



Globale Zivilgesellschaft
IfS Analysen

Simon Lenhart

Kolumbien zwischen Staatszerfall und Demokratisierung
Kräfte zwischen Staat, Zivilgesellschaft
und organisiertem Verbrechen

Ein Beitrag aus unserer Kooperationsreihe mit



Institut für Sozialstrategie

Laichingen – Jena – Berlin

Bleichwiese 3, 89150 Laichingen
<http://www.institut-fuer-sozialstrategie.de/>
kontakt@institut-fuer-sozialstrategie.org

November 2015, Köln

Abstract DE: Kolumbien ist seit Jahrzehnten in eine Gewaltspirale aus linksgerichteten Guerillas, rechtsgerichteten paramilitärischen Organisationen und staatlichen Sicherheitskräften verwickelt. Die alltägliche Gewalt führte seit Beginn des Konflikts zu einer dramatischen fragilen Staatlichkeit. Drogenhandel, repressive Maßnahmen gegen die Zivilgesellschaft, Gewalt und Unsicherheit, geschwächte politische Institutionen und eine hohe Korruption dominierten seit Dekaden das öffentliche Bild von Kolumbien. Versuche zur Demokratisierung haben nicht selten einen gegenteiligen Effekt bewirkt, sodass die strukturellen Ursachen von Gewalt und schwacher Staatlichkeit betrachtet werden sollen. Dieser Beitrag soll zeigen, wie die Staatlichkeit in Kolumbien ausgeprägt ist, wie unter der Leitidee der „Good Governance“ eine elementare Förderung des notwendigen Institutionenaufbaus erzielt werden kann, damit eine stabile Zivilgesellschaft entstehen kann.

Abstract EN: Since decades Colombia has been embroiled in a spiral of violence from leftist guerilla, rightist paramilitary organizations and state security forces. The everyday violence has been led in a dramatic fragile statehood. Drug trafficking, repressive measures against civil society, violence and insecurity, weaken political institutions and a high degree of corruption dominated for decades the public view to Colombia. Efforts to democratization have usually causes the opposite effect, so that the structural causes of violence and weak statehood should be considered. This article should examine how the law in Colombia is pronounced as under the guiding principle of “good governance” to achieve the required institution building, so that a stable civil society can arise.

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	2
2. „Good Governance“ für einen Institutionenaufbau	2
3. Ursachen des Konflikts in Kolumbien und Akteure – Gewalt als politische Konstante?.....	4
4. Fragile Staatlichkeit und schwache Institutionen	5
5. Graduelle Demokratisierung und Zivilgesellschaft in Kolumbien	6
6. Literaturverzeichnis.....	9

1. Einführung

Seit den Präsidentschaften von Álvaro Uribe und Juan Manuel Santos konnte eine langsame Demokratisierung in dem durch Bürgerkrieg, Drogenkriminalität und hohem organisiertem Verbrechen gekennzeichneten Kolumbien eingeleitet werden. Dennoch ist die Legitimationsbasis des lange Zeit als zerfallend bezeichneten Staates nach wie vor prekär. Auch wenn das Gewaltmonopol des Staates nicht so schwach ausgeprägt ist wie in anderen Schwellenländern der Welt, sind in Kolumbien staatsfreie Territorien, ein defektes Justizsystem, ineffiziente staatliche Strukturen und insbesondere Menschenrechtsverletzungen vorhanden, die sich für eine Demokratisierung der politischen Ordnung sowie der Zivilgesellschaft als hinderlich erweisen. Denn die strukturelle Gewalt ist eine stark verankerte Konstante in der kolumbianischen Geschichte, die die Ursache für die Konflikte in Kolumbien darstellt. Es soll gezeigt werden, wie Kriterien des „Good Governance“ eine Transformation von Politik und Zivilgesellschaft in Richtung einer stabilen und funktionierenden Demokratie begünstigen können. Hierfür werden zentrale Sozialstrukturen und Entwicklungen der Politik aus historischer Perspektive betrachtet. Zudem wird mit dem Konzept der fragilen Staatlichkeit dargelegt, dass in der Entwicklung des kolumbianischen Staates seit der vergangenen Dekade mit der Stärkung von staatlichen Institutionen Fortschritte zu verzeichnen sind.

