

Faktische Mächte

Staatsvereinnahmung, kriminelle Netzwerke und Gewalt in Lateinamerika

Beiträge aus der Publikation «Poderes Fácticos –
Captura del Estado, redes criminales violencia
en América Latina»

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, August 2023



Faktische Mächte

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Einleitung	3
Staatliche Fragilität als Folge schwacher Gewaltmonopole	3
Verflechtung von öffentlicher Macht und kriminellen Netzwerken	4
Menschenrechte und Umweltschutz müssen gewahrt werden	5
Soziale Ungleichheiten begünstigen «Faktische Mächte»	5
Gegen Verfassung und Gesetze – Wie «Faktische Mächte» Demokratien zerstören	7
1 Eine ernste Bedrohung für die Demokratien Lateinamerikas	7
2 «Poderes Fácticos»	13
3 Schlussfolgerungen	19
Quellen	32
Die Autor*innen	33

Vorwort und Einleitung

Die Heinrich-Böll-Stiftung fördert mit ihrer Arbeit die Wahrung der Demokratie, den Schutz der Menschenrechte, Umweltgerechtigkeit und feministische Werte. Mit ihrem starken Engagement für die Demokratie richtet sie ihr Augenmerk auch auf Kräfte, Strömungen und Phänomene, die die Demokratie gefährden. Hierzu gehören die organisierte nationale und transnationale Kriminalität und ihre Verflechtungen mit der öffentlichen Macht. Aus der Zusammenarbeit der Auslandsbüros der Heinrich-Böll-Stiftung in Lateinamerika mit Vertreter*innen aus Wissenschaft, Journalismus und Zivilgesellschaft aus verschiedenen Ländern des Kontinents entstand die Idee zu der spanischsprachigen Publikation *Poderes Fáticos – Captura del Estado, redes criminales violencia en América Latina*, aus der das vorliegende E-Paper einen Auszug bietet. Hintergrund war die Sorge um die zunehmende Aushöhlung demokratischer Grundsätze und den Verfall von Werten und institutionellen Grundlagen der Demokratie. Faktische Mächte, die den Staat vereinnahmen und für ihre Zwecke benutzen, gibt es in vielen Ländern, in denen die Stiftung tätig ist, so zum Beispiel in Afrika sowie im östlichen und südöstlichen Europa. Publikationen zu diesem Thema zeigen, dass insbesondere in Lateinamerika Wissenschaftler*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen erkannt haben, wie wichtig es ist, solche Mächte zu dokumentieren, zu analysieren und zu entlarven, um deren verheerenden Auswirkungen auf die politische Willensbildung und die Ausübung von Recht und Gesetz einzudämmen.

Staatliche Fragilität als Folge schwacher Gewaltmonopole

Um die Wirkung dieser faktischen Mächte zu beschreiben, wurde der Begriff der «staatlichen Fragilität» entwickelt, der sowohl für analytische als auch deskriptive und komparative Zwecke benutzt wird. An dieser Stelle möchte ich auf die von Sebastian Ziaja, Jörn Grävingholt und Merle Kreibaum entwickelte Typologie verweisen.^[1] Sie erfasst 171 Länder in der Zeit von 2005 bis 2015 und unterscheidet verschiedene Konstellationen staatlicher Fragilität, in denen sich in unterschiedlichen Kombinationen Defizite in drei Kernfunktionen des Staates widerspiegeln: Autorität (Kontrolle der Gewalt), Kapazität (Umsetzungsfähigkeit sowie Bereitstellung öffentlicher Güter) und Legitimität. Jede einzelne Funktion wird anhand verschiedener quantitativ-empirischer Indikatoren gemessen. Ziaja, Grävingholt und Kreibaum haben sechs vorherrschende Konstellationen herausgearbeitet, mit denen man verschiedene Typen von dysfunktionalen Staaten verdeutlichen kann. In Bezug auf

1 Ziaja, Grävingholt und Kreibaum entwickelten diese Typologie am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), in dem ich fast 30 Jahre tätig war, bevor ich die Leitung der Heinrich-Böll-Stiftung übernahm. Das DIE ist heute unter dem neuen Namen IDOS bekannt (German Institute of Development and Sustainability).

Lateinamerika fällt auf, dass sich alle Länder dort auf lediglich zwei Konstellationen verteilen: Entweder handelt es sich um Staaten mit Einschränkungen in allen drei oben genannten Kernfunktionen (sie werden deshalb als «semifunktional» bezeichnet) oder aber um Staaten mit schwachem staatlich garantiertem Gewaltmonopol, obwohl sie demokratisch legitimiert sind und über eine gewisse Fähigkeit verfügen, Infrastrukturen zu erhalten und Politik umzusetzen. Nach der genannten Typologie ist 2015 lediglich in zwei Ländern eine reibungslose Ausübung der drei Funktionen festzustellen, nämlich in Kanada und Chile (dasselbe gilt für ganz Europa und Australien). Die USA werden wie Argentinien, Peru, Bolivien, Paraguay und Uruguay als semifunktional eingestuft. Es überrascht nicht, dass Mexiko, Kolumbien, Venezuela und Brasilien in die Kategorie der Staaten mit einem schwachen staatlichen Gewaltmonopol eingeordnet werden. Die sozialen Unruhen in Chile 2019 und die zunächst gescheiterte Erarbeitung einer neuen Verfassung illustrieren die Hürden, vor denen wirkliche institutionelle Reformen zur Stärkung der Legitimität stehen. In Afrika überwiegen die dysfunktionalen Staaten mit geringer Umsetzungsfähigkeit und Legitimität, während in Asien (einschließlich Russland und China) die Konstellation geringer Legitimität vorherrscht. Diese Typologie orientiert sich tendenziell am europäischen Modell der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und die genutzten Indikatoren bilden die drei Kernfunktionen teilweise eher annähernd ab, v.a. wegen der nur begrenzt verfügbaren quantitativen Daten. Dennoch bietet sie eine differenzierte konzeptionelle und empirische Grundlage, die erkennen lässt, wie wichtig es ist, die historischen sozioökonomischen Strukturen zu begreifen, die solchen Defiziten zugrunde liegen.

Verflechtung von öffentlicher Macht und kriminellen Netzwerken

Wir verwenden hier die Bezeichnung «Faktische Mächte», um aufzuzeigen, dass die Schwächung der Demokratie nicht nur eine Wirkung von Netzwerken ist, die die demokratischen Institutionen zu ihrem eigenen privaten oder politischen Nutzen untergraben. Der Begriff «Faktische Mächte» beschreibt ebenso auch die Verflechtung von öffentlicher Macht und kriminellen Netzwerken, die Konstellationen gemeinsamer Partikularinteressen hervorbringt. Solche Interessen stehen oft in Widerspruch zum Gemeinwohl und beeinträchtigen die Handlungsfähigkeit im Sinne demokratischer Mehrheitsinteressen wie beispielsweise den Kampf gegen Armut und Ungleichheit, für die Wahrung der Menschenrechte und den Umweltschutz.

Eine der zentralen Schlussfolgerungen aus der Publikation *Poderes Fácticos* ist die Identifizierung von Grauzonen auf institutioneller und rechtlicher Ebene, die das Wirken «Faktischer Mächte» erleichtern. Grauzonen existieren in jedem Rechtsstaat, und sie sind wichtig, um flexibel auf Situationen reagieren zu können, die für die Legislative nicht vorhersehbar sind. Demokratien müssen jedoch für ihr wirksames Funktionieren unbedingt in der Lage sein zu verhindern, dass diese Grauzonen für illegale bzw. unrechtmäßige

Zwecke missbraucht werden, d.h. um Partikularinteressen zu bedienen, die sich gegen das Gemeinwohl, die staatliche Politik und das Gesetz richten.

Menschenrechte und Umweltschutz müssen gewahrt werden

Eine weitere wichtige Schlussfolgerung bezieht sich auf die Konzepte zur Analyse, Entlarvung und Bekämpfung der «Faktischen Mächte». Hier können wir drei Handlungsebenen unterscheiden:

1. Auf nationaler Ebene ist die Arbeit von Vertreter*innen aus Wissenschaft, Staatsanwaltschaft, Journalismus und zivilgesellschaftlichen Organisationen unerlässlich. Diese Arbeit findet Unterstützung – trotz anhaltender autoritärer Tendenzen – in den institutionellen Mechanismen, die nach den Militärdiktaturen in vielen Ländern Lateinamerikas geschaffen wurden, um die Menschenrechte zu wahren und die staatlichen Institutionen zu überwachen. Ebenso wichtig ist die Einrichtung von staatlichen Kommissionen, um Korruption und Strafflosigkeit zu bekämpfen und staatliche Verbrechen in autoritären Phasen zu untersuchen. Auch der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte bietet Unterstützung sowohl bei lokalen Kämpfen als auch bei der Förderung von Rechtsreformen und deren Umsetzung.
2. Über die nationale Ebene hinaus kann die regionale Zusammenarbeit – zum Beispiel in Mittelamerika und mit Mexiko, aber auch im Mercosur – Untersuchungen auf nationaler und lokaler Ebene unterstützen.
3. Die internationalen Freihandelsabkommen der Europäischen Union beinhalten oftmals Vorgaben zum Schutz der Menschenrechte und des Gemeinwohls. Bisher hat die Europäische Union diese Demokratieklausele zwar noch nicht angewandt, doch bereitet sie derzeit ein Gesetz vor, das für europäische Unternehmen und ihre internationalen Lieferketten Sozial- und Umweltstandards festlegt. In jedem Fall muss die Europäische Union diese Instrumente auch anwenden, um so deutlich zu machen, dass demokratische Werte wie der Schutz der Menschenrechte sowohl für die heutigen als auch für die künftigen Generationen universelle Werte mit praktischen und konkreten Folgen sind, die wirtschaftlichen oder geostrategischen Partikularinteressen nicht untergeordnet werden dürfen.

Soziale Ungleichheiten begünstigen «Faktische Mächte»

Trotz ihrer frühen Unabhängigkeit von europäischen Kolonialmächten und ihrer vergleichsweise langen demokratischen Tradition sind die lateinamerikanischen Gesellschaften nach

wie vor von tiefgreifenden Ungleichheiten geprägt, die die Glaubwürdigkeit der institutionellen Strukturen in Lateinamerika in Frage stellen und die Existenz «Faktischer Mächte» begünstigen. Beide Phänomene sind miteinander verwoben: Die autoritären, gewalttätigen Traditionen der lateinamerikanischen Demokratien sind entscheidende Faktoren für die Prozesse der Vereinnahmung des Staates bzw. der staatlichen Mithilfe. Die Staatsmodernisierung und die seit den 1980er Jahren verabschiedeten liberalen Wirtschaftsreformen haben nicht zu einer Öffnung der traditionellen Gesellschaften hin zu einer echten und umfassenden sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Teilhabe geführt. Voraussetzung hierfür wäre auch eine Beschneidung des Einflusses der wirtschaftlichen und politischen Eliten. Die demokratischen Institutionen sind demzufolge nicht genügend gefestigt und in der Gesellschaft nicht ausreichend verankert, um die Gleichheit von Rechten und Chancen, den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und Gütern, den Schutz von Minderheiten und diskriminierten Gruppen und eine gerechtere Einkommensverteilung fördern zu können. Da die «Faktischen Mächte» neben den demokratischen Institutionen bestehen und diese für sich nutzen, verlieren die Versprechungen solcher Institutionen an Glaubwürdigkeit, und in ihrer Schutzlosigkeit und Resignation geben sich die Menschen mit ihrer Teilhabe an den überaus dürftigen Chancen zufrieden, die ihnen die kriminellen Netzwerke als kleineres Übel bieten.