2. „Good Governance“ für einen Institutionenaufbau

Mit dem Konzept „guter Regierungsführung“ führte die Weltbank 1992 ein Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungspolitik durch, da sich bislang für die wirtschafts- und finanzpolitische Bonität eines Gläubigerlandes die Kriterien der guten Regierungsführung auf ökonomische Maximen bezogen haben. Ursache war eine ‚crisis of governance‘, bei der festgestellt wurde, dass trotz des Einhaltens von ökonomischen Regeln Empfängerstaaten von Wirtschaftshilfe kein Wachstum verzeichnen konnten. Fortan wurde der Terminus nicht ausschließlich durch ökonomischen Kriterien definiert, sondern durch 1) Partizipation/Verantwortlichkeit, 2) politische Stabilität/Gewaltkontrolle, 3) Effektivität des Regierens, 4) Qualität regulativer Politik, 5) Rechtsstaatlichkeit und 6) Korruptionskontrolle (Czada 2009: 5). Auf Basis der Good-Governance-Kriterien der Weltbank erfolgten unterschiedliche Neukonzeptionen der OECD (OECD-Prinzipien guter Regierungsführung), der Europäischen Union (Weißbuch Europäisches Regieren/EU-Grundsätze des guten Regierens) und des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). Simonis (2004) sieht Good Governance bestehend aus politischen, ökonomischen, unternehmensorientierten und sozioökonomischen Elementen. Good Governance wird auch als Ziel der Millennium Development Goals (MDGs) benannt. Dazu sagt der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan:

„Good governance and sustainable development are indivisible. That is the lesson of all our efforts and experiences, from Africa to Asia to Latin America. Without good governance – without the rule of law, predictable administration, legitimate power and responsive regulation – no amount of funding, no amount of charity will set us in the path to prosperity“

Die Gemeinsamkeiten der Konzeptionen zu Good Governance lassen sich aber nach Bösl (2007: 12-18) zusammenfassen: Grundlage von Governance bilden transparente Prozesse einer Auswahl politischer Akteure und Verfahren der Entscheidungsfindung. Gerade die Entscheidungsfindung umschließt neben staatlichem Handeln die notwendige Partizipati-

on der Zivilgesellschaft. Ebenso fokussiert sich Good Governance auf die Qualität bzw. Legitimation politischer Institutionen. Außerdem richtet sich Good Governance auf die verantwortungsvolle und nachhaltige Bereitstellung von Gütern, Dienstleistungen und öffentlichen Leistungen.

Im Gegensatz zum Terminus Good Governance existiert auch eine „Bad Governance“, die sich durch eine schlechte Regierungsführung (ex negativo aus der Skizzierung zur Good Governance), einer gestörten Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der Zivilgesellschaft auszeichnet. Gebräuchlich sei für diesen Zustand einer politischen Ordnung Begrifflichkeiten wie *difficult partners* oder *poor performance*. Häufig erfolgt ein synonyme Gebrauch der Begriffe *bad governance*, *poor performer* und *fragile states*. „Bad Governance ist somit weder eine notwendige noch eine hinreichende Voraussetzung für einen fragilen Staat noch ist Good Governance ein Garant für Stabilität“ (Bösl 2007: 20). Vor allem lohnt sich ein Blick auf einen funktionierenden Staat bzw. auf den Begriff der Staatlichkeit. Im Vergleich zu Governance lässt sich ‚Staat‘ als umfassender und mit formalen Institutionen ausgestattet begreifen (funktionierendes Gewaltmonopol, staatliche Leistungen, Partizipation des Volkssouverän, Gewaltenteilung, Rechtsstaat), während Governance dynamische Prozesse des Regierungshandelns oder Einfluss darauf beschreibt. Staatlichkeit sei somit Voraussetzung, Rahmen und Ergebnis von Governance (Bösl 2007:21-23).

Doch wie demokratisch ist Kolumbien nach Einschätzung von Experten? Wie gut ist die Regierungsführung? Der Fragile States Index 2015 des Fund for Peace ordnet Kolumbien nach Indikatoren wie Rechtsstaatlichkeit, Anzahl der Vertriebenen, Menschenrechtslage, Sicherheitslage, wirtschaftlicher Entwicklung, staatlicher Legitimation, sozialen/ethnischen Spannungen und Qualität öffentlicher Dienstleistungen in die Kategorie ‚High Warning‘ ein – von allen lateinamerikanischen Staaten das miserabelste Rating. Insgesamt überwiegt der Eindruck einer schwachen Staatlichkeit mit einer höheren staatlichen Fragilität. Jedoch hat sich Kolumbien seit 2006 im Index stark verbessert. Der Freedom-House-Index 2015 sieht Kolumbien nach Kriterien der politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten als teilweise freien Staat mit Indexwerten von 3-4 (von 1=am besten bis 7=am schlechtesten) an. Insgesamt fällt das Fazit positiver aus, doch auffällig ist, dass Kolumbien seit 1995 keine positive Entwicklung verzeichnet haben soll und seitdem den Status als ‚partly free‘ innehält. Auch fällt das Ranking des Democracy Index 2014 des Economist nicht so schlecht aus: Nach Kriterien der Regierungseffizienz, der politischen Partizipation und Kultur, der zivilen Freiheiten und des Pluralismus nimmt Kolumbien mit der Einordnung als defekte Demokratie den 62. Platz von 167 im Index aufgeführten Staaten ein. Nicht zu vernachlässigen ist für den weiteren Verlauf des Beitrags das Maß an Korruption: Der Corruption Perception Index 2014 ermittelt in Kolumbien eine Tendenz in Richtung hoher Korruption, die für lateinamerikanische Verhältnisse leicht über den Durchschnitt liegt. Die Pressefreiheit wird als schwach eingestuft (Reporter ohne Grenzen 2015). Demokratiemessungen verdeutlichen, dass Kolumbien politisch wie gesellschaftlich ein fragmentierter Staat ist. Die Demokratie ist fragil und in den letzten Dekaden war in Kolumbien eher eine schlechte als gute Regierungsführung präsent. Die OECD bescheinigt der Regierung, dass die Politik seit der Einführung der neuen Verfassung 1991 die Governance-Strukturen stetig modernisiert hat, doch weist sie auf Herausforderungen wie der hohen Armut, ungleichen Einkommensverteilung und regionalen Disparitäten für zukünftige Governance-Prozesse hin (OECD 2013, OECD 2015).

3. Ursachen des Konflikts in Kolumbien und Akteure – Gewalt als politische Konstante?

Die Ursachen des Konflikts in Kolumbien sind sehr komplex: Gewalt hatte in der kolumbianischen Geschichte den Zweck einer Integration der Zivilbevölkerung in eine hierarchisch strukturierte Gesellschaftsordnung nach Art eines Patronagesystems mit einer extremen sozialen Ungleichheit (Kurtenbach 2010: 3-4). Es findet sich in der Geschichte des Landes meist ein System der indirekten Regierung, bei der die Zentralregierung durch Dezentralisierung einen Teil seiner Macht an lokale Führungspersonen übergibt. Keinesfalls besteht eine ausgewogene Machtverteilung zwischen Staatsregierung und Regionalpolitik, denn reale Macht üben lokale Eliten aus. In ihrem Interesse lag die Schwächung der Zentralmacht. Dieses Machtungleichgewicht und die damit verbundenen Auseinandersetzungen mit dem Zentralstaat bestehen seit der Kolonialzeit: Durch die Schaffung eines Haciendawesens konzentrierte sich im ländlichen Sektor in der Person des Großgrundbesitzers wirtschaftliche und politische Macht, sodass man von einer Feudalordnung sprechen kann (Gehring/Cuervo 2014: 66-69). Der Beginn des 20. Jahrhunderts war neben der durch industrieller Technologie fortschreitender Modernisierung im industriellen Sektor und im Handel durch Kämpfe um Verteilung des Landes sowie um sozialpolitische Maßnahmen gekennzeichnet. Nach der Weltwirtschaftskrise 1929 folgt ein Machtverlust der traditionellen Großgrundbesitzer, ausgelöst durch den zunehmenden Bedeutungsverlust des Haciendawesens im Wirtschaftssystem. In Folge kam es zu deutlichen Protesten der Zivilgesellschaft, die bessere Arbeitsbedingungen, ein Recht auf Landbesitz und eine Teilhabe an der positiven Wirtschaftsentwicklung erkämpfen wollten. Zwar kam die Regierung Pumarejo der Protestbewegung etwas entgegen, doch grundsätzliche Reformpakete zur Bekämpfung der massiven sozialen Ungleichheit scheiterten am Widerstand der nationalen und regionalen Eliten (Gehring/Cuervo 2014: 69-70).

Die derzeitige gewalttätige Phase der kolumbianischen Gesellschaft geht auf den als „La Violencia“ bezeichneten Bürgerkrieg von 1948-1958 zurück, der ca. 250.000 Opfer forderte. Durch das Abkommen „Frente Nacional“ beendeten die Kriegsparteien (Liberale & Konservative Lager) den blutigen Bürgerkrieg. Bis 1974 wurden politische Ämter paritätisch zwischen den Parteienlagern aufgeteilt. Problematisch war dieser Pakt deshalb, weil die traditionellen Machtstrukturen zugunsten der Großgrundbesitzer und dem Bürgertum unangetastet blieben. Die Gesellschaft war noch zusätzlich durch den Zwang gespalten, lediglich liberale oder konservative Werthaltungen einzunehmen (Härtl 2011: 2-3). Durch den politischen Ausschluss folgte während der „Nationalen Front“ die Entstehung der bewaffneten Guerillabewegungen, woraus der am längsten andauernde Konflikt Lateinamerikas entstand. Tiefgreifende Gesellschaftsprobleme verschärften sich mit der Komplexität durch weitere Akteure (Gehring/Cuervo 2014: 72-73). Im Verlauf der 1960er-Jahre entstanden linksgerichtete Guerillagruppierungen: Zuerst die „Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens“ (FARC), dann die „Nationale Befreiungsarmee“ (ELN) und schließlich die „Volksbefreiungsarmee“. Die FARC und ELN sind die bedeutendsten Guerillaorganisationen Kolumbiens, die große Teile des Staatsgebietes als parastaatliche Herrschaftsgewalt kontrollieren. Außerdem verstärken paramilitärische Organisationen die Gewaltspirale, da sich diese Akteure aus dem rechten politischen Spektrum seit den 1980er-Jahren die Bekämpfung der Guerilla zum Ziel gesetzt haben. 1997 wurden sämtliche paramilitärische Strömungen zu den „Vereinigten Selbstverteidigungsgruppen Kolumbiens“ (AUC) vereinigt, die sich maßgeblich der Interessen von Unternehmern, Drogenhändlern und sogar staatlichen Vertretern zur Verfügung gestellt haben (Härtl 2011: 3-6). Schließlich nehmen staatliche Sicherheitskräfte am Konflikt teil, denen eine Zusammenarbeit mit Para-