Dies ist besorgniserregend, denn die sozialen Konflikte werden immer gewalttätiger und häufiger, und gleichzeitig nehmen die politische Gleichgültigkeit bzw. die Bereitschaft zu, für Kandidaten zu stimmen, die sich als Alternative präsentieren und den Rechtsstaat ebenso wie die demokratischen Normen selbst offen in Frage stellen. Dies deutet darauf hin, dass sich das Modell der eingeschränkten Teilhabe überlebt hat und nicht in der Lage ist, Lösungen für die großen gesellschaftlichen Herausforderungen zu formulieren und umzusetzen.

Mit diesem E-Paper und der genannten Publikation *Poderes Fácticos* wollen wir einen Beitrag zur Debatte über die Frage leisten, wie institutionelle, politische und soziale Lernprozesse als unabdingbare Voraussetzung für jede Demokratie gestärkt werden können – sei es nun in Lateinamerika oder in Europa – und wie damit die Arbeit von Vertreter*innen aus Wissenschaft, Journalismus, zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie aus Politik und Justiz, die sich für Demokratie und Menschenrechte einsetzen, unterstützt werden kann.

Berlin, Juli 2023

Dr. Imme Scholz
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Gegen Verfassung und Gesetze – Wie «Faktische Mächte» Demokratien zerstören

«If protection rackets represent organized crime at its smoothest, then war making and state making – quintessential protection rackets with the advantage of legitimacy – qualify as our largest examples of organized crime.»

Charles Tilly^[2]

1 Eine ernste Bedrohung für die Demokratien Lateinamerikas

Derzeit gelten die Länder Lateinamerikas mehrheitlich als demokratische Staaten. Wenn man aber genauer hinsieht, dann muss man feststellen, dass insbesondere in Lateinamerika – aber nicht nur dort – demokratische Prinzipien zerfallen sowie Werte und institutionelle Grundlagen der Demokratie zunehmend ausgehöhlt werden. Dies ist nicht nur auf ein Versagen der formalen Staats- und Regierungsstrukturen und die mangelnde Leistungsfähigkeit der politischen Klasse zurückzuführen, sondern auch auf die Wirkungsweise von Kräften, für die wir die Bezeichnung «Faktische Mächte» gewählt haben: Dabei handelt es sich um informelle Gruppen, Institutionen und Wirtschaftsakteure bzw. Unternehmen, die mit ihren legalen und illegalen Aktivitäten und Interessen versuchen, auf unzulässige Weise Einfluss auf den Staat und seine Institutionen zu nehmen. Sie erschweren damit die Verwirklichung von Sicherheit, Gerechtigkeit und Wohlstand, d.h. sie beeinträchtigen die Umsetzung der Prinzipien und Dienstleistungen, die ein demokratischer Staat der Bevölkerung bereitzustellen hat.

«Faktische Mächte» sind der Gegenpol zu den durch Verfassung und Gesetze festgelegten und beauftragten Machtinstanzen. Solche Gruppen bzw. Institutionen treten aufgrund ihrer ökonomischen und/oder militärischen Stärke als politische und protorechtliche Kräfte auf, d.h. mit ihrem großen Einfluss auf die Vertreter*innen des Staates gestalten sie Gesetze und die staatliche Politik, oder aber sie kontrollieren bestimmte Gebiete und agieren dort

- 2 «Wenn das Schutzgeldgeschäft die organisierte Kriminalität in ihrer raffiniertesten Form repräsentiert, werden Kriegsführung und Staatsbildung – als Quintessenz des Schutzgeschäfts mit dem Vorteil der Legitimität – zu unseren wichtigsten Beispielen organisierter Kriminalität.» Übersetzung aus der Wissenschaftszeitschrift *Revista Académica de Relaciones Internacionales* der Universidad Autónoma Madrid, Nr. 5 (2006).

straflos, wie im Fall bewaffneter Gruppen, und üben damit de facto nicht nur die politische Macht aus, sondern auch eine Form von rechtlicher Macht, indem sie finanzielle oder physische Sanktionen und sogar die Todesstrafe verhängen (beispielsweise durch Verbindungen zu kriminellen Gruppierungen).

Die «Faktischen Mächte» und die Art und Weise, in der sie den Staat vereinnahmen oder mit ihm in makrokriminellen Netzwerken kooperieren, unterscheiden sich, doch sind an dieser Stelle einige Schlüsselbereiche zu nennen, die durch das Wirken «Faktischer Mächte» unterhöhlt, zerschlagen oder nicht gefestigt werden. Für eine wehrhafte Demokratie, wie wir sie verstehen, sind sie jedoch von zentraler Bedeutung:

- Gewaltenteilung
- starke institutionelle Strukturen
- Bürgersicherheit
- Bürgerbeteiligung
- Information und Pluralität der Information
- Unterwerfung von Machtgruppen unter das Recht, d.h. Gleichheit vor dem Gesetz
- steuerrechtliche Leistungsfähigkeit auf der Grundlage eines gerechten Besteuerungssystems
- Verteilung (Umverteilung)
- Vorrang des gemeinsamen bzw. allgemeinen Interesses
- Bereitstellung und Gewährleistung von Rechten
- Geschlechtergerechtigkeit
- Transparenz und bürgerschaftliche Rechnungsprüfung.

«Faktische Mächte» haben u.a. folgende Auswirkungen:

- Sie beeinträchtigen den Wahlwettbewerb.
- Sie schaffen komplexe Ungleichheit (unentschuldbare Ausgrenzungen, Reproduktion von Privilegien, Verstoß gegen das Leistungsprinzip).
- Sie schwächen oder beschädigen das Parteiensystem.
- Sie beeinträchtigen Freiheiten und Vielfalt.
- Sie schaffen Formen unzulässiger Bereicherung (auf Kosten der Bevölkerung oder mit Folgen für sie).

- Sie schaffen umfangreiche Grauzonen (zwischen Legalität und Illegalität) oder profitieren davon.
- Sie erzeugen Lücken in Autorität, Schiedsverfahren oder Verteilung.
- Die Gewalt nimmt spürbar zu.
- Die soziale Ungerechtigkeit verharrt auf hohem Niveau.

Mit anderen Worten: Wenn wir von «Faktischen Mächten» sprechen, so sprechen wir auch über Demokratie bzw., besser gesagt, über die Gefährdung der Demokratie.

Antidemokratische Traditionen

Alle heutigen Staaten Lateinamerikas waren Kolonien europäischer Mächte. Gemeinsam ist ihnen deshalb auch eine Geschichte des verdeckten Zusammenspiels von Politik, Wirtschaft und organisierter Kriminalität. In der Kolonialzeit bildete das staatlich organisierte Verbrechen – Sklaverei, Ausplünderung, gewaltsame Vertreibung – seit dem 16. Jahrhundert die gesellschaftliche Grundlage für die Wirtschaftstätigkeit. Im 19. Jahrhundert entstanden dann die unabhängigen lateinamerikanischen Staaten aus Konflikten zwischen alten und neuen Eliten um die Kontrolle der Wirtschaft und die daraus erzielten Profite. Die Verbrechen der Kolonialzeit wirkten in Lateinamerika (und anderen Teilen der Welt) in die Gründungsprozesse der Nationalstaaten hinein. Der autoritäre, brutale Umgang mit der breiten Bevölkerung und der Entzug ihrer Grundrechte gingen weiter, und erst durch soziale Kämpfe konnten die Menschen ihre Lage allmählich verbessern. Die lateinamerikanischen Demokratien sind demnach von den gewalttätigen Traditionen des Autoritarismus und des «Caudillismo»/«Coronelismo» geprägt, zumindest in den letzten 500 Jahren.

Gleichzeitig wurden diese antidemokratischen Traditionen durch die Einbindung der lateinamerikanischen Länder als Rohstoffproduzenten und -exporteure in den Weltmarkt und durch die Konzentration der Gewinnung und Ausfuhr dieser Güter in den Händen einiger weniger Familien verstärkt und reproduziert.

Während viele Länder der Region bis zum Ende des 20. Jahrhunderts in Militärdiktaturen und internen bewaffneten Konflikten mit schwersten Menschenrechtsverletzungen versanken, war das politische und gesellschaftliche Engagement der demokratischen Kräfte im ausgehenden 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts darauf ausgerichtet, solche Regimes und Konflikte zu beenden. Der Aufbau von liberalen, repräsentativen Demokratien erschien als Lösung oder zumindest als vielversprechender Weg, um das Erbe des Autoritarismus zu überwinden und ein auf die Armutsbekämpfung und den Rechtsstaat fokussiertes umverteilungspolitisches System zu installieren. Stillschweigend wurde davon ausgegangen, dass ein Mehr an Demokratie und deren Verbesserung auf der Grundlage von Mechanismen der Rechenschaftslegung, der Gewaltenteilung, der Autonomie von

Institutionen der Rechtspflege und Rechtsprechung sowie freien Wahlen geeignet und ausreichend sein würden, um die tiefgreifenden Ungleichheiten abzubauen: nämlich Ungleichheiten in der Einkommensverteilung sowie im Zugang zu Bildung, Gesundheit, anderen öffentlichen Gütern und zur Justiz. Die demokratischen Werte und die sie verkörpernden Institutionen sollten den Einfluss der alten politischen und wirtschaftlichen Eliten zurückdrängen. Folgerichtig konzentrierten sich die politische Debatte und das politische Handeln auf den Aufbau bzw. die Reform politischer und rechtlicher Institutionen als Garanten für die Demokratisierung und den Fortbestand der Demokratie.

Unmittelbar nach dieser ersten «Re-Demokratisierungsphase» zeigte sich jedoch immer deutlicher, dass beispielsweise die Verankerung der Gewaltenteilung nicht unbedingt Wohlstand und Demokratie sicherstellte. Die in den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts umgesetzten Prozesse der Staatsmodernisierung durch liberale Wirtschaftsreformen, die sich auf den Washington-Konsens und die relative Demokratisierung nach der Ära von Diktaturen und Kriegen stützten, konnten keine tragfähigen demokratischen Institutionen etablieren. Die Institutionen der Staatsgewalt sind zwar aufgeteilt, doch nicht kontrolliert und überwacht. Sie können Diktaturen nutzen, indem sie deren Image formal bewahren; sie können vereinnahmt werden; sie können demokratisches Handeln vortäuschen und es auf legalem Weg zweckentfremden.

Fortbestand patrimonialer Strukturen

Wenn nun Gewalt, Korruption und Ungleichheit tiefe historische Wurzeln haben, so gilt es zu ergründen, auf welchen Wegen es zahlreichen (politischen und ökonomischen) Machtgruppen nicht nur gelungen ist, die Regimewechsel und die Wirtschafts- und Verwaltungsreformen zu überstehen, sondern auch ihre Kontrolle über die staatlichen Institutionen und die wesentypischen Verfahren der Demokratie zu verstärken und subtiler zu machen. Die Kontinuität der ökonomischen und finanziellen Machtkonzentration in den Händen einiger weniger Familien bzw. «historischer» Clans, die in der Regel den autoritären Regimen nahestanden, ist ein entscheidender Faktor, der die Stärke der heutigen makrokriminellen Netzwerke erklärt. Deren Herrschaft stützt sich auf komplexe Machtverhältnisse, die in jedem einzelnen Land spezifische Muster und Ausprägungsformen aufweisen.

Im Rahmen der sogenannten «Staatsvereinnahmung» setzen Interessengruppen die ihnen zur Verfügung stehenden politischen Mittel in Form von persönlichen Kontakten und Einflussmöglichkeiten, ihre finanziellen Ressourcen und in einigen Fällen auch ihr Gewaltpotenzial in unzulässiger und oftmals illegaler Form ein, um Einfluss auf die Institutionen und Repräsentanten des formalen politischen Systems zu nehmen oder sie dazu zu zwingen, Maßnahmen im Sinne ihrer eigenen Partikularinteressen umzusetzen.