militärs nachgewiesen wurde und sogar eine aktive Teilnahme an Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Nicht zuletzt begeht das staatliche Militär außergerichtliche Hinrichtungen, die sich aufgrund der absurden Praxis „falscher Erfolgsmeldungen“ neben Guerillakämpfern vor allem gegen Zivilpersonen richtet. Eine erfolgreiche Tötung von Guerillakämpfern wird mit staatlichen Prämien ausgezeichnet (Härtl 2011: 4-5). Hinzu kommt die Gewalt des Drogenhandels seit den 1970er-Jahren, der zum Katalysator des Konflikts wurde. Illegale Drogen bilden heute die wichtigste Finanzierungsquelle der bewaffneten Gruppen und um die Kontrolle für das Land zum Drogenanbau folgen rivalisierende Auseinandersetzungen zwischen allen Akteuren (Gehring/Cuervo 2014:73-75). Kolumbien ist der Staat in Lateinamerika mit der höchsten und zugleich verschiedenartig geprägten Gewalt, wo die mangelnde Umsetzung des Projekts Demokratie mit Gewaltmechanismen im Gesellschaftswesen des Landes einen langen Bestand hat (Kurtenbach 2011, Rütsche 2009). Die Gewalt trage wie in Europa zur Staatsbildung bei, ohne dass jedoch das Gewaltmonopol in den Händen eines Akteurs liegen würde, da hierfür ein intrastaatlicher Konsens für die Legitimität des Machtmonopols vorliegen müsste (Kurtenbach 2010: 4).

4. Fragile Staatlichkeit und schwache Institutionen

Es wurde gezeigt, dass sich die bisherige historische Entwicklung Kolumbiens im Prozess eines *nation-buildings* befindet, das längst nicht abgeschlossen ist. Der bürokratische Apparat ist seit Langem zentralisiert, jedoch konnte Kolumbien aufgrund seines fragilen legitimen Gewaltmonopols bislang nur geringe Fortschritte in Richtung inklusiver Staatsstrukturen machen. Diese funktionale Fragilität gründet wie betont auf ein mangelhaftes Machtmonopol bzw. eine geringe Legitimation durch die Zivilgesellschaft. Nicht zuletzt prägt Gewalt die Wahrnehmung aller Akteure in diesem Konflikt, sodass der Handlungsspielraum für zukünftige Lösungen eingeschränkt ist. Außerdem trennt die Gewalt die gesellschaftliche und staatliche Sphäre, da bedingt durch Angst und Unsicherheit ein großes Misstrauen gegenüber staatlichen Reformen herrscht (Kurtenbach et al. 2007: 128). Es ist dann nicht verwunderlich, dass in der historischen Perspektive ein Aufbau inklusiver Institutionen kaum möglich war. Einen zentralen Faktor bildet die hohe Korruption staatlicher Institutionen. Denn die politischen Probleme des Landes sprechen für einen Staatszerfall, der in den 1980er-Jahren einsetzte und über die 2000er-Jahre voranging. Inzwischen sind deutliche Konsolidierungsbestrebungen deutlich geworden, die im Verlauf geschildert werden. In der territorialen Präsenz des Staates zeigt sich, dass der kolumbianische Staat kaum präsent ist; insbesondere in ländlichen Regionen findet sich nur unzureichendes bis kaum gegenwärtiges Sicherheitspersonal. Auch ist die Präsenz nicht-staatlicher Gewaltakteure auf dem Land meist hoch (Jäger et al. 2007: 18-35). Diese werden auch als Parallelstaaten bezeichnet, die als de-facto-Mächte die militärische und politische Kontrolle ausüben, staatliche Institutionen korrumpieren und eine erzwungene Loyalität der dortigen Bevölkerung haben (Gehring & Cuervo 2014: 76-77).

Mit der Einführung einer neuen Verfassung 1991 sollte eine Demokratisierung des politischen Systems einsetzen, was vor allem für die Zivilgesellschaft eine höhere Partizipation und bürgerliche Freiheiten versprach. Doch im Alltag sieht die Realität anders aus: Ein fehlendes Gewaltmonopol geht mit der Verletzung liberaler Freiheiten wie der Meinungs-, Presse-, Versammlungs-, Bewegungs- und Wohnfreiheit einher. Das Recht des Eigentums wird in hohem Maße verletzt. Hinzu kommt, dass der Staat repressiv gegenüber unbewaffneten, zivilgesellschaftlichen Organisationen auftritt. Ebenso fraglich ist die Rolle des Militärs: Da das Militär lange vor Aufrüstungsmaßnahmen unter Präsident Uribe instrumentell schwach war, suchte er Unterstützung in paramilitärischen Organisationen. Doch

je geringer ein legitimer Staat Sicherheit herstellen kann, desto stärker richtet sich das Militär nach Autonomie und möchte sich gegen den Staat behaupten (Jäger et al. 2007: 141-143). Die staatlichen Institutionen erweisen sich in der Justiz als sehr schwach, da es an finanzieller und logistischer Ausstattung sowie an Vertrauen mangelt. In der sozialen Wohlfahrtspflege ist praktisch kein Staat vorhanden. Lediglich der Sicherheitsapparat erweist sich als stark (wenn auch mit Einschränkung) (Rütsche 2009). Es ist offensichtlich, dass die staatlichen Institutionen nicht nur völlig ineffizient arbeiten, sondern der Zivilgesellschaft das Gefühl einer unbeherrschbaren Sicherheitslage geben. Der Sicherheitsapparat kann der Gewalt und hohen Kriminalität nur wenig entgegensetzen. Dies zeigt die niedrige Aufklärungsrate von Straftaten sowie eine hohe Straflosigkeit. Somit resultieren in der Öffentlichkeit Wahrnehmungen von Misstrauen, Unsicherheit und Angst. Dass das organisierte Verbrechen große Territorien des Landes kontrolliert, ist eine Folge aus der katastrophalen öffentlichen Sicherheit (Naucke 2009: 3-4).

Jäger et al. (2007:161-170) fassen die kausalen Zusammenhänge von Staatszerfall und Gewaltökonomie in vier zeitlichen Dimensionen in einem Modell zusammen: Mit der Zeit der „Nationalen Front“ (1960er-1980er Jahre) intensivierten sich Demokratiedefizite, die wiederum zur Entstehung nichtstaatlicher Akteure (Guerillas und Paramilitärs/Private Justiz) beitrugen. Das politische System verhärtete sich entweder in der exklusiven und geschlossenen Zementierung in Form einer demokratielimitierten Zweiparteienherrschaft oder in der illegalen Opposition. Die Zeit seit den 1980er-Jahren umfasst die international einsetzende Drogennachfrage. Durch Angriffe des Drogenhandels während der Drogenkriege auf den Staat sowie die Durchsetzung der Interessen des Drogenhandels mittels Korruption wurde der Staat neben der Aktivität von Guerillas und Paramilitärs zusätzlich geschwächt. Dies manifestierte sich deutlich im Kollaps der Justiz. Der Prozess des Staatszerfalls ab den 1990er-Jahren zeichnet sich durch den starken Verlust der staatlichen Gewalt aus. Ursache und Wirkung zugleich bilden private Militärunternehmen, die meist im Auftrag der amerikanischen Regierung zwecks Drogen- und Aufstandsbekämpfung in Kolumbien operieren, gleichzeitig auch die Souveränität Kolumbiens unterminieren. Seit den 1990er-Jahren nahm die Macht der Guerillas und der Paramilitärs aufgrund des massiv zugenommenen Drogengeschäfts zu, sodass der Staatszerfall dramatisch beschleunigt wurde. Interessanterweise vertreten Jäger et al. die These, dass die verfassungsrechtliche Verankerung demokratischer Rechte 1991 den Staatszerfall beschleunigt habe. Es wird begründet, dass der Staat durch seinen Machtverlust stärker repressive Mittel nutzte; Demokratie beförderte den Staatszerfall, der paradoxerweise zu Demokratiedefiziten führte.

5. Graduelle Demokratisierung und Zivilgesellschaft in Kolumbien

Während der Präsidentschaft von Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010) sollte die komplexe Sicherheitssituation Kolumbiens mit einer Strategie der ‚harten Hand‘ verbessert werden. Denn trotz abnehmender Homizidrate liegt das Gewaltniveau dennoch in der Spitzengruppe lateinamerikanischer Staaten (Kurtenbach 2010: 2). Das Konzept der ‚demokratischen Sicherheit‘ setzte sich zum Ziel, das Machtmonopol staatlicher Institutionen durch Kontrolle der Territorien auszuweiten, den Rechtsstaat zu stärken, die öffentliche Sicherheit für die Bevölkerung zu verbessern sowie den Drogenhandel zu zerschlagen (Naucke 2009: 5-6). Insgesamt allesamt Indikatoren, die große Ähnlichkeit mit Kriterien guter Regierungsführung aufweisen. Positiv ist, dass eine Verbesserung der Sicherheitslage festzustellen ist. Denn die Anzahl der gewalttätigen und terroristischen Akte haben sich verringert. Doch profitiert eher die städtische als die