Damit wird das Versprechen gebrochen, das demokratische politische System sei auf das Gemeinwohl ausgerichtet, und dank der Wahlen seien die Interessen der Mehr- und

Minderheiten angemessen vertreten. Dementsprechend werden die demokratischen Grundsätze nicht mehr eingehalten, obwohl die Demokratie formal nicht abgeschafft worden ist.

Heute wissen wir, dass es möglich ist, über moderne institutionelle Strukturen zu verfügen, wie sie für die liberalen, repräsentativen Demokratien typisch sind, und gleichzeitig den in Lateinamerika so gängigen klientelistischen Patrimonialismus ohne Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Bereich aufrechtzuerhalten. Dieser Fortbestand patrimonialer Strukturen geht mit einer Verschärfung von Ungleichheit und Korruption einher. Damit verwischt sich nicht nur die Grenze zwischen Öffentlichem und Privaten, sondern auch die zwischen Legalität und Illegalität. Gleichzeitig erklärt dies zum Teil die zunehmende Gewalt in verschiedenen Ländern. In der Wahrnehmung eines wachsenden Teils der Bevölkerung Amerikas und auch anderer Kontinente bringt das Recht, in regelmäßigen Abständen eine bestimmte Auslese von Vertreter*innen zu wählen, weder funktionsfähige staatlichen Institutionen mit sich noch eine Einhaltung der materiellen Verheißungen der Demokratie.

In Lateinamerika ist somit eine Stärkung der in jedem einzelnen Land aktiven «Faktischen Mächte» zu beobachten. Es kann durchaus behauptet werden, dass die Existenz von Akteursnetzwerken, die in ausgedehnten Grauzonen ohne Unterscheidung zwischen Legalität und Illegalität operieren, zu den Merkmalen der derzeitigen politischen Entwicklung in der Region gehört. Deshalb reicht allein die tief verankerte Korruption als analytische Kategorie nicht aus, um die Ungleichheit, die Gewalt, die politische Kontrollmacht und die Widerstandsfähigkeit der «Faktischen Mächte» zu erklären, obwohl gerade versucht wurde, sie zu schwächen. Entscheidungsprozesse und demokratische Verfahren werden immer wieder verfälscht, doch führen die spezifischen Wesensmerkmale der vereinnehmenden Gruppe sowie die jeweilige Tiefe und Ausprägung des Phänomens zu qualitativ unterschiedlichen Ergebnissen. Die Vereinnahmung des Staates durch eine ökonomische Elite bringt nicht unbedingt dieselben Phänomene hervor wie im Fall einer politischen Klasse oder einer offenkundig kriminellen Gruppe. Solche «Faktischen Mächte» können legale Akteure sein wie die Kirche, Militärs, Unternehmerschaft oder die politische Klasse (wie in Chile oder Argentinien) oder aber illegale Akteure, darunter Gruppen organisierter Kriminalität (wie die kriminellen Banden in El Salvador – die sog. «Maras» –, die Drogenkartelle in Mexiko und Kolumbien oder die Milizen in Brasilien). Dies erklärt zum Teil die verschiedenen Formen und Ausmaße der Gewalt in jeder einzelnen Gesellschaft. Die Gruppen sind vielfältiger und ihre Mechanismen zur Aneignung von Ressourcen oder zur territorialen Kontrolle sind raffinierter geworden. Ohne Zweifel verfügen einige von ihnen über ein mehr oder minder ausgeprägtes Maß an Macht, um ihre Interessen durchzusetzen, doch ist als allgemeine Entwicklung ein Konflikt zwischen Teilen des Staates (Institutionen, Territorien, Regierungsanordnungen) und der dynamischen Entwicklung von Bündnissen, Auseinandersetzungen und Überschneidungen unter solchen Gruppen zu beobachten.

Unfähigkeit und mangelnder Wille

Dieses Szenario hat Auswirkungen und Folgen für die Demokratien und auch für die Akzeptanz dessen, was sich für die Bevölkerungen der einzelnen Länder als Demokratie darstellt. Zwar gibt es innerhalb Lateinamerikas deutlich unterscheidbare historische Momente und ebenso ausgesprochen gegensätzliche Prozesse und Entwicklungen; dennoch ist die Region insgesamt nicht in der Lage, die Schlüsselpotenziale der Demokratien zu konsolidieren. Es gelingt nicht, die Gewaltenteilung wirksam durchzusetzen; es werden keine starken Institutionen aufgebaut, oder sie sind leicht zu zerschlagen; weder wird eine echte Bürgerbeteiligung verwirklicht noch die Informationsvielfalt mit Zugang zu unabhängigen Informationen gewährleistet. Die Unfähigkeit und der mangelnde Wille zum Aufbau eines progressiven und gerechten Besteuerungssystems sind beeindruckend. Die enorme soziale Ungleichheit, die in erster Linie als ursächlich für so viele schwerwiegende Probleme und auch für das große Ausmaß von Gewalt in all ihren Ausprägungen gilt, verringert sich kaum. Ebenso wenig gelingt es, das Recht auf Sicherheit, auf ein menschenwürdiges Leben, Gesundheit und Wohnung und zahlreiche andere Rechte für einen wesentlichen Teil der Bevölkerung und in vielen Ländern erst recht nicht für die Bevölkerungsmehrheit zu gewährleisten. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts haben mehrere als volksnah und fortschrittlich geltende lateinamerikanische Regierungen in dieser Hinsicht zwar Fortschritte verbuchen können, doch sind sie hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

Dementsprechend fühlt sich die Bevölkerung in weiten Teilen verraten. Sie hat das Vertrauen in eine Demokratie verloren, die zunehmend ausgehöhlt worden ist und mittlerweile nur noch aus einem bloßen institutionellen Skelett besteht. Für viele Menschen in Lateinamerika hat sich die Demokratie nicht als Wert konstituiert, denn sie hat ihnen keinen Gewinn gebracht, und dies wiederum öffnet autoritären und populistischen Angeboten Tür und Tor.

Nach Erhebungen des Meinungsforschungsinstituts Barómetro de las Américas von Ende 2021 glauben 25 Prozent der lateinamerikanischen Bevölkerung nicht daran, dass die Demokratie besser sei als jede andere Regierungsform, während 13 Prozent den Autoritarismus befürworten und 27 Prozent die Regierungsform gleichgültig ist. So ist die Unterstützung für die Demokratie zwischen 2010 und 2020 von 63 auf 49 Prozent zurückgegangen. Gleichzeitig sank in vielen Ländern der Region die Wahlbeteiligung erheblich, insbesondere bei der jüngeren Generation. Die Zunahme gesellschaftlicher Konflikte ist nur die eine Seite der Medaille. Vor dem Hintergrund der weltweiten Gesundheitskrise und dem Anstieg von Arbeitslosigkeit und Hunger in der Region wächst auch die politische Apathie, denn die schweigende Mehrheit der Bevölkerung konzentriert sich auf den Kampf ums Überleben.

2 «Poderes Fácticos»

Die Publikation *Poderes Fácticos*, die hier kurz vorgestellt werden soll, ist aus dem Interesse entstanden, Mechanismen der Staatsvereinnahmung zu untersuchen und aufzudecken, wie sie demokratische Institutionen aushöhlen und die für die lateinamerikanischen Gesellschaften so typischen tiefgreifenden Ungleichheiten reproduzieren. Die dargestellten Fallbeispiele sind Ergebnis eines gemeinsamen Bemühens, die Phänomene, die in den jeweiligen Handlungsfeldern der einzelnen Regionalbüros der Heinrich-Böll-Stiftung (Brasilien, Mittelamerika, Chile-Cono Sur, Kolumbien und Mexiko) auftreten, ihrem Wesen nach zu beschreiben. Trotz der offensichtlichen Unterschiede zwischen den Regionen suchen wir nach einer übergreifenden Betrachtung und stützen uns dabei auf die Untersuchung der Art und Weise, wie die sich organisierenden Gruppen vorgehen, um die Kontrolle über die Institutionen auszuüben. So können die stetige Präsenz und die Entwicklung der Phänomene verstanden werden, die wir unter dem Oberbegriff «Staatsvereinnahmung» zusammenfassen, jedoch vielfältige Formen der Aneignung des öffentlichen Bereichs und der Gemeingüter durch private und öffentliche politische, wirtschaftliche und kriminelle Akteure beinhalten.

Staat im Staate

Der Autor Mauricio Weibel analysiert in seinem Beitrag das, was als «Staat im Staate» bezeichnet werden kann, nämlich die Armee in Chile. Dabei handelt es sich um eine auf perverse Weise durch die Verfassung gedeckte faktische Macht, deren ungeheuer weitreichende steuerliche und finanzielle Privilegien nach wie vor undurchsichtig sind, aber von den Gesetzen der Pinochet-Diktatur und sogar von früheren Regierungen aus der Zeit vor 1973 gestützt wurden. So wurden den chilenischen Streitkräften riesige Summen zugeschant, die mit den Gewinnen aus den Kupferexporten finanziert wurden und ohne jegliche Genehmigung irgendeiner zivilen Behörde für den Kauf von Waffen, für sog. «reservierte Ausgaben», für mehr als großzügige Ruhegehälter und Tausende von unveräußerlichen Immobilien bestimmt waren. Hierbei handelt es sich um einen besonderen Fall der Vereinnahmung des Staates (und seines Vermögens) unter dem legalen Deckmantel des seit 1958 geltenden Gesetzes zum Einbehalt von Kupfereinnahmen (Ley Reservada del Cobre). Die Rücknahme der fest verankerten Gesetzesgrundlage für das System von Ausnahmeregelungen, das der chilenischen Armee enorme Macht verleiht, ist eine unabdingbare Aufgabe der chilenischen Legislative bzw. eines neuen Parlaments.

Das hier dargestellte Fallbeispiel ist für die ganze Region von besonderer Bedeutung: Die Zeiten der offenkundigen Militärdiktaturen mögen der Vergangenheit angehören – die weitreichende politische Macht und der politische Einfluss der Armee, die zum einen teilweise durch die Verfassung abgedeckt sind, sich zum anderen aber auch auf das symbolische Gewicht der Vergangenheit und die Ausweitung von Machtbefugnissen und Handlungsspielräumen bis hinein in den Kern der Gesellschaft und sogar der Volkswirtschaften

stützen, machen aber einen wichtigen Teil der Gegenwart aus, und sie gewinnen tendenziell sogar noch an Gewicht.

Die übrigen «Faktischen Mächte», die in der Publikation untersucht werden, entbehren einer vergleichbaren Rechtsgrundlage. Dieser «Mangel» tut ihrer Macht jedoch keinen Abbruch. In Brasilien bauen Mitglieder der regulären staatlichen Sicherheitskräfte kriminelle Systeme auf, die wie ein Wirtschaftsunternehmen funktionieren. Bei den sogenannten «Milizen», die sich derzeit insbesondere in den Städten und in der Metropolregion Rio de Janeiro massiv ausbreiten, handelt es sich um Gruppen der organisierten Kriminalität. Ein Großteil ihrer Mitglieder sind aktive oder pensionierte Polizist*innen und andere staatliche Sicherheitskräfte wie Feuerwehrleute oder Militärs. Unter dem Deckmantel des Diskurses über die territoriale Säuberung vom Drogenhandel erpressen sie die lokale Bevölkerung auf verschiedene Weise und setzen dazu jede Art von Gewalt ein. Daniel Veloso Hirata, Carolina Christoph Grillo und Diogo Azevedo Lyra weisen nach, dass die Milizen aktiv mit Parlamentarier*innen, Politiker*innen und Oberkommandierenden von Polizei und Armee zusammenarbeiten. In einigen Fällen kandidierten bekannte Milizionäre für das Parlament. Auch wenn sie in dem genannten Beitrag nicht als solche bezeichnet werden, sind die Milizen sowohl ihrer Form nach (Zusammenspiel von Staatsbeamt*innen und gewöhnlichen Kriminellen) als auch aufgrund ihrer politischen und wirtschaftlichen Bündnisse ein klares Beispiel für gut organisierte makrokriminelle Netzwerke.