ländliche Bevölkerung von dieser Entwicklung. Überdies besteht in Kolumbien eine hohe Problematik mit gewaltsam Vertriebenen. Schließlich wurden in den vergangenen Jahrzehnten sechs Millionen Menschen vertrieben (Kurtenbach/Lutscher 2015: 4). Ebenso nahm die Schlagkraft der kolumbianischen Sicherheitskräfte deutlich zu, doch möchte man die positive Wirtschaftsentwicklung auf das Programm der ‚Demokratischen Sicherheit‘ zurückführen. Doch dies ist eher der Verdienst von lokalen Regierungen, die anstatt einer Sicherheitspolitik der harten Hand integrale Strategien wie Präventionsprogramme, eine Verbesserung des Polizeidienstes und alternative Justizkonzepte seit Ende der 1990er-Jahre verfolgten. Doch in der Kritik fehlte es dem sicherheitspolitischen Kurs Uribes an Bemühungen um eine Verbesserung der politischen Institutionen und um eine demokratische Kultur bei den Sicherheitskräften des Landes (Naucke 2009: 6-9). Als ungünstig erweist sich die verbreitete Vorstellung, dass alle Probleme Kolumbiens letztlich auf den bewaffneten Konflikt und die illegalen Organisationen zurückzuführen sind (Gehring & Cuervo 2014: 80-81). Vielmehr sei ein Demokratiedefizit vorhanden, das sich in struktureller Gleichzeitigkeit mit einem hohen Gewaltaufkommen und extremer sozialer Ungleichheit verbindet (Kurtenbach 2010: 7).

Mit der Wahl von Juan Manuel Santos 2010 zum Präsidenten erfolgte eine Anknüpfung an das Regierungsprogramm des Vorgängers Uribe, doch sollte eine ehrgeizige Reform politischer Institutionen sowie die Schaffung von mehr Wohlstand die politische Agenda deutlich erweitert werden. Denn der Stilwechsel der Regierung der ‚Nationalen Einheit‘ fand innerhalb der Bevölkerung durch eine Diversifizierung der sozioökonomischen und außenpolitischen Themen eine große Anerkennung. Während einige Gesetzesreformen im Parlament erfolgreich verabschiedet werden konnten, wurden manche abgeändert und wiederum welche wegen zu weitreichender Veränderungen abgewiesen. Eine Bereitschaft der herrschenden Elite, einen weitreichenden Strukturwandel mitzutragen, bleibt weiterhin aus. Auch besteht in Kolumbien kaum eine wirkungsvolle parlamentarische Opposition durch die Vierparteienregierung (Jost 2011, Gehring/Cuervo 2014: 82-83). Doch Santos versucht mit einem *National Development Plan 2014-2018* an bisherige wirtschaftspolitische Erfolge anzuknüpfen. Frieden, Gerechtigkeit und Bildung sind Stichworte der Regierung für die Beseitigung der seit Jahrzehnten bestehenden sozialen Probleme. Mit diesem Reformpaket soll die Modernisierung der Governance-Strukturen hin zu inklusiven und partizipativen Institutionen fortgesetzt werden (OECD 2015). Einen guten Überblick für eine inklusive Entwicklung Kolumbiens gibt der hier angeführte Policy-Bericht der OECD.

Auch zeigt die Regierung Santos mit den seit 2012 begonnenen Friedensverhandlungen mit der FARC ihr Interesse für Frieden. Folgende Aspekte stehen seitdem auf der Agenda: Eine integrale landwirtschaftliche Entwicklung, eine politische Partizipation ehemaliger FARC-Milizen, Opferentschädigung, Lösung des illegalen Drogenhandels und Niederlegung der Waffen. Auch wenn vehemente Kritik zu den Friedensverhandlungen aus beiden Lagern kommt, konnte im September 2015 ein Durchbruch bei den Verhandlungen erzielt werden. Ein Ende der Gespräche ist für den 23. März 2016 gesetzt. Die Regierung versucht nun die Übergangsphase nach einer Unterzeichnung eines Friedensabkommens vorzubereiten, doch hierfür ist ein breiter Konsens in der Zivilgesellschaft nötig, der aber momentan durch Spaltung und Polarisierung überschattet wird. Beobachter sprechen von einem ‚point of no return‘ in den Verhandlungen, doch gilt es für die kolumbianische Regierung die gesellschaftliche Spaltung mehr denn je zu überwinden. Die Zivilgesellschaft stehe aber nach einer Unterzeichnung eines Friedensvertrags vor der großen Herausforderung einer

gesellschaftlichen Integration eines Friedens (Kurtenbach/Lutscher 2015, Gehring/Cuervo 2015).

Auch wenn einzelne politische Institutionen in den vergangenen Jahren gestärkt wurden, wurde ersichtlich, dass Kolumbien noch einen weiten Weg zu den ‚klassischen‘ Demokratien vor sich hat. Die Voraussetzungen für eine freie Zivilgesellschaft sind im politischen Kontext schlecht, da neben einer defekten Demokratie die Gewalt ein friedliches Zusammenleben erschweren. Für eine nachhaltige Demokratisierung und einen stabilen Aufbau von Institutionen ist die Rolle der Zivilgesellschaft unentbehrlich. Nach Definition des Instituts für Sozialstrategie umfasst Zivilgesellschaft alle Akteure mit Ausnahme von Staat und organisiertem Verbrechen (Hemel 2014a). Soziale Bewegungen haben in Kolumbien eine lange Tradition und sind sehr vielfältig. Von 1975 bis 2000 wurden knapp 11.000 soziale Proteste aller Art ermittelt. Themen waren häufig die Boden- und Wohnproblematik, Gesetzesverletzungen, Proteste in den Arbeitsbeziehungen, Menschenrechtsverletzungen und die staatliche Politik und öffentliche Güter (Fischer 2008). Jedoch sind soziale Bewegungen meist wie das Land fragmentiert, d.h. Bewegungen sind häufig regional gebunden. Zugleich ist die Wirkungskraft meist gering, um Druck auf die Regierung aufzubauen. Ebenso werden Anführer und Mitglieder sozialer Bewegungen zur Zielscheibe von Gewalt durch Guerillaorganisationen und Paramilitärs. Insbesondere Menschenrechtler und Gewerkschafter sind betroffen. Bei der Strafverfolgung versagt das Justizwesen völlig, die hohe Straflosigkeit von Verbrechen ist eklatant (Fischer 2008).

In Kolumbien ist die Ohnmacht der Zivilgesellschaft weit verbreitet, wenn die ungünstigen sozialen Bedingungen betrachtet werden. Ebenso setzen staatsfreie Territorien und das organisierte Verbrechen das Potenzial einer freien Zivilgesellschaft erheblich unter Druck. Denn die kolumbianische Politik sollte zahlreiche Hürden wie Infrastruktur-, Sicherheits-, und Zugangshindernisse für eine funktionierende Zivilgesellschaft beseitigen, um so einer „Logik des Lebens“ zu folgen. Denn häufig überwiegt eine ‚Logik des Todes‘, bei der vor allem das organisierte Verbrechen, die Straflosigkeit des Staates, die ineffiziente Arbeit staatlicher Institutionen sowie lebensfeindliche Formen des Wirtschaftens die Zivilgesellschaft im Kräfteverhältnis zwischen Staat und kriminellen Organisationen ersticken. Für universale Werte der Diversität muss die Zivilgesellschaft entstehen, gerade in dem hoch fragmentierten Land wie Kolumbien (Hemel 2014a, Hemel 2014b). Ein Aufruf zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Stärkung der gesellschaftlichen Beteiligung an den Friedensgesprächen setzt ein gemeinsames Zeichen für einen umfassenden Dialog mit den Akteuren des Konflikts. Ein Zeichen, um politische Reformen *mit* der Zivilgesellschaft zu gestalten (Congreso de los Pueblos et al. 2015). Insbesondere lassen sich die Werte der Zivilgesellschaft wie Freiheit, Mitbestimmung, Toleranz, kulturelle & religiöse Offenheit mit der Perspektive einer guten Regierungsführung integrieren. Denn wie empirische Studien zeigen, ist die Struktur und Stabilität der Netzwerke zwischen politischen Akteuren und der Zivilgesellschaft der bedeutendste Faktor für eine politische und sozioökonomische Entwicklung eines Landes. Doch hat dieses Erkenntnis bisher geringen Einfluss auf die Entwicklung zukünftiger Governance-Konzeptionen (Czada 2010: 19-22). Die Governance-Konzepte sollten nicht nur in der Debatte um die ‚richtige‘ Entwicklungspolitik auf internationaler Ebene zur Sprache kommen, sondern als verinnerlichte Leitidee in Zivilgesellschaft und Politik für den Institutionenaufbau. Gleichzeitig müssen endlich durchgreifende, angewandte Lösungskonzepte für verschiedene Politikfelder umgesetzt werden. Der *National Development Plan* der

Regierung versucht eine gute Regierungsführung im Handeln zu implementieren und geht, was die Lösung sozialer Missstände betrifft, in die richtige Richtung.

6. Literaturverzeichnis

BMZ - Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2007): Transforming Fragile States - Examples of Practical Experience. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bösl, Anton (2007): Good Governance als Paradigma moderner Entwicklungspolitik. Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS Auslandsinformationen, 2/07). Online verfügbar unter <http://www.kas.de/wf/de/33.10433/>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Congreso de los Pueblos et al. (Hg.) (2015): Aufruf zur Stärkung der gesellschaftlichen Beteiligung an den Friedensgesprächen für Kolumbien. amerika21.de. Online verfügbar unter <https://amerika21.de/dokument/131624/verhandlung-sozial-kolumbien>, zuletzt geprüft am 15.10.2015.

Czada, Roland (2009): Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln, Grundlagen, Anwendungen, Kritik. In: Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Unter Mitarbeit von Arthur Benz und Nicolai Dose. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 201–222.