Illegale Netzwerke der Macht

Harald Waxenecker verwendet in seinen zahlreichen Untersuchungen über verschiedene mittelamerikanische Länder die Bezeichnung «illegale Netzwerke der Macht». Dabei bezieht er sich vor allem auf Guatemala, Honduras und El Salvador und stützt sich auf die Terminologie der Internationalen Kommission gegen die Straflosigkeit in Guatemala (CICIG). Sein Beitrag in unserem Band ist eine Zusammenfassung seiner analytischen Arbeit der letzten Jahre. Darin stellt er eine Verbindung her zwischen den Machenschaften der illegalen Netzwerke und der Vereinnahmung des Staates, wie sie sich in Lateinamerika in mindestens drei Bereichen manifestiert: Vereinnahmungsökonomie, Vereinnahmung der Politik und Straflosigkeit. Die früheren Agrar- und Exportoligarchien begannen, den Staat als ihr Eigentum zu betrachten und ihn zu kooptieren. Auf diese Weise konnten sie nicht nur ausgedehnte Bürgerkriege steuern und schüren, sondern auch ein System aus politischen Parteien und Unternehmernetzwerken kontrollieren, die den in Nachkriegszeiten aufgebauten kriminellen Gruppen nahestanden. Zwar brachte die Demokratisierung der drei mittelamerikanischen Länder in den 1980er Jahren Institutionen hervor, wie sie nach dem liberalen, repräsentativen Modell gefordert sind, doch konnte das autoritäre Erbe damit nicht überwunden werden. Mit diesem Erbe und gestützt auf das neoliberale Modell «wurde der Staat mit seinen Kapazitäten den Demokratie- und Friedensanforderungen nicht gerecht». Im Gegenteil: Der Mangel an öffentlichen Politikkonzepten und die fort-dauernde Beschneidung verfassungsmäßiger Freiheiten und Rechte haben den entsprechenden Raum für Straflosigkeit und Ungleichheit geschaffen, und als Antwort auf die

strukturellen Probleme setzen die Staaten auf Gewalt. Waxenecker zeigt, wie das (formal und rechtlich) Zulässige und das (informelle und oftmals rechtswidrige) Unzulässige als zwei Bereiche miteinander verflochten sind und Grauzonen hervorbringen, in denen die «Faktischen Mächte» straflos agieren können.

Landbesitz und Kriminalität

Der Beitrag von Pilar Puentes Espinosa und Óscar Javier Parra Castellanos befasst sich mit der Beziehung zwischen Akkumulation von Landbesitz und Makrokriminalität in Kolumbien. Im Schatten des bewaffneten Konflikts wurde dort zumindest seit den 1990er Jahren eine Strategie etabliert, um indigenen, afrokolumbianischen und bäuerlichen Gemeinschaften ihr Land zu rauben und ihren Grund und Boden für Agrarindustrie-, Bergbau-, Energie- oder Infrastrukturprojekte umzuwidmen und sich dabei bis dahin gemeinschaftlich genutzte Naturressourcen wie Wasser anzueignen. Diese Ausplünderung wurde durch die Zusammenarbeit mit Staatsbediensteten legalisiert und auch von Medienunternehmen unterstützt. Private und öffentliche, legale und illegale Akteure schlossen sich so zu einem kriminellen Netzwerk «Faktischer Mächte» zusammen. Der Drehtüreffekt trägt zusätzlich zu einer Stärkung der Beziehungen bei, insbesondere zwischen Unternehmen und Staatsmacht. Die Folge: Führungspersönlichkeiten und Mitglieder der betroffenen Gemeinden werden bedroht, schikaniert, inhaftiert und nicht selten ermordet, und ganze Dorfgemeinschaften werden vertrieben. Dies führt oftmals zum Zerfall des sozialen Gefüges und zu einer «Entbäuerlichung». Junge Menschen wandern in die Städte ab, andere fliehen vor der Gewalt, und die Gemeinden werden durch Angebote von Unternehmen gespalten, die ihr Land aufkaufen wollen.

Staatsvereinnahmung

Der Begriff der «Staatsvereinnahmung» geht von der Vorstellung eines staatlichen Sektors aus, der sich deutlich von Wirtschaft, (Zivil-)Gesellschaft und Kriminalität abgrenzt und durch Korruption und/oder Gewalt vereinnahmt wird, d.h. er ist Opfer rechtswidrigen Handelns, das als «Vereinnahmung» oder «Kooptation» bezeichnet wird.

Der mexikanische Bundesstaat Coahuila ist ein Paradebeispiel, anhand dessen sich aufzeigen lässt, dass diese Bezeichnungen die Wirklichkeit nicht richtig abbilden. Zwischen 2007 und 2017 war in Coahuila der Staat (die lokale politische Klasse) der tatkräftigste Hauptakteur beim Aufbau des makrokriminellen Netzwerks auf staatlicher Ebene, dem sich Unternehmen und organisierte Kriminalität anschlossen. Eine solche Kooptation anderer «Faktischer Mächte» durch den Staat findet auch in anderen mexikanischen Bundesstaaten statt und hat es ebenso in Ländern wie z.B. Guatemala und Peru gegeben. Es gehört zu den Verdiensten des Beitrags von Luis Daniel Vázquez, dass er die Gültigkeit und Anwendbarkeit der unterschiedlichen Begrifflichkeiten wie Lobbying, Vereinnahmung, makrokriminelles Netzwerk, kriminelle Regierungsführung oder clanisierter Staat erörtert. «Für die Zerschlagung eines makrokriminellen Netzwerks gibt es keine Rezepte»

stellt Vázquez fest. Dennoch schlägt er einige Faktoren vor, die für den Friedensaufbau in einer Gesellschaft und möglicherweise auch für die Eindämmung «Faktischer Mächte» ausschlaggebend seien.

Gegen die Straflosigkeit in Guatemala

Helen Mack, Vorsitzende der Stiftung, die nach der Anthropologin Myrna Mack benannt ist, ihrer von der Armee in Guatemala ermordeten Schwester, skizziert in Ergänzung zu den Fallstudien in groben Zügen die Arbeitsweise der Internationalen Kommission gegen die Straflosigkeit in Guatemala (CICIG) von 2007 bis 2019. Die CICIG hat entscheidende Erfolge im Kampf gegen die Straflosigkeit und die illegalen Gruppen erzielt. Dennoch zeigte sich dabei deutlich, dass die illegalen Akteure nach wie vor Einfluss haben und zwar derart viel Einfluss und Macht, dass sie sowohl die CICIG als auch andere Akteurinnen und Akteure (darunter auch Mack selbst) desavouieren und Staatspräsident Jimmy Morales 2019 dazu bringen konnten, das Mandat der Kommission nicht zu verlängern. Im Kampf gegen illegale Mächte und Netzwerke sind die Staatsanwaltschaften von zentraler Bedeutung. Guatemala ist gerade ein Beispiel dafür, wie sich Staatsanwaltschaften in Korruption und Straflosigkeit verstricken, anstatt ihre Arbeit zu tun. Einzelpersonen und Organisationen, die solche Defizite aufzeigen, sind ebenso wie die Zivilgesellschaft in ihrem Kampf um die Menschenrechte Zielscheibe einer Kampagne, die in den letzten Jahren besorgniserregende Ausmaße angenommen hat und auch ein Ausdruck der Kooptation des Staates durch illegale Netzwerke und Gruppen ist.

Ende einer Ära

In einem Interview mit Ingrid Wehr ruft die chilenische Journalistin Mónica González dazu auf, den Investigativjournalismus zu stärken und entsprechende Schulungen anzubieten. González sieht im Rückzug der CICIG aus Guatemala wie auch allgemein in der Region die multinationalen Konzerne als diejenigen an, die die reale Macht besitzen, jedenfalls mehr Macht als Regierungen und Parlamente. In ihren Augen ist die Demokratie extrem geschwächt, und sie spricht sogar vom «Ende einer Ära», der demokratischen Ära mit all ihren Fehlern. Darüber hinaus regt sie an, den Weg des Geldes zu verfolgen, auch bis dahin, wo Geld und Drogenhandel zusammenspielen. Dabei kommt dem kritischen, unabhängigen Journalismus eine Schlüsselrolle zu. Die Risiken sind hoch: Lateinamerika ist der Kontinent, auf dem die meisten Morde an Journalist*innen in Verbindung mit ihrer Berufsausübung begangen werden. Die Arbeit in anonymen Kollektiven kann dazu beitragen, die Risiken zu mindern. Das Kollektiv, das die «Panama Papers» recherchierte, ist ein Beispiel dafür. Nach Aussage von González muss die Korruption stets Gegenstand journalistischer Arbeit sein, denn sie gehört zu den Hauptursachen für die Schwächung der Demokratie. Dabei müssen jedoch weniger die korrupten Parlamentsmitglieder oder Präsidenten unter die Lupe genommen werden als vielmehr die «Faktischen Mächte», also die großen nationalen und multinationalen Unternehmen. González richtet ihre Kritik auch an die Menschenrechtsorganisationen und ihre Geldgeber: Sie sollen nicht so sehr die Toten

und Verschwundenen zählen, sondern eher dazu beitragen, die Verantwortlichen für Straflosigkeit und Korruption zu entlarven und anzuzeigen.

Politische Waren

Die Brasilianerin Vera Telles setzt sich intensiv mit den Fallbeispielen aus dem ersten Teil der Publikation *Poderes Fáticos* auseinander. Ebenso wie mehrere andere Autor*innen und auch wie González in ihrem Interview befasst sie sich mit den Beziehungen zwischen Märkten, Macht und Gewalt, zwischen Kapital, Politik und Verbrechen und den Grauzonen, die durch Korruption und Verflechtung entstehen. Sie schlägt vor, auch die legalen und illegalen Gewinne, mit denen die (legalen und illegalen) Märkte aus der Politik versorgt werden, als eigene Marktform zu betrachten: als Markt, der «Protektion» anbietet und dafür mit «politischen Waren» handelt. Dieser Terminus gehört bereits zu den Klassikern in der Forschung der brasilianischen Soziologie zu «Faktischen Mächten». Die Vorstellung, dass Korruption, Bestechung, Gefälligkeiten und Absprachen eine Ware sind, legt den Gedanken nahe, dass der Tauschhandel in den Netzwerken vielleicht die zentrale Beziehungsform darstellt. Gewalt ist die Währung, mit der die Funktionsfähigkeit der Handelsbeziehungen sichergestellt wird, und diese Beziehungen stützen sich auf eine eigene Ethik, die dem Wesen des Systems entspricht. Telles ist der Ansicht, dass die Vereinnahmung des Staates und die Protektionsmärkte derzeit massiv expandieren und sich deshalb eine «Umgestaltung der sozialen Welten» vollzieht, die es noch zu erforschen gilt. Ausgehend von der Überlegung, dass es demgegenüber oppositionelle Kräfte gibt, die sich für sozialen Zusammenhalt, Solidarität und die Verteidigung der Menschenrechte einsetzen, herrscht in den von illegalen Märkten dominierten Grauzonen ein Kampf um den Sinn des Lebens.

Eine staatliche Anomalie

Ángela Buitrago sieht auf dem lateinamerikanischen Kontinent eine Entkoppelung zwischen den Verfassungen der einzelnen Länder und ihrer gesellschaftlichen Wirklichkeit, eine staatliche Anomalie, eine von Caudillismo und Klientelismus geprägte Staatlichkeit, die Landnahme auf Kosten der dort lebenden Bevölkerung an erste Stelle setzt und damit Ausplünderung und Zwangsvertreibung hervorbringt. In Kolumbien und Mexiko stellt die organisierte, waffenstarrende Kriminalität nicht nur für die jeweiligen Volkswirtschaften einen wichtigen Faktor dar, sondern ebenso auch für die Bildung der illegalen Machtnetze mit Politikern und Unternehmen. Beide Länder haben auch die höchste Zahl von Verschwundenen in Lateinamerika zu verzeichnen. Buitrago konstatiert die Existenz von «Clanstaaten» und ergänzt damit die Analyse von Vázquez und Waxenecker zu makrokriminellen Netzwerken, in denen sich die Vertreter des Staates als organisierende Kraft und Motor hervortun. In Ländern wie Kolumbien und Mexiko ist die Gewalt integraler Bestandteil von Governance, vor allem auf lokaler und regionaler Ebene.

Ebenso wie die übrigen Autor*innen betrachtet Buitrago eine seriöse, sachgerechte Forschungsarbeit als ersten, unerlässlichen Schritt, um die Strukturen der Netzwerke und deren Drahtzieher zu entlarven. Angesichts der Tatsache, dass auch das Rechtssystem kompromittiert ist (besonders deutlich wird dies in Mexiko, wo die Staatsanwaltschaften sowohl auf der nationalen als auch auf der bundesstaatlichen Ebene nicht in der Lage sind, Gewalt und Korruption einzudämmen), könnten internationale Mechanismen wie die CICIG ein möglicher Weg sein.

Demokratie bewahren

In allen Beiträgen wird deutlich, dass die Suche nach gangbaren Wegen zur Bekämpfung der problematischen Situation (wenn schon nicht zu ihrer Überwindung) unter den derzeitigen Regierungen wesentlich schwieriger ist als die Analyse.

Aber man darf die Suche nach Lösungen nicht aufgeben. Wenn der Staat vereinnahmt wird oder aber der Staat «Faktische Mächte» für illegale Zwecke vereinnahmt, dann ist die Demokratie vereinnahmt. Wir sind an einem Punkt angelangt, an dem die Demokratie der Bevölkerungsmehrheit in den Ländern beweisen muss, dass sie unter den politischen Systemen, die sich eine Gesellschaft geben kann, tatsächlich das kleinste Übel ist. Damit dies gelingt, muss das, was als Wesenskern der Demokratie bezeichnet werden könnte, zurückgewonnen und verbessert werden, d.h. es geht darum, den Bürger*innen Sicherheit, Wohlstand, den vollen Schutz der Menschenrechte und ein menschenwürdiges Leben unter angemessenen materiellen Bedingungen zu garantieren.

In Lateinamerika von Demokratie zu sprechen beinhaltet auch, sowohl dem Narrativ «Demokratie funktioniert nicht» oder «Demokratie taugt nichts» entgegenzutreten als auch kritisch die Missbräuche zu untersuchen, die im Namen einer abstrakten «Demokratie» begangen werden. Mit dieser Aussage formulieren wir gleichzeitig eine Aufgabe und ein höheres Ziel als Richtschnur: «Demokratie ist sowohl die liberale politische Ordnung als auch eine Utopie und ein weitreichendes Versprechen.»^[3] Es hat sich bereits deutlich gezeigt, dass Demokratie nicht als etwas Zufälliges gelten darf, sondern dass sie bewahrt und daran gearbeitet werden muss, damit ihre zentralen Zielsetzungen erreicht werden können.

3 Siehe: <https://www.boell.de/de/themen/demokratie-medienpolitik>.

3 Schlussfolgerungen (von Dawid Danilo Bartelt)

Jenseits der Staatsvereinnahmung: Aneignung des Öffentlichen in vielfältiger Form

«Vereinnahmung des Staates» – bei diesem gängigen Begriff, der in der Publikation *Poderes Fáticos* als Ansatzpunkt für die Untersuchung der entsprechenden Situationen in verschiedenen Ländern Lateinamerikas galt, geht es um die unrechtmäßige Einflussnahme privater (und auch staatlicher) Akteure auf die politischen Entscheidungsprozesse und die Gewaltenteilung mit dem Ziel, die eigenen Interessen durchzusetzen. Bei der empirischen Betrachtung der verschiedenen Fallbeispiele wird jedoch ein noch komplexeres und raffinierteres Vorgehen von Machtgruppen deutlich, mit dem sie die Amtsgeschäfte des Staates zu beeinflussen versuchen.

Die binären Unterscheidungen «innerhalb/außerhalb» des Staates, «staatliche/nichtstaatliche» Akteure, «legal/illegal» sind nicht immer so leicht zu treffen. Aus Untersuchungen über Mittelamerika, die auch auf andere Regionen übertragbar sind, geht hervor, dass es verschiedene Formen unrechtmäßiger Machtausübung und Aneignung öffentlicher Ressourcen gibt. Solche Prozesse vollziehen sich in einer Grauzone, in der die Rolle der Akteure – dies können Unternehmer*innen, staatliche Akteure oder Kriminelle sein – nur schwer festzustellen ist. Ebenso schwierig ist die Einstufung ihrer Verhaltensweisen als illegal. Grund hierfür ist zum einen, dass das Vorgehen der Machtgruppen, bei dem Justizapparate oder Regulierungsbehörden der Wirtschaft darauf ausgerichtet sind, bestimmte Interessen zu bedienen, rechtlich abgedeckt ist und ein Anschein von Normalität gewahrt bleibt. Zum anderen sind staatliche Akteure aktive Subjekte mit eigenen Interessen, und sie spielen bei der Aneignung öffentlicher Ressourcen eine zentrale Rolle. Dies bedeutet, dass vereinnahmende und vereinnahmte Akteur*innen, Täter*innen und Opfer nicht klar zu unterscheiden sind. So kann die Handlungsweise dieser staatlichen Akteure durchaus als gesetzeskonform betrachtet werden; aus einer normativen Sicht von den Staatsaufgaben sind die Ergebnisse jedoch unrechtmäßig. Solche Grauzonen formeller und informeller, zulässiger und unzulässiger, legaler und illegaler Machtausübung stützen einen wirksamen Modus operandi, um Governance-Modelle zugunsten von bestimmten Interessensgruppen durchzusetzen, die den Staat kontrollieren. Stärkste Ausdrucksform davon sind die kriminellen Netzwerke, die außerhalb und ebenso auch innerhalb des Staates operieren.

Ein für die untersuchten Fallbeispiele in Lateinamerika wesentypisches Kernelement ist das Ausmaß der Durchdringung und Beeinflussung der staatlichen Strukturen durch verschiedene Akteure sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene, sei es nun mit dem Ziel, sich öffentliche Ressourcen anzueignen oder aber den Aufbau von Netzwerken rechtlich und politisch abzusichern, um auf diesem Weg außerordentliche legale und illegale Gewinne abschöpfen zu können. Ebenso wird der Unterschied zwischen einem legalen und illegalen «Gewinn» unter einem System der Ausbeutung von Arbeitskräften und Naturressourcen bzw. der Verletzung des demokratischen Systems an sich zu einer Grauzone mit

abstrakten geografischen Grenzen, die ausgesprochen fließend sind oder die es gar nicht gibt.

In einigen Fällen kooptieren bestimmte Gruppen innerhalb der herrschenden politischen Klasse die Institutionen zum eigenen Nutzen. Sie sind diejenigen, die das Know-how der institutionellen Abläufe steuern, so dass sie sowohl die öffentlichen Politikentscheidungen zu ihren Gunsten beeinflussen als auch diesen Vorteil bei der Interaktion mit anderen Akteuren als Ware einsetzen und nutzen können.

Letztlich zementiert die Kooptation in ihren verschiedenen Ausprägungen den Machtmissbrauch als Norm – angefangen bei den Eliten bis hin zu den sozialen Konglomeraten. In beiden Fällen, und ebenso auch in der Gesamtgestaltung des Staates, werden die immer knapper werdenden Ressourcen unabhängig vom Ausmaß der Ungleichheit oder den Grundbedürfnissen der Bevölkerungsmehrheit am Ende bevorzugt mit Gewalt gesichert.

Warum Netzwerke der Macht?

Die untersuchten Fallbeispiele zeichnen sich dadurch aus, dass kein Einzelakteur erkennbar ist, der allein die Macht auf sich konzentriert und unrechtmäßigen Einfluss ausübt, sondern dass verschiedene Akteure eine Koalition bilden und sich auf vielfältige Weise untereinander vernetzen. Sie wandeln sich immer wieder in ihrer Ausprägungsform, damit ihnen Immunität und Straflosigkeit garantiert bleibt. Unbestreitbar gibt es innerhalb eines Machtnetzwerks Akteure, denen größeres Gewicht zukommt als anderen. In der Terminologie der Analyse sozialer Netzwerke werden sie als Knoten beschrieben, die am stärksten vernetzt sind bzw. über die die meisten Informationen fließen. Meist besteht eine klare Beteiligung krimineller Akteure, so dass es sich dem Wesen nach um makrokriminelle Netzwerke handelt, doch ist das nicht immer der Fall. Dies beweist der Fall Chiles, denn dort treten allem Anschein nach nur staatliche Akteure auf. Die Zersetzung der Demokratie lässt den Unterschied zwischen Staatsvereinnahmung und Konkretisierung formaler Macht unsichtbar werden.

Korruption ist nur ein Mechanismus in einem breiten Spektrum von Interaktionsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Knoten solcher Netzwerke. Die Beteiligung krimineller Akteure ist zum Beispiel maßgebend für den Einsatz von Gewalt als Mittel, und Straflosigkeit schafft die Voraussetzungen für den zunehmenden Einsatz von Gewalt, um nicht nur innerhalb des Netzwerks, sondern gegenüber der Gesamtgesellschaft die Kontrolle zu behalten und den eigenen Einfluss auszuweiten. Einige Fallstudien belegen, wie die territoriale Kontrolle weiter Gebiete Lateinamerikas durch makrokriminelle Netzwerke erschütternde Phänomene erklärbar macht, darunter die Ermordung von Aktivist*innen, Vertreibung, Zwangsmigration und Ausplünderung als Folge von Megaprojekten oder illegalem Handel (von Menschen, Waren und Drogen). Die Einbindung rechtmäßiger Unternehmen ist – wenngleich möglicherweise auch in Abweichung von deren primären

Zielsetzungen – notwendig für die Geldwäsche und als logistische Unterstützung bei der Mobilisierung der verfügbaren Ressourcen.

Diese Netzwerke sind schon vor Jahrzehnten aufgebaut worden, und in den verschiedenen Etappen der Staatsmodernisierung ist es nicht gelungen, sie zu zerschlagen. Im Gegenteil, die einschlägige Beteiligung staatlicher Akteure ermöglichte eine Anpassung an solche Veränderungen und mit der Zeit auch eine Ausweitung der Netzwerke. Die Anzahl der beteiligten Akteure – seien sie nun sichtbar oder nicht – und das Ausmaß der Austauschprozesse, die sich in diesen Grauzonen vollziehen, erklären, wie sich solche Netzwerke über die Zeit retten und sich gegen jegliche Angriffe behaupten konnten. Daraus haben sich Strukturen entwickelt, die nicht parallel zum Staat funktionieren, sondern innerhalb des Staates verschiedene Überschneidungen aufweisen. Dabei erwecken sie zwar den Anschein von Normalität, doch sind ihre Zielsetzungen (außerordentliche Gewinne und Strafflosigkeit) dem Gemeinwohl, der Gerechtigkeit und den Menschenrechten diametral entgegengesetzt. Dies zeigt sich auch daran, dass nach jahrhundertelanger Ungleichheit und Strafflosigkeit die Armut und Phasen gesellschaftlicher Gewalt in Lateinamerika nach wie vor um sich greifen bzw. latent weiterbestehen.

Eine gefährliche Begleiterscheinung dieser dynamischen Prozesse des Machtmissbrauchs besteht darin, dass, je mehr Menschen verarmen und ihnen die formalen Wege des sozialen Aufstiegs vollständig verwehrt bleiben, die Beteiligung an solchen Netzwerken als gangbare Lösung erscheint, wenn es ums reine Überleben geht. In Gebieten mit extensiver Landwirtschaft ist der langfristige Einsatz gesundheitsschädlicher Chemikalien, die jedoch kurzfristig einen höheren Ertrag versprechen, ein Beispiel für die Verzerrung des Überlebensmodells, wie es von den Machtgruppen propagiert wird.

Die Existenz solcher Grauzonen, in denen das Legale illegal wird und umgekehrt, macht individuelle Sanktionen sowohl auf der rechtlichen als auch auf der gesellschaftlichen Ebene weniger wahrscheinlich. Anders ausgedrückt: Damit «Faktische Mächte» überhaupt bestehen können, brauchen sie als Mindestgarantie eine ungleiche Gesellschaft, in der die Menschen in ihrer dringenden Bedürftigkeit ohne Zögern auf Korruption oder jedes andere illegale oder informelle Mittel zurückgreifen, um zu überleben. Voraussetzung für die faktische Macht und ihre formale Ausdrucksform (zum Beispiel eine Regierung) ist überdies, dass kein Verstoß, keine Straftat und kein gesellschaftlicher Schaden geahndet werden. Tatsächlich kann dies innerhalb eines Staates, in dem Gesetzlosigkeit als Regel des Zusammenlebens gilt, zur bevorzugten Praxis gemacht und als zeitweilig vorteilhafter gesellschaftlicher Nutzen betrachtet werden. Auf diese Weise wird allmählich auch eine anomale gesellschaftliche Legitimität geschaffen, bequem angesiedelt in dieser Grauzone zwischen Legalität und Illegalität als wichtige Grundlage von politischen Systemen, die den individuellen wirtschaftlichen Erfolg zum Nachteil der Bevölkerungsmehrheit fördern.

Gegenstrategien

Trotz dieser komplexen Rahmenbedingungen für die Verankerung einer echten Demokratie in allen lateinamerikanischen Regionen und trotz des Einflusses der herrschenden Gruppen auf die entrechteten Mehrheiten gibt es auch Beispiele, die zeigen, wie solche Herausforderungen durch die organisierten historischen und kollektiven Kämpfe bewältigt werden konnten.

Dank mutiger Menschen aus Forschung, Rechtsverteidigung, Journalismus und zivilgesellschaftlichen Organisationen wissen wir heute sehr viel mehr über die Funktionsweise von Netzwerken einflussreicher Familienclans, die in Wirtschaft und Politik Schlüsselpositionen besetzen und im Bündnis mit illegalen und bisweilen auch kriminellen Netzwerken Systeme aufbauen, mit denen sie die Staatsapparate und die Justiz zugunsten ihrer privaten Interessen kooptieren und damit in den lateinamerikanischen Gesellschaften dauerhaften Schaden mit negativen Folgen für die Demokratie und die Entwicklungschancen anrichten. So schreibt zum Beispiel Ángela Buitrago: «Durch eine sachgerechte, seriöse, umfassende, unparteiische und objektive Forschung könnte ein Weg gefunden werden, um Strukturen aufzudecken, Bündnisse zu belegen, Absprachen zu ermitteln und Verantwortlichkeiten zuzuschreiben und so die Verflechtungen zu durchbrechen und zu zerschlagen.» Die Netzwerkanalysen zu Mexiko und Mittelamerika sind von wirklich grundlegender Bedeutung, um die Knoten der makrokriminellen Netzwerke und die Schlüsselakteure der letzten Jahre zu identifizieren.

Die Demokratie in Lateinamerika wird von unrechtmäßigen, illegalen und kriminellen Netzwerken eingeschränkt, torpediert oder sogar ad absurdum geführt. Die Macht dieser Netzwerke und Strukturen wurde zum Teil jahrhundertlang erprobt und hat sich geschickt an die jeweiligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen angepasst. Sie wussten und wissen noch immer stets, wie sie die rechtsstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Kontrollen unterlaufen können.

Deshalb müssen die rechtsstaatlichen Mechanismen im Kampf gegen die Korruption gestärkt werden. Es stellen sich u.a. folgende Fragen: Wie kann die Macht der Familienclans eingeschränkt werden? Wie können die Hauptakteure der kriminellen Netzwerke strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden? Wie können Kapitalströme und Geldwäsche besser kontrolliert werden?

Als Ausgangspunkt für Lösungen stützen wir uns auf einen materiellen Demokratiebegriff, der über den institutionen- und verfahrenszentrierten Ansatz hinausgeht. Noch immer beherrscht dieser Ansatz oftmals die internationale Politik, und er war auch das Leitprinzip in dem gesamten «Transformationsprozess» nach 1989 (vor allem in Osteuropa). Insbesondere die lateinamerikanischen Staaten (aber ebenso auch einige der Transformationsländer in Osteuropa, von denen manche mittlerweile Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind) zeigen heute, dass es durchaus möglich ist, Strukturen und

Institutionen des demokratischen, repräsentativen Staatsmodells beizubehalten und in regelmäßigen Abständen mehr oder weniger freie Wahlen abzuhalten, ohne dass dabei der Wille und die Ideen der Bevölkerungsmehrheit von der politischen Macht berücksichtigt werden. In Mexiko ist «Simulation» in der politischen Wissenschaft zu einer Analysekategorie geworden: Zwar werden die politischen Führungspersonlichkeiten in mehr oder weniger sauberen Wahlen gewählt und formal besteht ein ausgeglichenes Kräfteverhältnis, doch bilden die Stimmen des Volkes und die Mehrheitsentscheidungen als zentrales Demokratieprinzip nicht die Grundlage für die Gestaltung der staatlichen Politik oder für die Umverteilung von Ressourcen und Zugangschancen zugunsten der Mehrheit, wenn der Staat von faktischen Mächten kooptiert wird. Demokratie herrscht nur dann, wenn das politisch-institutionelle System in der Lage ist, auf die politischen und ökonomischen Forderungen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger zu reagieren, d.h. die Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit und nicht nur einiger weniger Gruppen mit bevorzugtem Zugang zu diesen Institutionen zu verbessern.

In Anbetracht der asymmetrischen Verteilung der wirtschaftlichen und politischen Macht sind keine schnellen Lösungen in Sicht. Dennoch können Ausgangspunkte für Veränderungen identifiziert und Akteure benannt werden, die den Kampf um die Rückgewinnung der demokratischen Strukturen trotz der hohen Risiken und Kosten unterstützen und diesen Wandel auch explizit einfordern.

Verbündete im Kampf gegen Korruption und Kooptation des Staates

In den mehr als 60 Ländern, in denen die Heinrich-Böll-Stiftung tätig ist, fokussiert sie ihr Engagement für die Demokratie auf die organisierte Zivilgesellschaft und die sozialen Bewegungen als Hauptakteure. Darüber hinaus arbeitet die Stiftung häufig mit unabhängigen Medien zusammen. Um es so zu formulieren: Eine unserer Grundannahmen der demokratischen Theorie lautet, dass ohne diese Akteure funktionierende Demokratien heute nicht vorstellbar sind. Sie werden zwar nicht gewählt, doch leisten sie wertvolle Arbeit, repräsentieren vulnerable, vernachlässigte oder diskriminierte Bevölkerungsgruppen und beziehen ihre Legitimität gegenüber einem fernen Staat aus ihrer stetigen, kohärenten und rechtebasierten Arbeit mit diesen Gruppen. Auf diese Weise tragen sie entscheidend dazu bei, dass Menschen-, Frauen- und Umweltrechte gewährt und tatsächlich umgesetzt werden und nicht nur auf dem Papier stehen.

In vielen Ländern, in denen wir arbeiten, steht das demokratische Engagement in den letzten Jahren unter dem Druck zwar gewählter, aber autoritärer Regierungen. Leider folgt auch Lateinamerika den weltweiten autoritären Tendenzen. Nach einem Bericht von Freedom House wurden 2021 weniger als 40 Prozent der lateinamerikanischen Länder als «freiheitlich» eingestuft. Trotz der vom Abbau demokratischer Institutionen geprägten Rahmenbedingungen leisten zivilgesellschaftliche Organisationen in vielen Teilen der Region nicht nur Widerstand gegen die Repression, sondern sie sind zu zentralen Akteuren im Kampf gegen die Korruption und die Kooptation des Staates durch faktische Mächte

geworden. Hier sind zuerst die feministischen Bewegungen zu nennen, die Massendemonstrationen angeführt und öffentliche Räume besetzt haben, und dies nicht nur, um sexuelle und reproduktive Rechte sowie gewaltfreie Gesellschaften einzuklagen, sondern auch, um radikale Veränderungen in den (patriarchalen) Machtstrukturen und Umgestaltungen hin zu gerechteren Gesellschaften zu fordern. Indigene und Umweltbewegungen wurden zu Schlüsselakteuren, um die Ausbeutung von Gemeingütern und die Korruption im Zusammenhang mit extraktivistischen Projekten anzuprangern. Es gibt also verschiedene Beispiele von Institutionen, die den Bedrohungen trotzen und stets die Möglichkeit eines Wandels zugunsten der vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen schaffen.

Spezialisierte Nichtregierungsorganisationen: Die Kämpfe von Einzelpersonen und Organisationen gegen die Brutalität der Diktaturen auf dem lateinamerikanischen Kontinent haben die Gesellschaften durch die allmähliche Verankerung der Menschenrechte im Rechtsgefüge und in den diskursiven Strukturen praktisch aller Länder Lateinamerikas verändert, und dies trotz vielfältiger Widerstände. Die ganze Bandbreite von Forderungen nach einer Verringerung der ökonomischen Ungleichheit und der Verwirklichung bürgerlicher und politischer Rechte, wie sie von verschiedenen, sogenannten «subversiven» Gruppen vorgebracht wurden, sind heute unabdingbare Grundlage für die Demokratien. Obwohl die erzielten Fortschritte noch immer weit hinter den Erwartungen und Bedürfnissen verarmter Gesellschaften zurückbleiben, sind sie dennoch ein Bezugsrahmen für die politischen und sozialen Forderungen der Bürger*innen und somit ein unbequemer Faktor bei der konkreten Durchsetzung autoritärer und oligarchischer Projekte. In vielen Ländern der Region gibt es Menschenrechtsorganisationen, die sich seit Jahrzehnten im Kampf gegen die Korruption engagieren und eine äußerst wichtige soziale und politische Bewusstseinsarbeit in Bezug auf die Machenschaften der Regierenden und der korrupten Netzwerke leisten. Diese Organisationen stehen in engem Austausch mit ihren Kolleginnen und Kollegen, die im Investigativjournalismus und in der Wissenschaft tätig sind. Beispiele für solche historischen Organisationen sind die Mütter der Plaza de Mayo in Argentinien oder auch das Zentrum für Gerechtigkeit und Völkerrecht (CEJIL) in Mittelamerika. Trotz der vielfältigen Schwierigkeiten setzen sie ihre Tätigkeit fort und bewältigen die schwierigen Aufgaben, vor denen sie im Lauf der Zeit immer wieder stehen. Es ist nicht leicht, auf einem Kontinent zu arbeiten, der daran gewöhnt ist, das Leid und die Lasten der Vergangenheit zu tragen.

Investigativjournalismus: Lateinamerika gehört für Journalist*innen nach wie vor zu den gefährlichsten Regionen der Welt. Nach Angaben der Interamerikanischen Pressegesellschaft wurden 2022 in den ersten drei Monaten des Jahres 13 Journalist*innen ermordet, und 15 waren es bis Ende August 2022 allein in Mexiko. Gleichzeitig wurden verschiedene Gesetze verabschiedet, die darauf abzielen, den unabhängigen Journalismus mundtot zu machen. So hat die Bukele-Regierung in El Salvador Beschwerden jeglicher Art über die Maras und ihre kriminellen Strukturen als Teil der gegen die gewalttätigen Banden gerichteten Strafrechtsreform kriminalisiert. Dahinter steckte das eindeutige Ziel, unabhängige Medien wie *El Faro* einzuschüchtern, weil sie über die Geheimverhandlungen

der Regierung mit den kriminellen Banden und die Veruntreuung von Geldern berichtet hatten, die eigentlich für die Unterstützung der Bevölkerung während der Corona-Pandemie bestimmt waren. Der Investigativjournalismus in der Region lässt sich jedoch nicht einschüchtern. In den letzten Jahren ist eine junge Generation von Journalist*innen herangewachsen, die gemeinsam mit ihren erfahrenen und international gut vernetzten Kolleg*innen dazu beigetragen haben, kriminelle Netzwerke und Korruptionsfälle aufzudecken. Lateinamerikanische Medien wie *Folha de São Paulo* in Brasilien, *El Faro* in El Salvador, *CIPER* in Chile und *Quinto Elemento Lab* in México haben sich an internationalen Konsortien beteiligt, um den Bestechungsskandal im Zusammenhang mit dem weltweit tätigen brasilianischen Baukonzern Odebrecht aufzudecken, und sie haben Schlüsselinformationen für die Recherchen über die Panama- und Paradise-Papers geliefert.

Autonome Justiz: In Lateinamerika ist die Unabhängigkeit der Justiz stets bedroht, und oftmals ist sie überhaupt nicht gegeben. Dennoch beschreiten Bevölkerungsgruppen und Organisationen immer häufiger den Rechtsweg zur Verteidigung ihrer Rechte. Dies gilt insbesondere dann, wenn ihre natürlichen Lebensgrundlagen durch Großprojekte oder auch den Klimawandel bedroht sind. In Lateinamerika sind sogar frühere Staatschefs wegen Korruption und schweren Menschenrechtsverletzungen vor Gericht gestellt und verurteilt worden. Trotz der Einschüchterungs- und Bestechungsversuche gibt es immer wieder auch unabhängige, mutige Richter*innen und Staatsanwält*innen, die Korruptionsvorwürfen gegen Regierende nachgehen. Gleichzeitig wächst der Druck auf die Ermittler*innen im Kampf gegen die Korruption. So zwang in Guatemala die amtierende Regierung von Alejandro Giammattei nach Vorwürfen, Bestechungsgelder von der Bauwirtschaft angenommen zu haben, eine ganze Generation von Richter*innen und Sonderermittler*innen ins Exil. In den Cono-Sur-Staaten ist die Lage besser. Dort hat die Justiz ein gewisses Maß an Unabhängigkeit erreicht. In Ländern wie Brasilien und Chile sind die Staatsanwaltschaften wichtige Verbündete beim Opferschutz und bei der Korruptionsbekämpfung.

Mitarbeitende von Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften, die sich mit Korruptionsfällen befassen, sowie Journalist*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf den Kampf gegen Korruption und Strafflosigkeit oder die Kooptation des Staates spezialisiert sind, stehen in vielen Staaten der Region mit dem Rücken zur Wand und bedürfen dringend der internationalen Solidarität. Bisher haben weder die deutsche noch die europäische Öffentlichkeit und noch weniger die «Partner» in den Regierungen der EU-Staaten ausreichend Notiz von der Macht und Reichweite der kriminellen Netzwerke und deren Folgen für die Demokratie genommen. Mexiko und Chile sind Mitgliedstaaten der OECD und könnten von anderen Regierungen der Organisation unter Druck gesetzt werden, damit sie die Menschenrechte wirklich gewährleisten. Korrupte Regierungen wie die von Nicaragua erhalten umfangreiche bilaterale und multilaterale Subventionen, ohne dass die Einhaltung menschenrechtlicher Normen und die Korruptionskontrolle in ausreichendem Maße überwacht werden. Gleichzeitig sind die wichtigsten

zivilgesellschaftlichen Bündnispartner im Kampf gegen die Korruption und die Kooptation des Staates nach wie vor chronisch unterfinanziert.

Natürlich ist eine unabhängige Justiz auch nützlich, wenn es darum geht, zentrale Knoten der makrokriminellen Netzwerke zu zerschlagen. Solche Netzwerke können durch die Ausschaltung von Knoten geschwächt werden. Wenn hingegen Menschen ausgeschaltet werden, die am Rand der Netzwerke stehen, trägt dies nicht zu deren Schwächung bei, denn solche Menschen sind leicht zu ersetzen. Schlüsselpersonen der Netzwerke zu identifizieren und aktionsunfähig zu machen erfordert gründliche und unabhängige Untersuchungen. Menschenrechtsorganisationen und die engagierte Wissenschaft können dabei wertvolle Unterstützung leisten. Dies gilt auch für Richter*innen und Staatsanwält*innen, die weder gekauft noch zu mutlos sind, um solche Verfahren einzuleiten und weiterzuverfolgen. Das Beispiel Italien zeigt, wie schwierig das ist, doch es kann auch gelingen.

Die Stärkung der Demokratie in Lateinamerika benötigt die Unterstützung von Menschen, die sich für die Bekämpfung unzulässiger, unrechtmäßiger Netzwerke einsetzen, denn solche Netzwerke unterlaufen die demokratischen Entscheidungsprozesse und rechtsstaatlichen Strukturen. Gebraucht werden unabhängige Richter*innen, Staatsanwält*innen und Journalist*innen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf den Kampf gegen die Korruption spezialisiert sind. Mehr denn je bedürfen sie der internationalen Solidarität, um ihre körperliche Unversehrtheit und ihre unabhängige Arbeit sicherzustellen. Deutsche und europäische Akteure haben die Pflicht, die wirtschaftliche Agenda nicht immer weiter von der Menschenrechtsagenda und der Korruptionsbekämpfung abzukoppeln, und sie müssen die Beschaffungs- und Vergabepraktiken in der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit hinterfragen.

Regionale Kommissionen für die Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit

Die Kommissionen für die Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit (CICIG^[4] in Guatemala, MACCIH^[5] in Honduras und CICIES^[6] in El Salvador) wurden in den letzten Jahren zwar in ihrer Arbeit unterbrochen, doch liegt dies nicht an ihrem mangelnden Erfolg. Von 2006 bis 2019 deckten beispielsweise in Guatemala die mit Korruptionsfällen befassten Ermittler*innen der CICIG über 70 illegale Netzwerke auf, die dazu dienten, Ämter im Staat zu kaufen und den Staat auf verschiedenen Wegen zu kooptieren. Im Jahr 2015 wurden der damalige Staatspräsident, Otto Pérez Molina, und Vizepräsidentin Roxana Baldetti wegen Korruption angeklagt und zu Gefängnisstrafen verurteilt. Die parteipolitischen Eliten Guatemalas bildeten daraufhin rasch einen «Pakt von Korrupten»,

4 CICIG = Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.

5 MACCIH = Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad de Honduras.

6 CICIES = Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador.

der von der Privatwirtschaft unterstützt wurde, um die Justiz wieder unter ihre Kontrolle zu bringen und die CICIG des Landes zu verweisen. Dies gelang 2019 unter Mithilfe des damaligen US-Präsidenten, Donald Trump. Drei mutige Richter*innen und Staatsanwält*innen setzten trotz fehlender Mittel ihre Untersuchungen fort. Sie wurden jedoch von der amtierenden Generalstaatsanwältin, Consuelo Porras, abrupt gestoppt und ins Exil gezwungen. Damit sollte ein strafrechtliches Verfahren aufgrund der Beweislage zu den Korruptions- und Bestechungsvorwürfen gegen den jetzigen Staatspräsidenten Giammattei verhindert werden.

Aus den Erfahrungen der Kommissionen CICIG, MACCIH und CICIES lassen sich sowohl Hindernisse im Kampf gegen Korruption und Straflosigkeit erkennen als auch Erfolgsfaktoren für eine wirksame Ermittlungsarbeit und gerichtliche Verfolgung von Korruption und Kooptation staatlicher Institutionen. Hierzu gehören die notwendige Unabhängigkeit der Exekutive und das Recht, solche Fälle gemeinsam mit der Staatsanwaltschaft zu untersuchen. US-Präsident Biden hatte in seinem Wahlkampf versprochen, sich für die Einrichtung einer regionalen Kommission gegen Korruption und Straflosigkeit stark zu machen, doch bisher hat er diese Zusage nicht umgesetzt. Wir brauchen eine verstärkte transnationale Zusammenarbeit bei der Korruptionsbekämpfung und eine intensivere Kooperation mit den Organisationen, die Korruptionsoffer vertreten. Die Inter-amerikanische Menschenrechtskommission (CIDH) hat hierzu bereits konkrete Vorschläge erarbeitet. Auch regt sie die Einsetzung eines in der CIDH angesiedelten Sonderberichterstatters zu Korruption und Menschenrechten an. Die Erfahrungen der Kommissionen CICIG, MACCIH und CICIES bilden die Grundlage für detaillierte Vorschläge zur Stärkung von Korruptionsbekämpfungsstellen in den Staatsanwaltschaften und auch zu Möglichkeiten, um die Immunität und die Sicherheit der mit Korruptionsfällen befassten Ermittler*innen zu fördern und den Zugang zu den erforderlichen Informationen zu gewährleisten.

Wie so oft liegen die Erfahrungen, Analysen und Einschätzungen der Expert*innen und auch entsprechende Vorschläge auf dem Tisch, doch am Ende ist der politische Wille entscheidend dafür, ob diese Vorschläge tatsächlich auch in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Im Jahr 2021 beispielsweise beschloss die mexikanische Regierung die Einrichtung einer nationalen Wahrheitskommission für die in der Zeit von 1965 bis 1990 begangenen Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der sogenannten «Aufstandsbekämpfung». Die Kommission nahm 2022 ihre Arbeit auf, allerdings leider mit unzureichender Finanzierung. In Honduras bat die neu gewählte Staatspräsidentin, Xiomara Castro, die Vereinten Nationen (UNO) um Unterstützung bei der Einrichtung einer Internationalen Kommission gegen Korruption und Straflosigkeit als Modell, das den bestehenden Bedarf an solchen Kommissionen belegen sollte. Noch besteht allerdings keine Klarheit über die gebührende Unabhängigkeit derartiger Kommissionen in Ländern mit einem hohen Maß an politischer Polarisierung.

Internationale Bündnisse und Mehr-Ebenen-Ansätze zur Korruptionsbekämpfung

An Reformvorschlägen mangelt es in Lateinamerika zweifellos nicht. Deren Umsetzung scheitert jedoch meist aus Gründen der politischen Machtverhältnisse, denn die Verantwortlichen bekleiden hohe Posten oder stehen sogar an der Regierungsspitze, und sie verfügen über die notwendigen Instrumente, um kritische Stimmen zum Schweigen zu bringen oder auszuschalten. Viele Staaten schrecken vor politischen und wirtschaftlichen Sanktionen zurück, selbst wenn es um nachweislich korrupte Regierende geht.

An dieser Stelle sei lediglich daran erinnert, dass die Europäische Union politische Assoziations- und Freihandelsabkommen mit Mexiko, Chile und Mittelamerika unterzeichnet hat, in denen offiziell eine «Demokratieklausel» als zentraler Vertragsbestandteil vorgesehen ist. Theoretisch könnte damit bei schweren Menschenrechtsverletzungen oder einem Zusammenbruch der demokratischen Ordnung eines Unterzeichnerstaates das Abkommen ausgesetzt oder zumindest einer Überprüfung unterzogen werden. Dieses Mittel ist jedoch niemals eingesetzt worden. Ganz offensichtlich sind die europäischen Staaten nicht zu einer Unterbrechung der Handelsbeziehungen bereit. Dennoch gibt es institutionelle Rahmenbedingungen, die ihnen die Möglichkeit bieten, sich ein wenig stärker für die Integrität der demokratischen Institutionen in Lateinamerika einzusetzen.

Den entsprechenden politischen Willen auf nationaler und internationaler Ebene vorausgesetzt, können länderübergreifende Mehr-Ebenen-Ansätze nicht nur dazu beitragen, korrupte Netzwerke aufzudecken, sondern auch deren Mitglieder zur Rechenschaftslegung zwingen, insbesondere dann, wenn (trans-) nationale Unternehmen beteiligt und internationale Handelsketten betroffen sind. Illegale und kriminelle Netzwerke verfügen in der Regel über internationale Verbindungen, und sie hinterlassen (digitale und physische) Spuren bei ihren korrupten Machenschaften. Einige kriminelle Netzwerke könnten mit der Durchforstung riesiger Datenmengen durch international vernetzte Medien entlarvt werden. Die bekanntesten Beispiele hierfür sind die Panama- und Paradise-Papers. Auch auf regionaler Ebene gibt es solche Beispiele. Der bekannteste Fall ist der große Korruptionsskandal im Zusammenhang mit dem brasilianischen Bauriesen Odebrecht, der über Jahre hinweg in zahlreichen – vornehmlich lateinamerikanischen – Ländern Entscheidungsträger*innen bis in die Staatsführungen hinein bestochen hat, um an Aufträge zu kommen. Inzwischen haben die Staatsanwaltschaften von 15 Ländern die Ermittlungen unterstützt, und mehrere amtierende oder ehemalige Staatschefs bzw. hochrangige Politiker*innen sind angeklagt, in einigen Fällen auch verurteilt oder zum Rücktritt gezwungen worden.

Ein jüngerer Fall ist das transnationale Unternehmen Solway mit Wurzeln in Russland und Sitz in der Schweiz, das in einem der größten Tagebaubetriebe Guatemalas Nickel abbaut. Dessen illegale und kriminelle Machenschaften wurden kürzlich durch Nachforschungen eines Konsortiums von 65 Journalist*innen aus 15 Ländern aufgedeckt. Hier wird deutlich,

wie wichtig es ist, internationale Bündnisse auf mehreren Ebenen zu schmieden, um den korrupten Machenschaften multinationaler Unternehmen entgegenzuwirken.

Dieses und auch andere Beispiele belegen unzweifelhaft, dass die länderübergreifende Zusammenarbeit zwischen Journalist*innen aus internationalen Netzwerken, Menschenrechtsorganisationen mit Kontakten zu lokalen Basisgruppen und auf Korruptionsbekämpfung spezialisierten Wissenschaftler*innen Möglichkeiten bietet, und zwar nicht nur, um die (trans-) nationalen Korruptionsnetzwerke international sichtbar zu machen, sondern auch deren Akteur*innen zur Rechenschaftslegung zu zwingen. Der Investigativjournalismus im Rahmen von organisierten Konsortien hat bewundernswerte Arbeit geleistet, um die Wege des schmutzigen Geldes aufzudecken und die Nutznießer*innen dieser Machenschaften zu entlarven. Damit solche Enthüllungen jedoch nicht nur als Vorwurf im Raum stehen bleiben, bedarf es einerseits einer unabhängigen Justiz, die solche Fälle untersucht, andererseits aber auch der Unterstützungsarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, um sicherzustellen, dass Gesetze zur Bestrafung solcher Praktiken gestaltet, verabschiedet und umgesetzt werden.

Kontrolle der Finanzströme regionaler und internationaler Entwicklungsbanken

Zweifellos sind in der Region Lateinamerika Gesetze über Lieferketten erforderlich, mit denen die transnationalen Unternehmen für ihre Zusammenarbeit mit korrupten Politiker*innen bzw. Lieferant*innen als Ursache für Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen Umweltbestimmungen zur Rechenschaft gezogen werden können. Trotz dieser Notwendigkeit ist das deutsche Lieferkettengesetz wegen der Corona-Pandemie erst am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Überdies bleibt es weit hinter den Bestimmungen des europäischen Lieferkettengesetzes zurück, das am 23. Februar 2022 von der EU-Kommission vorgelegt wurde, aber noch vom europäischen Parlament und vom Rat der EU gebilligt werden muss, bevor es in Kraft treten kann. Neben der Kontrolle transnationaler Unternehmen mit Sitz in der EU ist auch eine strengere Überwachung der Vergabe öffentlicher Gelder an Regierungen erforderlich, die nachweislich rechtsstaatliche Prinzipien verletzen, staatliche Institutionen zu ihrer persönlichen Bereicherung missbrauchen und in korrupte Praktiken verwickelt sind. Auch müssen Regierungen und Organisationen der internationalen Zusammenarbeit ihre Kooperation mit regionalen Entwicklungsbanken überprüfen, deren Vorstandsmitglieder nicht die gebotene Unabhängigkeit von korrupten Regierungen wahren und keine klare politische Linie verfolgen, um die Einhaltung von Umweltbestimmungen und Menschenrechten zu überwachen. Nach einer neueren Studie des Regionalbüros der Heinrich-Böll-Stiftung für Mittelamerika gilt dies auch für die Zentralamerikanische Entwicklungsbank BCIE/CABEI, die nach wie vor Millionenkredite an das autoritäre, korrupte Regime in Nicaragua vergibt. Es wäre lohnenswert zu wissen, wie lange sich eine Neo-Diktatur bei einer Kappung der Finanzströme noch an der Macht halten könnte. Dazu würde sie allerdings den überlebenden Mehrheiten der durch

Mittelkürzungen ausgelöst sozialen, wirtschaftlichen und politischen Krisen leider ein Maximum an Opfern abverlangen.

Wiedereroberung der Demokratie und Überwindung der Straflosigkeit

Die Ungleichheit ist in Lateinamerika historisch tief verankert und gleichermaßen gestützt durch Korruptionsvorgänge im Umfeld politischer Mächte, die in der Demokratie einen Modus operandi gesehen haben. Das große Ausmaß von Armut, Ausgrenzung und Marginalität ist Ländern wie Brasilien, Mexiko und Kolumbien nicht fremd, und Regionen wie Mittelamerika stehen am Rande eines beispiellosen Zusammenbruchs in einer Post-Pandemie-Phase, die mehr Unsicherheiten aufweist als Sicherheiten. In Kombination mit dem riesigen Bedarf an lebenswichtigen Ressourcen werden so stetige Migrationsströme ausgelöst, die immer mehr auf die staatliche Repression durch rückwärtsgewandte Regierungen zurückzuführen sind. Die antidemokratische Dynamik ist Realität in Teilen des Kontinents, der nur durch die Opfer am Leben erhalten wird, die den Organisationen, Einrichtungen und Institutionen gnadenlos abverlangt werden. Sie alle haben sich ihre fortschrittlichen Ideale bewahrt und setzen wenngleich begrenzte, so doch konkrete Maßnahmen um.

Im Rahmen dieser Maßnahmen gibt es Entwicklungen, die in einigen Subregionen Lateinamerikas gewissen Anlass zur Hoffnung geben. Unter den erhofften Veränderungen während der letzten Jahrzehnte nach den schlimmsten Militärdiktaturen fallen als prägnante Beispiele hierfür die gerichtliche Verfolgung von Verbrechen und die Anwendung von Gesetzen zugunsten des Rechtsstaats ins Auge. In Verfassungen und Gesetzbüchern sind jetzt differenzierte Verfahren vorgesehen, um Mord, Korruption und Umweltdelikte zu verfolgen und ebenso auch die Menschen zu schützen, die für ihre Rechte eintreten. Wie immer erscheint die Umsetzung weniger erfolgreich zu sein als die Konzeption. Dennoch hat die Zahl der Gerichtsverfahren erheblich zugenommen, unter anderem, weil die Organisationen mit ihren Strategien häufiger den Rechtsweg beschreiten. In Teilen ist das Rechtssystem gewissermaßen noch etwas löchrig. So ist das Strafrecht noch nicht an die jetzige Wirklichkeit angepasst und stützt sich in den meisten Fällen noch immer auf individuelle Schuldzuweisungen für komplexe Verbrechen, an denen eine beträchtliche Zahl von Täter*innen mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten beteiligt ist. Täter*innen und Verantwortliche für schwere Menschenrechtsverletzungen, Korruption, Kooptation und die Bildung illegaler Netzwerke werden zwar meist nicht verurteilt oder vorzeitig freigelassen. Dennoch haben solche Fälle in Ländern wie Guatemala, Peru, Argentinien, Kolumbien und Chile gewisse Erfahrungen der Machbarkeit in das gesellschaftliche Gedächtnis einfließen lassen, d.h. sie haben bewiesen, dass es trotz aller Frustration gelingen kann, gegen die Unantastbaren vorzugehen. Damit konkretisiert sich eine Vorstellung davon, dass mehr Demokratie möglich ist, wenngleich nicht ohne Kosten und Risiken.

Diejenigen Kräfte, die von der Heinrich-Böll-Stiftung unterstützt werden – wie die organisierte Zivilgesellschaft, der kritische Journalismus, die feministischen Bewegungen, die

Gruppen, die für den Schutz von Territorien eintreten, und eine Justiz, die wirklich unabhängig ihre Aufgaben erledigt –, bewegen sich in einem extrem labilen Machtgleichgewicht. Ein Teil unserer Aufgabe besteht darin, sie besser untereinander zu vernetzen, damit sie über Ländergrenzen hinweg gemeinsame Strategien entwickeln können, und ihnen dazu bessere Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Umsetzung, Stärkung und Verteidigung von Demokratie und Menschenrechten erfordert harte Arbeit, die jeden Tag von neuem beginnt und von Tag zu Tag schwieriger wird, auch weil «Demokratie» und «Menschenrechte» als reine Lippenbekenntnisse immer weniger diejenigen Menschen überzeugen können, die das wirkliche Potenzial dieser Begriffe mit Blick auf ein menschenwürdiges und gerechtes Leben nicht kennen. Sich auf die Seite derer zu stellen, die diese Arbeit leisten, ist die einzige Option.

Übersetzung aus dem Spanischen: Beate Engelhardt

Quellen

Heinrich-Böll-Stiftung (2022): «Poderes Fácticos – Captura del Estado, redes criminales violencia en América Latina», México DF, <https://mx.boell.org/es/2022/12/16/poderes-facticos>

Heinrich-Böll-Stiftung; Regine Schöneberg (Hrsg.) (2013): Transnational Organized Crime. Analyses of a Global Challenge to Democracy, Bielefeld: transcript Verlag
Maihold, Günther; Ricardo Córdova Macías (2014): Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina, México DF: Cátedra Humboldt

Ziaja, Sebastian; Jörn Grävingholt; Merle Kreibbaum (2019): Constellations of Fragility: an Empirical Typology of States. in: Studies in Comparative International Development (2019) 54:299-321, <https://doi.org/10.1007/s12116-019-09284-3>

Die Autor*innen

Dawid Danilo Bartelt leitete von 2010 bis 2016 das Brasilien-Büro der Heinrich-Böll-Stiftung in Rio de Janeiro und von 2017 bis 2022 das Büro in Mexiko. Seit Februar 2023 leitet er das Türkei-Büro in Istanbul.

Rodolfo Aguirre ist seit 2010 Programmkoordinator im Bereich Demokratie der Heinrich-Böll-Stiftung in Mexiko.

Marco Pérez Navarrete war von 2013 bis 2022 Programmkoordinator für Demokratie und Menschenrechte der Heinrich-Böll-Stiftung im Büro San Salvador.

Ingrid Wehr leitete von 2014 bis 2020 das Büro der Heinrich-Böll-Stiftung in Santiago de Chile; seit 2021 leitet sie das Büro in San Salvador.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Kontakt: Caroline Kassin, Referat Lateinamerika **E** kassin@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de
Erscheinungsdatum: August 2023
Covermotiv: © IMAGO/Xinhua

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0),
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Paper zum Downloaden unter: www.boell.de/publikationen