Faust, Jörg (2007): Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Lateinamerika. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn. Online verfügbar unter <https://www.die-gdi.de/analysen-und-stellungnahmen/article/staatlichkeit-und-governance-herausforderungen-in-lateinamerika/>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Fischer, Thomas (2008): Soziale Bewegungen in Kolumbien. Bundeszentrale für politische Bildung. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/internationales/amerika/lateinamerika/44773/soziale-bewegungen?p=all>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Gehring, Hubert; Cuervo, Margarita (2013): Drogenhandel: Die große Herausforderung zur Überwindung des bewaffneten Konfliktes in Kolumbien. Nationale und internationale Bemühungen zur Lösung notwendig. Konrad-Adenauer-Stiftung (Länderbericht). Online verfügbar unter <http://www.kas.de/wf/de/33.34648/>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Gehring, Hubert; Cuervo, Margarita (2014): Kolumbien: Vom Friedensprozess zum Aufbau eines Landes. Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS Auslandsinformationen, 3/2014).

Gehring, Hubert; Cuervo, Margarita (2015): Durchbruch bei Friedensverhandlungen in Havanna. Bewährungsprobe für den Zusammenhalt der kolumbianischen Gesellschaft. Konrad-Adenauer-Stiftung (Länderbericht). Online verfügbar unter <http://www.kas.de/wf/de/33.42622/>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen (2009). Unter Mitarbeit von Arthur Benz und Nicolai Dose. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Härtl, Daniela (2011): Kolumbien zwischen Gewalt und Hoffnung: analytische Betrachtungen und Eindrücke vor Ort. Hg. v. Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). Wien. Online verfügbar unter <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/42725>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Hemel, Ulrich (2014): Die Zukunft der globalen Zivilgesellschaft. IfS Vortrag. Institut für Sozialstrategie. Hannover, 2014.

Hemel, Ulrich (2014): Globale Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement. Oder: In welcher Gesellschaft möchten wir leben? IfS Vortrag. Institut für Sozialstrategie. Frankfurt/M., 2014.

Jäger, Thomas; Daun, Anna; Lambach, Daniel; Lopera, Carmen; Maass, Bea; Margraf, Britta (2007): Die Tragödie Kolumbiens. Staatszerfall, Gewaltmärkte und Drogenökonomie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jost, Stefan (2011): Von Uribe zu Santos: eine Zwischenbilanz der "Unidad Nacional" in Kolumbien. In: *GIGA Focus* (8), S. 1–8. Online verfügbar unter <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/28907>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Kurtenbach, Sabine (2010): Sicherheit zuerst: eine Bilanz nachholender Staatsbildung in Kolumbien. In: *GIGA Focus* (6), S. 1–8. Online verfügbar unter <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/27564>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Kurtenbach, Sabine (2011): State-Building, War and Violence: Evidence from Latin America. In: *GIGA Working Papers* (181), S. 1–33.

Kurtenbach, Sabine; Lutscher, Philipp (2015): Kolumbien - den Frieden gewinnen. In: *GIGA Focus* (6), S. 1–8. Online verfügbar unter <https://www.giga-hamburg.de/de/publication/kolumbien-%E2%80%93-den-frieden-gewinnen>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Kurtenbach, Sabine; Riedle, Petra; Rösch, Michael (2007): Promoting Collaboration between State and Civil Society in Colombia. In: *Transforming Fragile States - Examples of Practical Experience*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 125–139.

Naucke, Philipp (2009): Öffentliche Sicherheit in Lateinamerika. Die Politik der Demokratischen Sicherheit Kolumbiens als Erfolgsrezept? Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin. Online verfügbar unter http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Diskussionspapier_öffentlicheSicherheit_LA_End.KSpdf.pdf, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

OECD (2013): Colombia: Implementing Good Governance (OECD Public Governance Reviews). Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/countries/colombia/colombia-implementing-good-governance.htm>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

OECD (2015): Colombia. Policy priorities for inclusive development ("Better Policies" Series). Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/about/publishing/colombia-policy-priorities-for-inclusive-development.pdf>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Reporter ohne Grenzen (2015): Kolumbien: Die Situation der Pressefreiheit im Überblick. Online verfügbar unter <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/kolumbien/ueberblick/>, zuletzt geprüft am 16.10.2015.

Rütsche, Bruno (2009): Kolumbien - ein demokratischer Rechtsstaat? Entgegnung der Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien auf zehn Thesen der Konrad-Adenauer-Stiftung über den Wandel des Konflikts in Kolumbien. In: *ifa* (325), S. 35–38.

Simonis, Udo E. (2004): Defining Good Governance - The Conceptual Competition is On. Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin. Online verfügbar unter http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11037/ssoar-2004-simonis-defining_good_governance_-_the.pdf?sequence=1, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

The Economist Intelligence Unit (2015): Democracy Index 2014. Democracy and its discontents. Online verfügbar unter <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

The Fund for Peace (2015): Fragile states index 2015. Washington. Online verfügbar unter <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.



Transparency International (2014): Corruption Perception Index 2014. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.transparency.org/cpi2014/results>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des Instituts für Sozialstrategie ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Publikationen des IfS unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung. Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder.