



Dr. Hubert Gehring ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bogotá.



Margarita Cuervo ist Projektkoordinatorin im Auslandsbüro Kolumbien.

KOLUMBIEN: VOM FRIEDENS-PROZESS ZUM AUFBAU EINES LANDES

Hubert Gehring / Margarita Cuervo

„Warum“, fragte der kolumbianische Autor Gabriel García Márquez, „ist bei den Versuchen, einen sozialen Wandel herbeizuführen, nicht dieselbe Originalität erlaubt wie in der Literatur?“ Auch 20 Jahre nach seiner Dankesrede anlässlich der Verleihung des Literaturnobelpreises 1982, in der er diese Worte sagte, ist Kolumbien ein Land großer Paradoxe und Widersprüche, dessen dringend benötigter sozialer und politischer Wandel noch immer aussteht. Positiv betrachtet ist es eine aufstrebende Macht auf dem internationalen Parkett und einer der besten Investitionsstandorte der Welt. Zugleich ist es das Land mit der größten Ungleichheit in der Region. Die Verfassung von 1991 gilt als einer der besten Rechtsrahmen der Welt. Gleichzeitig liegt die Rate der Straflosigkeit nach wie vor bei über 90 Prozent. Das Land ist verschiedene strategische Bündnisse und Verträge eingegangen, um seine Einbindung in den internationalen Handel zu intensivieren. Notorisch ist indes sein Problem bei der Nutzung dieser Möglichkeiten aufgrund erheblicher Defizite in der Infrastruktur: Einen Container von der Hauptstadt nach Cartagena zu transportieren, kostet dreimal so viel wie sein Transport von diesem Karibikhafen nach Shanghai.

Entgegen der landläufigen Meinung sind drei Viertel der Gemeinden, die 94 Prozent der Landesfläche ausmachen und in denen 32 Prozent der Kolumbianer leben, vorwiegend ländlich geprägt.¹ Auf dem Lande sind Armut und

1 | „Colombia rural. Razones para la esperanza“, Informe Nacional de desarrollo Humano 2011 (Bericht des Landes zur menschlichen Entwicklung 2011), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen), 19.10.2011.

Ungleichheit besonders ausgeprägt: Ein Landarbeiter verdient durchschnittlich acht Euro am Tag – Verpflegung nicht inbegriffen – und hat weder eine soziale Absicherung noch einen Rentenanspruch. Auf regionaler Ebene treten die Gegensätze noch deutlicher zutage. Die zehn wichtigsten Städte profitieren von wirtschaftlichem Wachstum und wirken als Schrittmacher der Entwicklung. In 70 Prozent der kolumbianischen Gemeinden liegt die Armutsrate jedoch bei 66 Prozent.

„Kolumbien ist magischer Realismus“ lautet das neue Schlagwort der internationalen Kampagne einer staatlichen Agentur zur Förderung von Tourismus, Investitionstätigkeit und Exporten, mit der die kulturellen und landschaftlichen Reize des Landes herausgestellt werden sollen. Aber in eben jener Landschaft bekämpfen sich seit 50 Jahren staatliche Sicherheitskräfte und verschiedene Guerillagruppen, während die kolumbianische Regierung mit den Oberbefehlshabern einer Guerillagruppe in Havanna Friedensverhandlungen führt. Das hat etwas von „Macondo“, dem imaginären Ort aus dem Roman von Gabriel García Márquez. Diese Widersprüche kann es nur geben, weil es nicht ein, sondern viele Kolumbien gibt, die in Parallelwelten nebeneinander existieren.

Die Zersplitterung des Landes und vor allem das Fehlen eines auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene effizient auftretenden Staates sind eine wichtige Erklärung (neben anderen) für den bewaffneten Konflikt. Die gewalttätige Konfrontation mit ihren verschiedenen Akteuren und Ablaufschemata ist unter anderem ein Abbild vielfältiger Konflikte aufgrund des Unvermögens, eine politische Antwort auf Fragen gesellschaftlicher und regionaler Benachteiligung zu geben. Daher kann weder eine ausschließlich militärische Option noch ein mit den illegalen

Organisationen ausgehandeltes Friedensabkommen, das nach heutigem Stand viele Absichtserklärungen beinhalten wird, und auch keine Kombination von beidem, eine endgültige Lösung für die strukturellen Probleme sein, die das Land belasten und die diesen

Konflikt nähren. Der bewaffnete Konflikt ist lediglich eines von vielen Symptomen eines schwerwiegenden Defizits der Regierbarkeit in Kolumbien, das aus der Kolonialzeit

Der bewaffnete Konflikt ist eines von vielen Symptomen eines schwerwiegenden Defizits der Regierbarkeit in Kolumbien, das aus der Kolonialzeit herrührt und bislang nicht gelöst worden ist.

herrührt und bislang nicht gelöst worden ist. Die Antworten und Lösungsansätze werden nur greifen, wenn eine Grundfrage gelöst wird: eine allmähliche Dezentralisierung, verbunden mit einer Stärkung des Staates und eine echte Einbindung der Regionen in das Regierungssystem des Landes.

Angeichts dessen könnte der Abschluss eines Friedensabkommens in Havanna ein zwar notwendiger, aber vielleicht noch der leichteste Schritt auf einem langen und schweren Weg sein, der strukturelle und tiefgreifende Veränderungen verlangt, wenn an seinem Ende ein dauerhafter Frieden stehen soll. Die Kolumbianer müssen sich als Ganzes um Lösungen für den Aufbau ihres Landes bemühen. Kreative und spezifische Lösungen sind angezeigt, die dem Land des magischen Realismus angemessen sind.

DER BEWAFFNETE KONFLIKT – AUCH EIN SYMPTOM TIEFER LIEGENDER PROBLEME KOLUMBIENS

Als Ursachen des bewaffneten Konflikts in Kolumbien sind verschiedene Faktoren auszumachen. In der Geschichte des Landes lässt sich indes eine Konstante feststellen, die diverse Experten für die eigentliche Ursache des bewaffneten Konflikts halten: ein System indirekter Regierung, in dem die Zentralmacht die Regierungsgewalt an der Peripherie lokalen Eliten überlässt.² Das Unvermögen des Staates, ein wirklich ausgewogenes und effizientes demokratisches Regierungssystem zwischen der Zentralregierung und den Regionen zu etablieren, hat zwei Erscheinungen hervorgebracht, die miteinander in Beziehung stehen und sich gegenseitig verstärken.

Zum einen sind die wirklichen Machthaber die regionalen Eliten – die nicht notwendigerweise Gemeinde- oder Departementregierungen angehören – und nicht die Zentralmacht. Das vergrößert die Kluft zwischen Zentrum und Peripherie und erschwert die Ausübung staatlicher Autorität.³

2 | James Robinson, „Colombia: Another 100 Years of Solitude?“, *Current History*, 02/2013, http://scholar.harvard.edu/files/jrobinson/files/robinson-current_history.pdf [13.02.2014].

3 | Gustavo Duncan, „Una visión alternativa del conflicto colombiano“, *Razón Pública*, 09.03.2009, <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/368-una-visilternativa-del-conflicto-colombiano.html> [13.02.2014].

In diesem Umfeld teilen die Eliten – lokale und nationale, liberale und konservative – die politische und wirtschaftliche Macht untereinander so auf, dass ihr Verbleib an der Macht gesichert ist. Zum anderen haben die bewaffneten illegalen Akteure die Gewalt zu einem gängigen Werkzeug für ihre Zwecke gemacht. Sie ist ein Mittel, um gesellschaftliche Veränderungen zu hemmen oder zu verhindern; sie dient auch zur Durchsetzung oder Aufrechterhaltung der Macht in einem bestimmten Gebiet; und schließlich hilft sie, die Oberhoheit des Staates zurückzuweisen oder zu neutralisieren.⁴ Ein kurzer Blick auf die Entwicklung des bewaffneten Konflikts in Kolumbien zeigt den historischen Bezug zu ungelösten territorialen Fragen und solchen der Machtverteilung, die seit der Kolonialzeit bestehen.

Ein Blick auf die Entwicklung des bewaffneten Konflikts in Kolumbien zeigt den historischen Bezug zu ungelösten territorialen Fragen und solchen der Machtverteilung, die seit der Kolonialzeit bestehen.

DIE ENTSTEHUNG DER AGRARSTRUKTUR UND DAS PHÄNOMEN DER MACHT REGIONALER ELITEN

Die Aufteilung des Landes in der Kolonialzeit erfolgte durch verschiedene Arten privaten Besitzerwerbs. So verlieh die Krone im Zuge der indirekten Regierung spanischen Siedlern Land und vertraute ihnen die Macht über die einheimische Bevölkerung und die Sklaven an. Seitdem zeigen sich in der Geschichte Kolumbiens zwei wiederkehrende Aspekte: prekäre administrative Verhältnisse und das Fehlen einer staatlichen Ordnung auf der einen und die Ausübung von Gewalt als Mittel zur Aneignung und Nutzung des Landes auf der anderen Seite.⁵

Hinzu kommen zwei weitere Prozesse. Der erste war das Bevölkerungswachstum aufgrund des Zuzugs von Menschen aus Spanien und aus Afrika. Die Suche nach neuen Ländereien führte zu bäuerlichen Kleinbetrieben in den Randgebieten des Hochlands und der Anden im Süden und Osten des Landes. Der zweite war die Ausdehnung der Haciendas an der Karibikküste und in den Andentälern durch gewaltsame Landnahme sowie der Aufbau einer extensiven Viehzucht.

4 | Alejandro Reyes, „Guerreros y campesinos, el despojo en la tierra en Colombia“, *Editorial Norma*, 2009.

5 | Alejandro Reyes, „La violencia y el problema agrario en Colombia“, *Revista Análisis Político*, 2004.

Die Verschränkung von Landbesitz und politischer Macht im Haziendawesen hat den Typus des Großgrundbesitzers hervorgebracht und bildet den Rahmen für die Verteilung der politischen Macht in der Region.

Das Haziendawesen erklärt das Ineinandergreifen von in Besitz überführter politischer und wirtschaftlicher Macht und damit die Herrschaft über Land und Bevölkerung.

Diese Verschränkung von Landbesitz und politischer Macht hat den Typus des Großgrundbesitzers, *Gamonal* oder *Señor* genannt, hervorgebracht und bildet den Rahmen für die Verteilung der politischen Macht in der Region. In dieser Struktur, die sich seit dem 19. Jahrhundert herausgebildet hat und seitdem eine Konstante in der kolumbianischen Geschichte ist, liegt der Schlüssel zum Verständnis der staatlichen Machtlosigkeit in den Regionen. Das Dienstbarkeitsverhältnis führte überall im Land zur Herausbildung von „gespaltenen“ Loyalitäten und schuf eine Art Feudalgesellschaft. Der Landeigner sorgte in diesem System für die Ernährung und Sicherheit seiner Arbeiter – als Gegenleistung für ihre Dienste, aber auch für ihre politische Gefolgschaft und Unterstützung im Kriege.

Die Unabhängigkeitskriege gegen das spanische Mutterland wurden vielerorts von den Großgrundbesitzern angeführt, und in den Bürgerkriegen des 19. Jahrhunderts waren die Haziendas der Kern des Konflikts zwischen örtlichen Eliten und der Zentralmacht.⁶ Just in dieser Zeit vollzog sich die Übereignung von Ländereien an verdiente Militärs durch den Staat. So wurde seitdem die Gewalt zu einem Mittel des Landerwerbs und förderte die Konzentration des Landbesitzes. Zugleich hat diese Erscheinung Spannungen erzeugt, die durch die Ausgrenzungen, mit denen sie einhergehen, in gewalttätige Konflikte umschlugen.

ZU BEGINN DES 20. JAHRHUNDERTS: LANDVERTEILUNGSKÄMPFE UND SOZIALE FRAGEN

Mit dem Eintritt des Landes in einen auf industrieller Entwicklung begründeten Modernisierungsprozess begann sich das Haziendawesen in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zu wandeln und einer Logik höherer Entwicklung und Produktivität zu folgen. Parallel hierzu wirkte sich eine Reihe von Ereignissen im In- und Ausland auf die Agrarkonflikte jener Zeit aus. Zunächst führte ein Boom im Kaffeexport zur Vervielfachung der Deviseneinkünfte und

wurde zur wichtigsten Grundlage der landesweiten Ausbreitung und Konsolidierung des Kapitalismus.⁷

Eine Atmosphäre der Modernisierung war in den Entwicklungszentren spürbar und führte zu einem beschleunigten Wandel. Dieses Erstarren von Industrie und Handel brachte eine steigende Nachfrage nach Arbeitskräften mit sich, aber die Bevölkerung in den Städten reichte hierfür nicht aus. In der Folge kam es zu einer Landflucht, da die Arbeiter in der Stadt mehr verdienen konnten als auf dem Land.⁸



Vergab Land an Bauern, die es bewirtschafteten: Präsident Alfonso López Pumarejo regierte Kolumbien zwischen 1934 und 1938. | Quelle: Banrep Cultural, flickr ©.

Die Entwicklung einer kapitalistischen Wirtschaft war ein Faktor für die Legitimitätskrise des Haziendasystems, das – nicht zuletzt durch die Weltwirtschaftskrise von 1929 – unter starken Druck geriet. Den alteingesessenen Haziendabesitzern begann die wirtschaftliche und politische Führungsrolle zu entgleiten; diese verlagerte sich großteils in die mit der Kaffeewirtschaft verbundenen Wirtschafts-

7 | Jesús A. Bejarano, „El despegue cafetero“, in: José Antonio Ocampo (Hrsg.), *Historia Económica de Colombia*, Editorial Planeta, Fedesarrollo, 2007.

8 | Ebd.

Auf Landesebene kam 1934 Alfonso López Pumarejo mit einer „Revolution im Gange“ genannten progressiven Kampagne an die Macht, die nach Antworten auf die sozialen Fragen der Zeit suchte.

bereiche. In diesem Zusammenhang kam es unter Bauern und Indios zu Protesten, Streiks und Landbesetzungen. Die Forderungen lauteten: Recht auf Landbesitz, bessere Arbeitsbedingungen, Recht auf Anbau von Exportprodukten und auf Teilhabe am wirtschaftlichen Aufschwung. Auf lokaler Ebene antwortete die Regierung auf die Unruhen teilweise repressiv. Auf Landesebene jedoch kam Präsident Alfonso López Pumarejo (1934 bis 1938) mit einer „Revolution im Gange“ genannten progressiven Kampagne an die Macht, die nach Antworten auf die sozialen Fragen der Zeit suchte.⁹

Im Jahr 1936 wurde das Gesetz Nr. 200 verabschiedet, das nach dem Grundsatz, Privateigentum beinhalte eine soziale Funktion, unter anderem die Vergabe von Land an Bauern vorsah, die Boden bewirtschafteten, der nicht ihr Eigentum war. Im Ergebnis fand López Pumarejo eine Antwort auf die Forderung der Bauern nach Landbesitz; aber er änderte die Sozialstrukturen nicht, die weiterhin von Ungleichheit hinsichtlich der Landverteilung geprägt waren.¹⁰ In der zweiten Regierungszeit Pumarejos (1942 bis 1945) verbündeten sich die Gegner des Gesetzes Nr. 200 – Eliten sowie Grundbesitzer – und erreichten die Verabschiedung eines neuen Gesetzes, das einige der vormaligen Bedingungen wiederherstellte. So konnten etwa Bauern nicht mehr zu Besitzern des Landes aufsteigen, das sie bewirtschafteten. Durch die Opposition der nationalen und lokalen Eliten wurde somit die erste Möglichkeit verspielt, einen notwendigen Strukturwandel hin zu mehr sozialer Teilhabe und Gleichheit durchzuführen.

LA VIOLENCIA UND DIE NATIONALE FRONT MITTE DES 20. JAHRHUNDERTS

Nach dem Scheitern dieser ersten Agrarreform reagierte der Staat jahrelang nicht auf die soziale Unzufriedenheit in bestimmten Bereichen. Die folgende, gewalttätige Zeitspanne der kolumbianischen Geschichte begann mit dem Mord an dem radikalen Politiker Jorge Eliécer Gaitán

9 | Álvaro Albán, „Reforma y contrarreforma agraria en Colombia“, *Revista de Economía Institucional*, Nr. 24, Bd. 13, 2011.

10 | Absalón Machado Cartagena, „Reforma agraria: una ilusión que resultó un fracaso“, *Revista Credencial Historia*, Nr. 119, 11/1999.

1948. Als Abweichler aus den Reihen der liberalen Partei strebte Gaitán starke Veränderungen im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen System Kolumbiens an. Seine Ermordung in Bogotá führte zu einer Reihe von Protestkundgebungen und Unruhen, die als „El Bogotazo“ bekannt wurden. Bereits zuvor, parallel zu den sozialen Protesten, hatte sich eine *La Violencia* (die Gewalt) genannte Phase abgezeichnet, die mindestens ein Jahrzehnt andauern sollte. Sie war durch die scharfe Konfrontation zwischen den beiden traditionellen Parteien, Liberalen und Konservativen, gekennzeichnet. Die Bilanz waren mehr als 200.000 Tote. Es kam zu Unruhen und Verfolgungen, die zur Vertreibung von mehr als einer Million Bauern führten.



Gedenkstätte am Tatort: Die Ermordung des radikalen Politikers Jorge Eliécer Gaitán 1948 in Bogotá löste eine gewalttätige Phase der kolumbianischen Geschichte aus. | Quelle: momentcaptured1, flickr ©.

Verschiedene Historiker haben dargestellt, dass der Kampf zwischen Liberalen und Konservativen von bewaffneten Gruppierungen dazu genutzt wurde, sich umfangreiche Ländereien anzueignen.¹¹ Die Vertreibung der Landbevölkerung und die private Aneignung des Bodens förderten die Konzentration des Landbesitzes.¹² In diesen Jahren flohen überdies (liberale und kommunistische) Guerillakämpfer in abgelegene Landesteile, in denen das Militär nicht präsent war. Diese gründeten später die FARC.

11 | Reyes, Fn. 5.

12 | Absalón Machado Cartagena, „Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto“, in: *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Im Jahr 1953 versuchte die politische Führung, der Gewalt ein Ende zu setzen, indem sie ein Militärregime unter General Gustavo Rojas Pinilla einsetzte. Der Druck sowohl von Teilen der Wirtschaft, die befürchtete, dass die diktatorische Repression ihren Interessen schaden würde, als auch von der Regierung ausgeschlossener politischer Kreise führte jedoch dazu, dass der General 1957 zurücktrat. Es begann die Zeit der Nationalen Front (Frente Nacional) von 1958 bis 1974, in der sich die Eliten der beiden großen Parteien, gestützt auf das aufstrebende Bürgertum und die alten Großgrundbesitzer, auf eine Teilung der Macht einigten, um die alte patrimoniale Ordnung und die Profite aus dem internationalen Handel zu schützen.

Die Nationale Front strebte keine tiefgreifenden, über eine Festigung des Zweiparteiensystems und eine Unterordnung des Militärs hinausgehenden Änderungen an, sondern zielte darauf ab, die politische Kontrolle der Gesellschaft durch die traditionellen Eliten wiederherzustellen. Das erwies sich als nicht ausreichend, um den sozialen Problemen zu begegnen. Ein Beleg dafür ist, dass in der Zeit, in der sich Konservative und Liberale an der Macht abwechselten und diese gleichmäßig unter sich aufteilten, verschiedene Guerillagruppen und das Phänomen der Selbstschutzbünde – die später zu paramilitärischen Verbänden wurden – aufkamen und sich der Drogenhandel im Land herausbildete.

Der einzige größere Versuch eines Strukturwandels hin zu mehr Verteilungsgerechtigkeit fiel in die Regierungszeit von Alberto Lleras Camargo (1958 bis 1962), scheiterte jedoch am Unvermögen der Zentralregierung, die lokalen Eliten zur Mitarbeit zu bewegen.¹³ Das Gesetz Nr. 135 von 1961 sah unter anderem den Ankauf von Land durch den Staat und seine Verteilung unter den Bauern vor. In der Regierungszeit des konservativen Misael Pastrana (1970 bis 1974) kam es jedoch zu einer Art Gegenreform, angestoßen durch die Großgrundbesitzer, die zu einer Regelung führte, wonach eine Enteignung von Landbesitz unterblieb, wenn dieser als „gut bewirtschaftet“ galt.

13 | Absalón Machado Cartagena, „La reforma agraria en la Alianza para el Progreso“. Beitrag im *Seminario Internacional 50 Años de la Alianza para el Progreso en Colombia: Lecciones para el presente*, 2011, <http://ceecolombia.org/print.php?id=2807> [14.02.2014].

So dauerten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Kolumbien die Konflikte zwischen Bauern und Großgrundbesitzern ebenso an wie die wachsende Ungleichheit in den Städten und auf dem Land. Parallel dazu und zu neuen Ideologien, die in den 1960er Jahren in Lateinamerika aufkamen, hatte das politische System die Möglichkeiten politischer Teilhabe für gewisse Akteure eingeschränkt – und hierzu gehörten die Linken. Es war großteils diese Gemengelage, verbunden mit dem fatalen Fehlen staatlicher Präsenz in manchen Gebieten des Landes, die das Aufkommen der Guerillabewegungen begünstigte.¹⁴

GUERILLA, PARAMILITÄRS UND DROGENHANDEL: KOEXISTIERENDE PARALLELSTAATEN?

Es gibt reichlich Literatur zu Geschichte und Entwicklung der Guerillabewegungen, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Ausdruck des Widerstands von Bauern und Arbeitern wie auch eines revolutionären Kampfes zur Erringung der staatlichen Macht aufkamen. Das gilt auch für die paramilitärischen Verbände, die als „Selbstschutzbünde“ gegen die Guerilla entstanden, sowie für die Organisationen von Drogenhändlern Ende des 20. Jahrhunderts.¹⁵ Zwei Faktoren waren entscheidend:

die Existenz illegaler Organisationen als „parastaatliche“ Akteure, die eine gesellschaftliche Ordnungsfunktion in Gebieten übernahmen, in denen der Staat nicht hinreichend in Erscheinung trat, sowie ihre Koexistenz und Verflechtung mit den politischen Eliten auf

Im Verlauf der 1960er Jahre kamen Guerillagruppen mit linksgerichteter Ideologie auf: zunächst die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens, dann die Nationale Befreiungsarmee und die Volksbefreiungsarmee.

lokaler Ebene. Im Verlauf der 1960er Jahre kamen Guerillagruppen mit linksgerichteter Ideologie auf: zunächst die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, 1964), dann die Nationale Befreiungsarmee (Ejército de Liberación Nacional, ELN, 1965) und die Volksbefreiungsarmee (Ejército Popular de Liberación, EPL, 1967).

Ende der 1950er Jahre begannen sich in abgelegenen Gebieten des Landes bewaffnete Gruppen von Bauern zu organisieren, die vor den gewalttätigen Auseinandersetzungen

14 | Vgl. Reyes, Fn. 4.

15 | Fernán E. González, Ingrid J. Bolívar und Teófilo Vásquez, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Cinep, 2003.

zwischen den Parteien geflohen waren. Eine stärkere Präsenz des Staates im zivilen Bereich war gefordert. Die Regierung bezeichnete diese Gebiete als „unabhängige Republiken“ und erweckte so den Anschein, es handle sich hier um separatistische Bestrebungen. In einem Fall führte die Armee eine militärische Operation durch, um einen sich abzeichnenden Aufstand zu ersticken. Nicht nur, dass es dabei nicht gelang, die Struktur dieser Bauernarmee zu zerschlagen, es wurde auch der stärkste Gründungsmythos der FARC begründet: Die Überlebenden flohen, überquerten das Gebirge und formierten sich im Tiefland des östlichen Kolumbien neu.¹⁶ Obwohl es in den 1980er und 1990er Jahren zu einer Entwaffnung und Wiedereingliederung einiger dieser Gruppen gekommen ist, bestehen FARC und ELN fünf Jahrzehnte nach ihrer Gründung nach wie vor. Zudem verstärken zwei andere Phänomene das Problem weiter: Drogenhandel und paramilitärische Organisationen.

In den 1970er Jahren kamen die Drogenhändlerbanden auf, die schließlich als das Cali- und das Medellín-Kartell mit dem Anführer Pablo Escobar bekannt werden sollten.

Mitte der 1970er Jahre erschienen in Kolumbien die ersten Kokapflanzungen für den Drogenhandel. In jenem Jahrzehnt kamen die Drogenhändlerbanden auf, die schließlich als das Cali-Kartell – angeführt von Gilberto Rodríguez Orejuela – und das Medellín-Kartell mit dem Anführer Pablo Escobar bekannt werden sollten. Bereits in den 1980er Jahren wuchs der Kokaanbau um nahezu das Achtfache und die Kokainherstellung verdreifachte sich.¹⁷ In dieser Zeit konsolidierten sich beide Kartelle, nicht ohne sich gegenseitig zu bekämpfen.

Beide Organisationen durchdrangen zudem die kolumbianische Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Zu Beginn der 1990er Jahre hatte sich das Drogengeschäft gefestigt und die Drogenbarone kontrollierten Herstellung, Verarbeitung und Vermarktung. Sie vermochten es aber darüber hinaus auch, weite Bereiche der Politik auf lokaler und landesweiter Ebene zu kontrollieren und zu dirigieren. Ein vielbeachteter Fall war der so genannte Prozess 8.000, in dem Präsident Ernesto Samper (1994 bis 1998)

16 | Vgl. Reyes, Fn. 4.

17 | 75 Prozent des in die USA gelangten Kokains stammte aus Kolumbien und entsprach Einkünften von drei Milliarden Euro für die Drogenhändler.

beschuldigt wurde, Geld aus dem Drogenhandel für seinen Präsidentschaftswahlkampf erhalten zu haben. Die kolumbianische Regierung nahm, unterstützt von den USA in ihrem „Krieg gegen die Drogen“, den Kampf gegen die Kartelle auf. Während einer Operation der kolumbianischen Polizei starb Escobar, Anführer des Medellín-Kartells, 1993 auf der Flucht in Medellín. 1995 wurde Rodríguez Orejuela gemeinsam mit anderen führenden Köpfen des Cali-Kartells gefasst und an die USA ausgeliefert.¹⁸

Mit dem Tod bzw. der Auslieferung der Drogenbosse lösten sich die großen Drogenkartelle in Kolumbien auf. Das Geschäft strukturierte sich jedoch rasch neu. Andere Mitglieder der Kartelle wie auch die sich bildenden paramilitärischen Gruppen lösten die Bosse ab und bildeten kleinere Einheiten, die sich von der Stadt aufs Land verlagerten. Zudem beteiligte sich bereits seit 1987 die Guerilla an dem Geschäft, um ihren Krieg zu finanzieren. Der Drogenhandel wurde damit zu einem Katalysator des Konflikts in Kolumbien: Er ist die wichtigste Geldquelle der bewaffneten Gruppen, und die Gruppen rivalisieren zudem um die Kontrolle der Anbaugelände und Handelswege. Ein ähnlicher Prozess spielte sich bei den paramilitärischen Einheiten ab, die ursprünglich von der Armee, von Grundbesitzern und sogar von Bauern unterstützt wurden, die sich gegen die Guerilla wandten, so dass die Guerilla nun auch jene Bauern angriff. Dieses Phänomen begann in verschiedenen Regionen und gipfelte in den Vereinigten Selbstschutzbänden Kolumbiens (Autodefensas Unidas de Colombia, AUC), einer Organisation, die sich stark am Drogenhandel beteiligte.¹⁹

Das Geschäft der Drogenkartelle strukturierte sich rasch neu. Man löste die Bosse ab und bildete kleinere Einheiten, die sich von der Stadt aufs Land verlagerten.

Und so wie nach dem Tod der Drogenbosse andere die Leitung des Drogenhandels übernahmen, sollte bei der Demobilisierung der paramilitärischen Gruppen (während der Regierung Uribe) etwas Ähnliches geschehen: die Neubildung aufgelöster Gruppen in Form anderer illegaler Organisationen, die nunmehr „kriminelle Banden“ genannt

18 | Bruce Bagley, „Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa“, *Revista Colombia Internacional*, Nr. 49-50, 2000.

19 | Gustavo Duncan, *Los Señores de la Guerra*, Editorial Planeta, 2006.

wurden. Der Experte Gustavo Duncan führt im Hinblick auf die Schwierigkeit, das Problem des Drogenhandels zu lösen, aus: „Der Staat kann keine Abkommen mit denen schließen, die zu einem Verschwinden des Geschäfts führen, weil andere Köpfe sie ersetzen würden.“²⁰ Zudem werden die Oberhäupter der Drogenhändlerlinge, Guerilla- und paramilitärischen Gruppen zwar von der Zentralregierung als Mafiosi und Verbrecher betrachtet, in den Regionen aber gelten sie als der Staat. Sie regeln die gesellschaftliche Ordnung, das Alltagsleben, die Abgaben; sie stellen die Spielregeln auf, bauen Schulen und führen Infrastrukturmaßnahmen durch. Die Dienstbarkeitsverpflichtungen gegenüber den lokalen Eliten bestehen auch gegenüber diesen illegalen Akteuren, die schließlich Schutz und eine Einkommensgrundlage bieten: Koka.

Der Grund für die Existenz dieser „Parallelstaaten“²¹ ist, dass letzten Endes – und obwohl das Land einen großen Wandel durchlaufen hat – die Idee der „Señores“ als Inhaber der politischen und wirtschaftlichen Macht in den Regionen noch immer fortbesteht. 2001 führte ein kolumbianischer Journalist ein Interview mit dem „Enrique“ genannten Chef des südlichen Kommandos der AUC in Putumayo, wo damals die größte Kokamenge der Welt angebaut wurde. Der Journalist berichtet, wie er, gerade im Hotel angekommen, dem Empfangschef eine Telefonnummer gab und bat, mit dem Comandante verbunden zu werden. Der Empfangschef entgegnete: „Diese Telefonnummer kennt hier jeder. Im Zweifelsfall ruft man immer dort an.“²²

Aus diesem Grund sprechen einige Autoren²³ hier von „Kriegsherren“ als dem Konzept, nach dem die illegalen bewaffneten Gruppen funktionieren, überleben und einander ablösen. Es handelt sich um De-facto-Mächte in Regionen, die sie militärisch und politisch kontrollieren und in

20 | Duncan, Fn. 3.

21 | Carlo Nasi, „Instituciones políticas para el post-conflicto“, in: *Construcción de paz en Colombia*, Angelika Rettberg (Hrsg.), Ediciones Uniandes, 2012, 74.

22 | Álvaro Sierra, „Los señores de la guerra“, *El Tiempo*, 23.09.2001, <http://eltiempo.com/archivo/documento/MAM-658571> [14.02.2014].

23 | Duncan, Fn. 19; Salomón Kalmanovitz, „La república de los señores de la guerra“, *El Espectador*, 07.04.2013, <http://elespectador.com/opinion/columna-414577-republica-de-los-senores-de-guerra> [14.02.2014].

denen die Loyalität der Bevölkerung ihnen gilt und nicht dem Staat. Vielen dieser „Señores“ ist es gelungen, staatliche Institutionen zu korrumpieren und einzubinden, da ihre Verbrechen keine direkte Bedrohung der staatlichen Autorität darzustellen scheinen.²⁴ Erst wenn die nationale Elite sie als Bedrohung empfindet, geht die Zentralmacht dazu über, sie zu bekämpfen. Dieses „Kriegsherren“-Konzept bietet auch eine Erklärung für den Prozess 8.000 in den 1990er Jahren, und es erklärt die heutigen Anzeichen für enge Verbindungen zwischen Regionalpolitikern und illegalen bewaffneten Gruppen: „Parapolitik“, „FARC-Politik“ und neuerdings „Bacrimpolitik“.²⁵



Demonstration gegen die FARC in Madrid: Am 2. Februar 2008 versammelten sich auf der ganzen Welt Tausende, um gegen die linksgerichtete kolumbianische Guerillagruppe zu protestieren. | Quelle: Camilo Rueda López, flickr ©©©.

- 24 | Gustavo Duncan, „El enigma de Víctor Carranza“, *Razón Pública*, 15.04.2013, <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3674-el-enigma-de-victor-carranza-.html> [14.02.2014].
- 25 | *Parapolítica* ist die Bezeichnung, die in der Öffentlichkeit für den 2006 enthüllten Skandal geprägt wurde, dass es enge Verbindungen zwischen – zu diesem Zeitpunkt bereits entwaffneten – Paramilitärs und Vertretern der Politik, insbesondere lokalen Eliten, gab. Es ist auch die Rede davon, dass es bei der FARC ähnliche Prozesse gegeben habe, obwohl es hierzu keine Untersuchungen gibt, und dass bereits Verbindungen von Lokalpolitikern zu Verbrecherbanden (*bandas criminales*, Bacrim) gebe, die nach der Demobilisierung der AUC aufgekomen waren.

FRIEDENSVERHANDLUNGEN IN EL CAGUÁN UND KOLUMBIENPLAN: ZUCKERBROT UND PEITSCHEN

Die FARC verfügte Mitte der 1990er Jahre über beträchtliche Macht und ging vom Guerillakampf zum offenen Krieg über. Zudem hatte sich die AUC auf kolumbianischem Gebiet konsolidiert.

Mitte der 1990er Jahre kamen zwei Drittel der Weltproduktion an Kokain aus Kolumbien, und gegen Ende des Jahrzehnts war der Anbau um 57 Prozent gestiegen. Die

FARC verfügte über beträchtliche Macht und ging vom Guerillakampf zum offenen Krieg über. Zudem hatte sich die AUC auf kolumbianischem Gebiet konsolidiert. Vor diesem Hintergrund gewann Andrés Pastrana die Präsidentschaft (1998 bis 2002), der schon im Wahlkampf vorgeschlagen hatte, Friedensgespräche mit der Guerilla zu führen, und der in sein Regierungsprogramm aufnahm, was später der Kolumbienplan genannt werden sollte: ein Programm zur Beendigung des bewaffneten Konflikts und zur Beseitigung des Drogenhandels.

Unter Pastrana begann der später gescheiterte Friedensprozess von El Caguán²⁶ mit der FARC, der beträchtliche Vorteile für die Guerillagruppe brachte. Aus diesem Prozess ergaben sich mehrere Lehren für künftige Verhandlungen mit der Guerilla. So wurde z.B. die Entscheidung Pastranas, der FARC eine entmilitarisierte Zone als Verhandlungsort zur Verfügung zu stellen, von vielen Experten als strategischer Irrtum gewertet. Die FARC übernahmen die Kontrolle über die Zone und die dortige Bevölkerung, die Kokainanpflanzungen und der illegale Handel nahmen stark zu. Außerdem wurde bemängelt, dass der Präsident zu viele Themen und Gesprächspartner in die Verhandlungen einbeziehen wollte. Dies führte dazu, dass die Gespräche keine klare Linie hatten und nicht zeitlich oder thematisch begrenzt waren, weswegen sie wenig effizient verliefen und schließlich scheiterten.

Auf der anderen Seite war Pastrana, unterstützt von der US-Regierung, einer der Väter des so genannten Plan Colombia. Das kolumbianische Militär wurde unter Pastrana modernisiert und verstärkt, so dass den illegalen Gruppierungen wesentlich effektiver begegnet werden konnte.

26 | Unter diesem Namen sind die Verhandlungen mit der FARC unter der Regierung Pastrana bekannt, die in der Gemeinde San Vicente del Caguán im ostkolumbianischen Caquetá stattfanden.

Doch war dies letztendlich nicht ausreichend, um den bewaffneten Konflikt zu beenden. Bislang ist es trotz der fünf Milliarden Euro, die die USA in diese Initiative investiert hat – und des kolumbianischen Beitrags, der doppelt so hoch war – nicht gelungen, das Problem nachhaltig zu lösen; zwar wurde die FARC militärisch geschwächt, aber die Bilanz des „Krieges gegen die Drogen“ ist wegen des Unvermögens, zu den Wurzeln des Problems vorzustößen und z.B. die zivile Präsenz des Staates in den Regionen zu verstärken, letztendlich nicht überzeugend.²⁷

VON DER HARTEN HAND ZUR FRIEDENSTAUBE: STRUKTURELLE PROBLEME BESTEHEN WEITER

Die Regierungen von Präsident Álvaro Uribe Vélez (2002 bis 2006 und 2006 bis 2010) und die bisherige Amtsführung von Präsident Juan Manuel Santos (2010 bis 2014) haben wichtige Fortschritte hinsichtlich Sicherheit, Stärkung der staatlichen Institutionen und makroökonomischer Daten erbracht. Dennoch bestehen die strukturellen Probleme weiter. Mehr noch, Kolumbien wird möglicherweise weder durch die von Uribe praktizierte Politik der „harten Hand“ – der militärischen Option – noch durch Verhandlungen – Santos' Weg der „Friedenstaube“ – auf kurze und mittlere Sicht zu Frieden kommen.

Mit anderen Worten: Selbst wenn es der kolumbianischen Armee gelänge, alle illegalen bewaffneten Gruppen aufzulösen, träten neue an ihre Stelle. Und wenn es andererseits gelänge, einen echten Friedensvertrag mit der FARC und vielleicht der ELN auszuhandeln, wäre auch das nicht zwangsläufig das Ende des bewaffneten Konflikts. Sowohl die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit wie auch die Verhandlungen im Rahmen des Friedensprozesses sind notwendig, aber letztendlich nicht ausreichend, um den Konflikt zu lösen. Die strukturellen Probleme wurden bislang nicht in Angriff genommen, und hierin besteht die Aufgabe, die, wenn sie nicht gelöst wird, für Kolumbien viele weitere Jahrzehnte bewaffneter Konfrontation und eine noch stärkere Schwächung des Staates bedeuten würde.

27 | Alejandro Gaviria und Daniel Mejía, „Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos“, Ediciones Uniandes, 2012.



Verhandelt in Havanna mit den FARC-Rebellen: Präsident Juan Manuel Santos, hier im September 2013 in einer Schule in Suba. | Quelle: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia ©.

URIBE UND DIE SICHERHEIT DER DEMOKRATIE: HARTE HAND UND GROSSES HERZ

Als Präsidentschaftskandidat artikuliert Uribe die verbreitete Abneigung gegen Friedensverhandlungen mit der FARC und gegen die Verschlechterung der Sicherheitslage im Lande nach dem Scheitern des Prozesses von El Caguán. Seine Idee einer Sicherung der Demokratie ließ sich in dem Satz zusammenfassen: Wenn wir wieder Sicherheit haben, kommt das Land voran. Mit der Sicherheit käme das Vertrauen der Investoren und das folgende Wirtschaftswachstum brächte mehr Jobs, ein besseres Gesundheits- und Erziehungswesen und Chancen für alle.

Sein Motto „eine harte Hand und ein großes Herz“ war eine klare und eindeutige Botschaft: Die Regierung werde die Terroristen bekämpfen, aber sie werde auch großzügig und versöhnungsbereit gegenüber jenen sein, die die Waffen niederlegen und zur Legalität zurückkehren. Uribe wurde 2002 zum ersten Mal zum Präsidenten Kolumbiens gewählt und setzte sein Projekt „Demokratische Sicherheit“ in die Praxis um. Konsequenterweise erhöhte er den Verteidigungsetat und verstärkte die Polizeipräsenz in allen Gemeinden des Landes. Zudem, und dank der unter Pastrana begonnenen

Modernisierung der Streitkräfte, konnte er militärisch intensiv gegen FARC und ELN vorgehen, was diese Gruppen zweifellos schwächte.

Parallel zu seiner Strategie der Offensive gegen die Guerillagruppen handelte er auch mit den paramilitärischen Selbstverteidigungsgruppen AUC eine kollektive Demobilisierung und deren Unterwerfung unter die Justiz aus. So vollzog sich in Teilen der illegalen bewaffneten Gruppen die bislang umfangreichste Demobilisierung. Der kolumbianischen Wiedereingliederungsbehörde (Agencia Colombiana para la Reintegración, ACR) zufolge legten 54.317 Kämpfer zwischen 2002 und 2010 die Waffen nieder. Mehr als 32.000 davon taten dies im Zuge der Friedensverhandlungen mit der AUC; der Rest entfiel auf individuelle Desertion aus den Reihen der FARC und der ELN.²⁸ Die Betroffenen konnten danach an Maßnahmen zur Wiedereingliederung in die Zivilgesellschaft teilnehmen, sobald ihre juristische Situation geklärt war. Viele wurden jedoch rückfällig, mehr noch: Es gab Angehörige der mittleren Hierarchieebene der AUC, die sich neu formierten und erneut Banden von Kriminellen und Drogenhändlern gründeten.

Trotz der unter Uribe erzielten Fortschritte und des nach wie vor hohen Stellenwerts seines Plans „Demokratische Sicherheit“ fehlte ein entscheidender Schritt auf diesem Weg, nämlich Änderungen durchzusetzen, die die Probleme an der Wurzel angehen. Möglicherweise liegt dies daran, dass die Auffassung weit verbreitet ist, alle Probleme des Landes seien auf den bewaffneten Konflikt zurückzuführen und konkret auf die Existenz illegaler bewaffneter Gruppen. In der Konsequenz könnte man erwarten, dass an dem Tage, an dem auch die letzte kriminelle Vereinigung zerschlagen wird und ihre Angehörigen zur Legalität zurückkehren, die Probleme des Landes gelöst seien. In der Schlichtheit dieser Diagnostik liegt die Stärke der Botschaft; aber die politischen Maßnahmen, die sie sich zunutze machen, berücksichtigen die strukturellen Aspekte nicht, die dabei beachtet werden müssten.

Die Auffassung, alle Probleme des Landes seien auf den bewaffneten Konflikt zurückzuführen und konkret auf die Existenz illegaler bewaffneter Gruppen, ist weit verbreitet.

28 | Agencia Colombiana para la Reintegración, <http://www.reintegracion.gov.co> [14.02.2014].

UNTER SANTOS: VERHANDLUNGEN IN HAVANNA, NICHT UMGESETZTE REFORMEN UND FORTDAUERENDE BEWAFFNETE AUSEINANDERSETZUNG

Nach Uribes zweiter Amtszeit folgte ihm sein Verteidigungsminister Juan Manuel Santos im Amt nach. Dessen Regierungsprogramm sah im Prinzip die Fortsetzung von Uribes Kurs einer Sicherung der Demokratie vor, ergänzt durch eine ehrgeizige Agenda politischer Maßnahmen und Reformen mit dem Ziel, einen höheren Wohlstand im Lande zu schaffen.

Gute Absichten, zögerliche Umsetzung

Die Regierung hat hierfür eine Reihe von Gesetzesvorlagen ausgearbeitet, die auf der Notwendigkeit einer stärkeren sozialen und regionalen Teilhabe basieren und durch „Entwicklungslokomotiven“ einen höheren Wohlstand für Kolumbien schaffen sollen. Obgleich die Ergebnisse der Umsetzung und Auswirkungen des Gesetzes noch ausstehen, weisen einige dieser Projekte (Gesetz zur Regelung von

Etliche Gesetze blieben schlichtweg auf der Strecke, weil das Parlament ihnen die Zustimmung versagte und vor allem aufgrund eines starken Widerstands gegen weitreichende Veränderungen zugunsten der Entwicklung des Landes.

Angelegenheiten der Opfer des internen bewaffneten Konflikts und der Landrückgabe; Rechtsrahmen für den Frieden; Erstbeschäftigungsgesetz) bereits Erfolge auf. Andere wurden auf ihrem Weg durch das Parlament abgeändert und gehen in eine andere Richtung als ursprünglich vorgesehen (Reform des Systems der Hoheitsrechte; Steuerreform). Und etliche

blieben schlichtweg auf der Strecke, weil das Parlament ihnen die Zustimmung versagte und vor allem aufgrund eines starken Widerstands gegen weitreichende Veränderungen zugunsten der Entwicklung des Landes. Betroffen sind die Bereiche Bildung, Gesundheitswesen, Rechtswesen und das allgemeine Landnutzungsgesetz.

Ein wichtiger Punkt ist, dass zwei ursprünglich auf mehr soziale Gerechtigkeit abzielende Gesetze ihren Zweck verfehlt haben. Die Steuerreform von 2012 sah vor, dass die Rentenbesteuerung proportional zum Gehalt steigt, aber sie greift nicht bei den Steuern auf Dividenden der Arbeitgeber, in deren Händen das meiste Kapital liegt. Eine Reform von 2012 regelt den Zugang von Departements und Gemeinden zu den Erträgen aus Bodenschätzen,

unabhängig davon, ob sie in ihrer Region abgebaut werden oder nicht. Hier zeigen sich jedoch große Herausforderungen bei der lokalen Entwicklung und der Einbindung der Regionen, denn die Reform ist bislang aufgrund fehlender Kapazitäten der Gebietskörperschaften praktisch nicht umgesetzt worden. Dies spiegelt einerseits den fehlenden Willen bei Teilen der Eliten wider, einen Strukturwandel zu schaffen und zu finanzieren (beispielweise Steuerreform und Entrichtung von Steuern seitens der kolumbianischen Bevölkerung), und andererseits das Unvermögen der Zentralmacht, die in Bogotá erdachten Veränderungen in den Regionen durchzusetzen. Um es mit einem Beobachter der regionalen Politik zu sagen: „In Bogotá können sie so viele Gesetze beschließen, wie sie wollen. Das kümmert uns hier nicht; wir machen, was wir wollen.“ Oder wie man in manchen Regionen Kolumbiens gerne sagt: „Hierher ist dieses Gesetz noch nicht vorgedrungen und das wird es wohl auch nicht.“

Die Verhandlungen in Havanna: Fortgang und Probleme

Eines der großen Ziele Santos' ist der Frieden in Kolumbien. Das hat er durch den Anstoß von Friedensgesprächen mit der FARC gezeigt, die er im August 2012 ankündigte.

Santos hat durch den Anstoß von Friedensgesprächen mit der FARC im August 2012 gezeigt, dass der Frieden in Kolumbien ein großes Ziel für ihn ist.

Die Tür scheint sich auch zu einem Dialog mit der ELN zu öffnen. Trotzdem ist der Prozess bisher nicht ohne Schwierigkeiten verlaufen und in einem eventuellen Postkonflikt müssten die strukturellen Probleme des Landes – von denen viele in der Verhandlungsagenda mit der FARC auftauchen – grundlegend aufgearbeitet werden.

Nachdem sich die Regierung Santos im August 2012 auf Sondierungsgespräche mit der FARC eingelassen hatte, beeilte sie sich, eine endgültige Frist zu setzen, bis zu der eine Einigung erzielt werden soll: November 2013. Diese Frist wurde nicht eingehalten, obwohl die Regierung auch weiterhin auf einer schnellen Einigung besteht. In dieselbe Richtung geht eine Verlautbarung von Regierung und FARC, die einen Fahrplan für den Dialog mit der Guerilla beinhaltet. Nach dem Prinzip „es ist nichts beschlossen, solange nicht alles beschlossen ist“ werden darin fünf Punkte genannt, über die in Havanna verhandelt werden soll, um ein „Ende des bewaffneten Konfliktes“ zu erreichen. Das

heißt, um die bewaffnete Konfrontation zu beenden und die Konstruktion eines nachhaltigen Friedens zu beginnen. Dabei sollen die folgenden Punkte verhandelt werden:

1. Ländliche Entwicklung,
2. Politische Teilhabe,
3. Beendigung des Konflikts (Demobilisierung und Wiedereingliederung der ehemaligen Kämpfer),
4. Lösung des Problems illegaler Drogen und
5. Opfer.

Der Zeitfaktor war von Beginn an ein großes Problem bei diesen Gesprächen. Bis Januar 2014 sind Regierung und FARC nur in den beiden ersten Punkten der Agenda vorangekommen: Ländliche Entwicklung und Politische Beteiligung. Momentan wird der Themenpunkt Drogenhandel besprochen. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass sich während des Verlaufs der Verhandlungen bereits der Präsidentschafts- und Parlamentswahlkampf ankündigt. Daher hat Santos Anfang Oktober bereits bei den Parteien der Regierungskoalition angefragt, ob die Verhandlungen

Santos hat 2013 beschlossen, die Verhandlungen mit der FARC weiterzuführen. Befürchtet wird, dass er zugunsten seines Wahlkampfes zu viele Zugeständnisse einräumt.

für die Zeit des Wahlkampfes ausgesetzt, vollständig abgebrochen oder wie bisher weitergeführt werden sollten. Obwohl die öffentliche Meinung darüber geteilt ist, weiß Santos, dass sein gesamtes politisches Kapital in

diesen Verhandlungen auf dem Spiel steht. Im November 2013 hat Santos seine erneute Kandidatur für die Präsidentschaft angekündigt und beschlossen, die Verhandlungen in Havanna weiterzuführen. Das wurde als problematisch angesehen. Befürchtet wird, dass der Präsident der Guerilla zu viele Zugeständnisse einräumt, um dadurch Punkte für seine Kampagne zu sammeln, während die FARC anscheinend unter keinerlei Zeitdruck steht.

Gegner des Prozesses gibt es in allen politischen Lagern. Vor allem der ehemalige Präsident Uribe und Teile der Grundbesitzer aus dem Kaffeeanbau und der Rinderzucht haben zum Ausdruck gebracht, dass sie nicht mit der Form der Verhandlungsführung einverstanden sind. Und auch aus der FARC selbst dringen Anzeichen, dass die Organisation gespalten ist: Es gibt Abteilungen der Guerilla – jene, die am meisten am Drogenhandel verdienen –, die sich am Waffenstillstand, den die FARC Ende 2012 einseitig

ausgerufen hat, nicht beteiligen. Obwohl die große Mehrheit der Kolumbianer zwar den Frieden will, sind nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstitutes DATEXCO 63 Prozent der Befragten nicht mit der Form der Verhandlungsführung Santos' einverstanden. Nur 27 Prozent glauben, dass es zur Unterzeichnung eines Friedensvertrages kommen wird, und nur 21 Prozent glauben, dass die FARC ernsthaft an einem solchen Abkommen interessiert ist.

Der bewaffnete Konflikt geht weiter

Parallel zu den Vorgängen in Havanna geht der bewaffnete Konflikt in Kolumbien also weiter. Bis jetzt wurden Schlüsselthemen wie der Drogenhandel und die Frage der Opfer noch nicht erörtert. Aber zweifellos sind die Gespräche eine wichtige Voraussetzung, um das Terrain für den wirklichen Friedensprozess zu bereiten, der vielfach bereits als „Postkonflikt“ bezeichnet wird.

Zudem gab es im Laufe des Jahres 2013 eine Reihe sozialer Mobilisierungen und Spannungen, die darauf hindeuten, dass der bewaffnete Konflikt nicht das einzige Problem in Kolumbien ist. So kam es im ersten Quartal zu Demonstrationen und Forderungen an die Regierung aus dem Landwirtschaftssektor, der von negativen Auswirkungen der vor Kurzem in Kraft getretenen Freihandelsabkommen betroffen ist. Einige Sektoren der kolumbianischen Landwirtschaft sind schlichtweg (noch) nicht wettbewerbsfähig. Angesichts der verspäteten und wenig zufriedenstellenden Antwort der Zentralregierung auf die diversen Anliegen griff der Protest auch auf andere Regionen und Wirtschaftszweige über. Schließlich wurde am 19. August ein großer landesweiter Streik ausgerufen, der sich nun nicht mehr nur auf die Landbevölkerung beschränkte und 21 Tage dauerte.

Obwohl diese Probleme ihre Wurzeln in der Zeit vor Santos' Amtsantritt haben, sind sie seitdem noch offensichtlicher geworden. Dass der Präsident und sein Kabinett die Antwort auf viele Fragen der Streikenden schuldig blieben, steigerte den Widerstand und die Empörung in Teilen der Betroffenen. Die Forderungen der Demonstranten lauteten: Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen, stärkere Einbindung in die Entwicklung des Landes und vor

allem Präsenz des Staates. Eine lokale Tageszeitung berichtete unter dem Titel „Das Land des Vergessens“ und zitierte Bauern, die die Verkehrswege des Landes blockierten, um ihren Forderungen Gehör zu verschaffen: „Der Staat hat uns vergessen. Wir stehen völlig alleine da.“

UNTERSCHIEDLICHE PROBLEME IN DEN VERSCHIEDENEN REGIONEN

Außer der Unfähigkeit des Staates, seine Macht effizient auf den verschiedenen Regierungsebenen auszuüben, sind die Probleme, die Kolumbien belasten, vor allem in den Regionen erkennbar. Auch wenn es zu einem Abkommen in Havanna kommen sollte, müssten die einzelnen Punkte der Verhandlungsagenda doch in jeder Region noch umgesetzt werden. Ohne eine angemessene territoriale Ordnung, ohne ein System der Machtverteilung und der koordinierten Verwaltung zwischen Zentralregierung und lokalen Verwaltungseinheiten auf der Basis eines effizienten normativen Rahmens, der auch in der Praxis Anwendung findet, und ohne eine wirkliche Einbeziehung aller Regionen und sozialer Sektoren in die Entwicklung des Landes wird es keinen nachhaltigen Frieden geben können.

Defizite der sozialen und regionalen Einbindung in Kolumbien

Mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um über vier Prozent in den letzten drei Jahren gehört Kolumbien zu den fünf größten Volkswirtschaften in Südamerika.

In den vergangenen Jahren ist die kolumbianische Volkswirtschaft beträchtlich gewachsen. Die Investitionen sind gestiegen, die Arbeitslosigkeit hat abgenommen und es ist zudem ein bedeutsamer Rückgang der Armut feststellbar. Mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um über vier Prozent in den letzten drei Jahren, einer Erdölherzeugung von über einer Million Barrel täglich und Rekordzahlen bei ausländischen Direktinvestitionen gehört Kolumbien zu den fünf größten Volkswirtschaften in Südamerika. Betrachtet man diese Indikatoren jedoch unter regionalen und lokalen Gesichtspunkten, fällt auf, dass die Früchte dieser Entwicklung nicht der gesamten Gesellschaft zugutekommen, zumindest nicht in demselben Maße.

Zunächst einmal ist Kolumbien noch immer eines der von Ungleichheit besonders betroffenen Länder der Welt und in Lateinamerika.²⁹ Zudem besteht nach wie vor eine hohe Konzentration des Grundbesitzes, die im vergangenen Jahrzehnt noch gewachsen ist.³⁰ Einem neueren Bericht des Programms der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-HABITAT) zufolge ist Kolumbien in Lateinamerika das Land mit der höchsten Ungleichheit im urbanen Raum.³¹ Eines der Ergebnisse dieser Studie ist, dass gerade das Wirtschaftswachstum nicht automatisch auch zur Verringerung der Ungleichheit führt. Tatsächlich ist Medellín – die Wirtschaftsmetropole Kolumbiens, in der viele wichtige kolumbianische und ausländische Unternehmen angesiedelt sind, – die Stadt mit dem stärksten Ungleichgewicht. Obwohl die verschiedenen Regierungen die Armut insgesamt zurückgedrängt haben, ist die Ungleichheit also geblieben.

Starke Defizite hat Kolumbien auch im Bildungswesen. In der Hauptstadt Bogotá besuchen zwar 90 Prozent der Kinder im Schulalter Grund- oder weiterführende Schulen, aber im Vorschulbereich (50 Prozent) und bei höheren Bildungseinrichtungen gibt es starke Probleme. Erschwerend kommt hinzu, dass 80 Prozent der Angehörigen wohlhabenderer Schichten einen Universitätsabschluss haben, aber nur 20 Prozent derer, die ärmeren Bevölkerungsteilen entstammen. Neben dem Problem der flächendeckenden Bildung gibt es auch qualitative Defizite, wie die PISA-Studie der OECD³² belegt, nach der Kolumbien in Sachen Bildung den drittletzten Rang einnimmt.

Neben dem Problem der flächendeckenden Bildung gibt es auch qualitative Defizite, wie die PISA-Studie der OECD belegt, nach der Kolumbien in Sachen Bildung den drittletzten Rang einnimmt.

29 | Dem kolumbianischen Statistikamt (Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, DANE) nach liegt der Gini-Index des Landes bei 0,54.

30 | Der Gini-Index des Eigentums in ländlichen Gebieten beträgt 0,88. Vgl. „Así es la Colombia rural“, *Revista Semana*, 2012, <http://semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html> [14.02.2014].

31 | Verónica Téllez Oliveros, „Ciudades colombianas: más desiguales“, *El Espectador*, 08.10.2013, <http://elespectador.com/noticias/nacional/ciudades-colombianas-mas-desiguales-articulo-451323> [14.02.2014].

32 | Kolumbien hat freiwillig an der PISA-Studie teilgenommen, obwohl es kein OECD-Staat ist.

Das Durchschnittseinkommen eines Einwohners von Bogotá liegt bis zu sechsmal höher als das im ärmsten Departement Chocó.

Auf regionalem Gebiet nimmt die Chancengleichheit noch zu. Ein neuerer Bericht des kolumbianischen Statistikamts DANE über materielle Armut und Chancengleichheit, nach Departements aufgegliedert und auf 2012 bezogen, spricht Bände. So liegt das Durchschnittseinkommen eines Einwohners von Bogotá bis zu sechsmal höher als das im ärmsten Departement Chocó. Man beziffert zudem das nationale Pro-Kopf-Einkommen für 2012 auf etwa 196 Euro, während es in Bogotá 336 Euro betrug – das 1,7-fache des Landesdurchschnitts – und in Chocó nur 89 Euro, also 55 Prozent weniger als im Landesdurchschnitt. Dies belegt die großen Ungleichheiten zwischen den Regionen.

Dezentralisierung in Kolumbien:

Nach 25 Jahren bleibt noch viel zu tun

Vor mehr als 25 Jahren wurden in Kolumbien die ersten Schritte hin zu einer politischen Dezentralisierung unternommen. Nach der Zeit der Nationalen Front – mit einer „politischen Sperre“, die keine Aktivitäten außerhalb des bestehenden Zweiparteien-System zuließ – kam es im ganzen Land zu einer Welle von Streiks und Protestkundgebungen mit der Forderung nach Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen. Die Dezentralisierungsbemühungen stießen auf große Herausforderungen: Es galt, die lokalen Institutionen zu stärken, die Zivilgesellschaft auszubauen, Zuständigkeiten und finanzielle Mittel neu zu verteilen und einen neuen Rahmen für die Beziehungen zwischen Zentralregierung und lokaler Verwaltung zu schaffen.³³

Seit 1986 gab es Fortschritte durch die direkte Wahl von Bürgermeistern und Gouverneuren. In der Verfassung von 1991 wurde das Modell eines Einheitsstaates mit Autonomie seiner territorialen Einheiten verankert. Ein umfangreiches Regelwerk gab diesem Modell Konturen, mit dem die partizipatorische Demokratie erweitert und Mittel bereitgestellt sowie starkes Augenmerk auf die gesellschaftliche

33 | Francisco Gutiérrez Sanín, Viviana Barberena, Luis Jorge Garay und Juan Manuel Ospina, „25 años de la descentralización en Colombia“, Konrad-Adenauer-Stiftung Kolumbien, 04/2010, <http://kas.de/kolumbien/es/publications/19274> [14.02.2014].

Dimension der Dezentralisierung gelegt wurde: Gerade in den Regionen muss der Staat unter anderem für Gesundheitswesen, Bildung und Trinkwasserversorgung sorgen. Mit der Direktwahl der Gouverneure in den Departements wurde auch ein erster Schritt getan, die mittlere Verwaltungsebene zu stärken.³⁴

Bald zeigten sich indes Schwierigkeiten innerhalb des Systems. Die Funktionen der Departements waren nicht klar definiert. Ende der 1990er Jahre versuchte die Regierung angesichts der Finanzkrise, die in der Verfassung verankerte Mittelbereitstellung zu revidieren. Es kam zu einer Tendenz zur „Rezentralisierung“, die bis heute spürbar ist. Die Aufteilung der *regalías*, der Einnahmen aus dem Abbau von Bodenschätzen, war durch ein Gesetz geregelt worden, das 1994 in Kraft trat. Doch sie blieb unausgewogen, denn sie legte 80 Prozent der Ressourcen in die Hände von lediglich 17 Prozent der Bevölkerung, und nur fünf der 32 Departements des Landes verfügten über 64 Prozent der Ressourcen.

Während der Regierung Santos wurden zwei wichtige Schritte in diesem Bereich unternommen. Einer war die Reform des Systems der *regalías*, die einen Zugang zu Ressourcen für alle Regionen vorsieht, nicht nur für jene, in denen fossile Ressourcen abgebaut werden. Das komplexe Regelwerk steht bislang einer Bereitstellung der Mittel im Wege, so dass es noch zu früh ist, eine Bilanz zu ziehen. Ein weiterer Schritt, die strukturellen Probleme der Verwaltung anzugehen, war ein verfassungsergänzendes Gesetz zur Territorialordnung. Dieses hat jedoch große Ernüchterung hervorgerufen.

Die Regierung Santos unternahm eine Reform des Systems der *regalías*, die einen Zugang zu Ressourcen für alle Regionen vorsieht, nicht nur für jene, in denen fossile Ressourcen abgebaut werden.

Vielleicht ist der historische Moment, in dem sich das Land jetzt befindet – ein Friedensprozess, der die lang ersehnten Veränderungen erfordert und diese auch ermöglichen könnte, – eine gute Voraussetzung für eine tiefgreifende Auseinandersetzung mit diesen Themen. Auf regionalem

34 | Viviana Barberena Nisimblat, „Descentralización en Colombia: 25 años preparando el territorio para la paz“, *Razón Pública*, 03.06.2013, <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6871-descentralizacion-en-colombia-25-anos-preparando-el-territorio-para-la-paz.html> [14.02.2014].

wie lokalem Gebiet müssen nicht nur die Friedensabkommen umgesetzt, sondern Fragen der gesellschaftlichen und regionalen Eingliederung geklärt werden.

VON DEN SYMPTOMEN ZU DEN URSACHEN: LÖSUNGSANSÄTZE FÜR EINE DEZENTRALISIERUNG³⁵

Eine effiziente Strategie zur umfassenden Lösung der bewaffneten Konflikte muss die Wiederherstellung des staatlichen Machtmonopols im gesamten Staatsgebiet einschließen.

Kolumbien ist eine gesplante Nation, sowohl aufgrund der großen Ungleichheit – zwischen Zentrum und Peripherie, Stadt und Land, Reich und Arm – als auch wegen des nicht abgeschlossenen Prozesses des Staatsaufbaus und der Machtverteilung in den Regionen. Der bewaffnete Konflikt und die fortdauernde Präsenz bewaffneter illegaler Gruppen sind Symptome der Probleme und verstärken sie gleichzeitig. Daher muss eine effiziente Strategie zur umfassenden Lösung dieser Probleme einerseits die Wiederherstellung des staatlichen Machtmonopols im gesamten Staatsgebiet und eine verstärkte Sicherheitspolitik und andererseits die zivile Präsenz des Staates, d.h. seine volle Funktionsfähigkeit auf dem Gebiet der Verwaltung, der Rechtsprechung, der Ausbildung und der Infrastruktur einschließen.

Hierbei und um den Wandel anzustoßen, der zu stärkerer sozialer und regionaler Einbindung führt, bedarf es folgender Prinzipien bei der Formulierung von Lösungsansätzen und der Entscheidungsfindung:

- Ein effizientes und funktionales System der Verwaltung auf Gemeinde- und Departementebene in allen Regionen Kolumbiens. In vielen Gebieten ist der Staat nicht präsent, anderswo ist er zwar präsent, funktioniert aber nicht. Korruption und persönliche Vorteilsnahme, die private Interessen über die öffentlichen stellt, spielen hierbei eine Rolle, aber auch mangelnde Kapazitäten auf Gemeinde- und Departementebene.

35 | Derzeit arbeitet ein KAS-Programm in Kolumbien gemeinsam mit Experten des Netzwerks von Initiativen für bessere Regierbarkeit, Demokratie und territoriale Entwicklung (RINDE), eine Untersuchung zu den Themen Dezentralisierung und Frieden aus. Die Verfasser danken Viviana Barberena, die das RINDE-Netzwerk und die Studie koordiniert, für die akademischen Beiträge zur Ausarbeitung dieses Kapitels.

- Dabei soll Gerechtigkeit im Sinne einer Chancengleichheit angestrebt werden; es geht z.B. um den Zugang zu öffentlichen Diensten, Bildung und Arbeit.
- Auch wenn, wie oben ausgeführt, minimale Garantien für alle Bürger und in allen Regionen existieren sollten, um so eine wirkliche territoriale Kohäsion zu erreichen, sollten dabei doch die Besonderheiten und die Problemvielfalt in den einzelnen Gebieten berücksichtigt werden. Für die unterschiedlichen Probleme in den verschiedenen Regionen müssen Lösungen gefunden werden, die auf diese Vielfalt eingehen. Zum Beispiel müssen die Programme und Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur und der Bildung den besonderen Umständen der betreffenden Region angepasst werden.
- Die wichtigsten Gebiete und Themen sollten zuerst behandelt werden. Angesichts hochgesteckter Ziel und offener Fragen in so vielen Regionen reichen die vorhandenen Mittel wahrscheinlich nicht aus, um sich sofort jedes Problems in jedem Landesteil anzunehmen. Aber eine Konzentration auf die am meisten betroffenen und rückständigsten Gebiete würde der Gefahr vorbeugen, noch größere Diskrepanzen zwischen den Regionen zu schaffen und zudem die Kapazitäten der Institutionen und die Mittel überzustrapazieren.

Programme und Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur und der Bildung müssen den besonderen Umständen der betreffenden Region angepasst werden.

Auch wenn hier nicht auf alle Lösungsmöglichkeiten eingegangen werden kann, sind doch die folgenden prinzipiellen Aktionslinien unumgänglich für Entscheidungsträger auf dem Wege zu einem weiteren Aufbau des Landes:

1. Staatliche Effizienz und Dezentralisierung

Bei diesem Aspekt sind Definition und Delegieren von Funktionen an die lokale und an die Zwischenebene vorrangig. Insbesondere muss die Zwischenebene (die der Departements) gestärkt werden, denn in einem möglichen Postkonflikt-Szenarium kommt ihr aus zweierlei Gründen größte Bedeutung zu. Erstens hätte jede Übereinkunft, die in Verhandlungen getroffen wird, praktische Auswirkungen auf der Ebene der Gemeinden. Zweitens sind ein Großteil

der Programme und politischen Maßnahmen, die mit der Bereitstellung von für eine Grundsicherung notwendigen Gütern und Dienstleistungen zu tun haben, auf nationaler Ebene angesiedelt und werden es auch bleiben. Der Zwischenebene obliegt es daher, die auf nationaler Ebene getroffenen Entscheidungen und deren Umsetzung auf lokaler Ebene in der Praxis zu koordinieren.

Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Funktionsfähigkeit der Legislative. In Kolumbien gibt es etwas, das sich als legislative Inflation bezeichnen ließe: viele Gesetze, wenig Umsetzung. Das hat zu einem komplizierten Beziehungsgeflecht der Institutionen geführt, das Interessenskonflikte und Spannungen zwischen verschiedenen Instanzen, die die Politik umsetzen sollen, mit sich bringt. Daher muss ein institutioneller und gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, der die Kompetenzen klar zwischen der gesamtstaatlichen, der Departements- und der Gemeindeebene verteilt. Notwendig ist hierfür eine Reihe zentraler, allgemeiner Vorschriften, die für Klarheit in der Sache sorgen.

Um diese Maßnahmen auf den Weg zu bringen und die Fähigkeit der Gebietskörperschaften zu ihrer Durchführung zu stärken, bedarf es erkennbarer Fortschritte bei der Ressourcenverwendung auf Departements- und Gemeindeebene. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Beträge für Investitionsausgaben zu legen, denn in dieser Form fließen die Mittel vom Zentrum in die Regionen. Obwohl diese Beträge seit den 1990er Jahren bis 2010 abgenommen haben,³⁶ bemüht sich die Regierung Santos um eine Aufstockung des Investitionsetats auf bis zu 5,7 Prozent des BIP 2013 – was mit über 40 Billionen Pesos einen Höchststand in der Geschichte Kolumbiens darstellt.³⁷ Die

36 | „¿Hacia dónde se dirigen los recursos de Inversión del Presupuesto General de la Nación?“, Kolumbianische Zentralbank, 08/2006, <http://banrep.gov.co/docum/ftp/borra405.pdf> [14.02.2014]; vgl. „Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2010“ (Entwurf für den allgemeinen Staatshaushalt 2010), Kolumbianisches Finanzministerium, 29.07.2009, http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/MinistryFinance/elministerio/prensa/Presentaciones/2009/PRESENTACION%20PROYECTO%20DE%20PRESUPUESTO%202010_0.pdf [14.02.2014].

37 | „Presupuesto de 2013 será de \$185,5 billones“, *Dinero*, 27.07.2012, <http://www.dinero.com/actualidad/economia/articulo/presupuesto-2013-sera-1855-billones/156065> [14.02.2014].

Stärkung und Steigerung dieser Investition mit Mitteln, die in die Infrastruktur, den sozialen Bereich sowie die Wirtschaftsförderung fließen, ist für die Verbesserung der Produktionskapazität und Produktivität des Landes von zentraler Bedeutung.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Chancengleichheit beim Zugang zu Ressourcen durch die einzelnen Gebietskörperschaften. Mit der jüngsten Reform des allgemeinen Systems der „Regalías“ 2012 sollten im Prinzip alle Departements – nicht nur diejenigen, die über Bodenschätze verfügen – Zugang zu diesen Ressourcen haben. Ein vorrangiges Ziel ist auch die Gewährleistung von Rechtssicherheit und effizienter Verwaltung. Eine abgestufte Präsenz des Staates bemisst sich nicht nur nach dem Vorhandensein oder Fehlen staatlicher Körperschaften; von hoher Bedeutung ist auch die Qualität der öffentlichen Verwaltung in den verschiedenen Regionen. Um einen effizienter und professionell arbeitenden öffentlichen Dienst in allen Regionen zu gewährleisten, ist eine gewisse Personalausstattung und materielle Infrastruktur notwendig. Dabei müssen auch die Angestellten und die Einrichtungen des öffentlichen Dienstes den Grundsätzen der Wettbewerbsfähigkeit unterworfen werden. Ein zentraler Punkt ist hierbei eine sinnvolle Verteilung des qualifizierten Personals in den Regionen. Ein weiterer Aspekt ist die Notwendigkeit, eine bessere und höhere Qualifizierung der Angestellten der öffentlichen Hand auf lokaler und Departementebene zu erreichen.

Um einen professionell arbeitenden öffentlichen Dienst zu gewährleisten, müssen auch solche Einrichtungen den Grundsätzen der Wettbewerbsfähigkeit unterworfen werden.

Fortschritte auf dem Gebiet der Rechtsgarantien sind ein weiterer Punkt. Eine kürzlich durchgeführte Umfrage des Justizministeriums zeigte, dass sieben von zehn Kolumbianern das Justizwesen im Land als sehr langsam arbeitend empfanden; und vier von zehn bezeichneten die Justizbeamten als „korrupt“.³⁸ Es bedarf einer Stärkung der

38 | Rodrigo Uprimny, Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde und Diego Eduardo López, „Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia. Marco conceptual y metodológico“, 2013, http://dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field=archivo&id=323 [14.02.2014].

Rechtsinstitutionen, um die Abläufe juristischer Prozesse zu beschleunigen – und hierfür bedarf es mehr und besser ausgebildeter Beamter.

Schließlich muss jedes Bemühen um eine höhere Effizienz des Staates von Fortschritten bei der Transparenz und Rechenschaftspflicht begleitet werden. Trotz Maßnahmen wie der Schaffung des dem Präsidenten unterstehenden Sekretariats für Transparenz ist Kolumbien nach wie vor einer der korruptesten Staaten der Welt.³⁹ Das Verständnis dafür, dass öffentliche Ressourcen auch als solche zu begreifen sind und nicht als zur privaten Aneignung freigegebene Güter, muss sich im Rahmen intensiver Lernprozesse sowohl bei den Beamten als auch bei der Basis, den Bürgern, durchsetzen.

2. Stärkung der repräsentativen Demokratie

2013 führten eine Reihe sozialer Forderungen zu Protestkundgebungen, die das Unvermögen der politischen Parteien – und anderer repräsentativer Organe der Demokratie – offen legten, verschiedene die Bürger beunruhigende Fragen zu kanalisieren und ihnen wirkungsvoll zu begegnen. Daher sollten sich die Parteien bemühen, die innerparteiliche Demokratie zu stärken. Es lohnt in dieser Hinsicht, sich Gedanken über stärker horizontal geprägte Strukturen zu machen, in denen die Bürger eine stärkere Teilhabe sowohl innerhalb der Parteistruktur als auch bei der Wahl von Kandidaten und Vertretungsorganen wahrnehmen können. Die Parteien sollen von Bürgern und Mitgliedern als Organe jenseits von Klientelinteressen betrachtet werden, als ein demokratisches Sprachrohr ihrer Anliegen und Interessen – was letztendlich auch ihr Daseinszweck ist.

3. Überwindung der Ungleichheit

Obwohl an anderen politischen Themen im Lande kein Mangel herrscht, bleibt die Überwindung der Ungleichheit – oder zumindest die Schaffung eines Instrumentariums zu

39 | „Índice de Percepción de Corrupción 2013: A pesar de avances normativos, Colombia mantiene altos niveles de percepción de corrupción“, Transparencia por Colombia, 2013, http://transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=441&Itemid=490 [14.02.2014].

ihrer allmählichen Verringerung – eine der wichtigsten Aufgaben. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist die Bildung als Basis sozialer Mobilität und des Zugangs zu mehr und besseren Arbeitsmöglichkeiten für alle, aber auch als wichtiger Mosaikstein für die sozioökonomische Entwicklung des Landes. Hierbei geht es nicht nur um ein flächendeckendes Angebot, sondern auch um dessen Qualität. Es müssen nicht nur mehr Bildungszentren gebaut werden – insbesondere in Gegenden, in denen sie bislang noch fehlen –, sondern es muss auch der Zugang zu ihnen gesichert sein. Im Hinblick auf die Flächendeckung ist es wichtig, die Stätten beruflicher Bildung dezentral auszubauen, denn die Mehrzahl der technischen, technologischen und beruflichen Bildungseinrichtungen konzentriert sich in den Großstädten. Von großer Bedeutung sind auch die Qualifizierung der Lehrer, die Verbesserung ihrer Arbeits- und Vertragsbedingungen und die Anwendung von Qualitätsstandards, um Stärken und verbesserungsbedürftige Punkte zu bemessen und zu erkennen.

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes gehört ebenfalls zu den Aufgaben der Entscheidungsträger. Dieser Indikator verlangt nicht nur eine Erhöhung der allgemeinen Erwerbsquote, sondern auch die Steigerung der Arbeitsqualität. Die Frage der Qualität stellt sich auch beim Gesundheitswesen und dem Rentensystem – beides ist in Kolumbien noch nicht gesichert. Es gilt, auch die Kluft zwischen Besser- und Geringverdienern zu verringern. Letztere bilden, insbesondere unter den im informellen Sektor Beschäftigten, die Mehrheit. In Bereichen wie der Landwirtschaft, dem verarbeitenden Gewerbe, dem Baugewerbe, dem Einzelhandel sowie den Dienstleistungen für Privathaushalte besteht in hohem Maße Bedarf an einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Es gilt, auch die Kluft zwischen Besser- und Geringverdienern zu verringern. Letztere bilden, insbesondere unter den im informellen Sektor Beschäftigten, die Mehrheit.

Verbessern muss sich auch die Verhandlungs- und Kooperationsfähigkeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern unter Einbeziehung der Gewerkschaften. Ein Beispiel für die Defizite in diesem Bereich ist die Bestimmung des jährlichen Anstiegs des Mindestlohns, der bislang stets von der Regierung festgelegt wurde, weil sich die Tarifpartner nicht einigen können. Außerdem bleibt Kolumbien, obwohl in

diesem Bereich Fortschritte zu verzeichnen sind, eines der für Gewerkschafter gefährlichsten Länder.⁴⁰

Schließlich muss sowohl für die Wettbewerbsfähigkeit des Landes als auch für die regionale Integration der Ausbau von Infrastruktur und Kommunikationswesen Vorrang auf der politischen Agenda haben. Die Erweiterung und Verbesserung der Infrastruktur bringt auch einen Mechanismus staatlicher Präsenz mit sich. Eine Schlüsselfunktion kommt hierbei den Kommunikationskanälen zwischen Zentrum und Peripherie zu, aber auch zwischen dem Osten und Westen des Landes. Die Regierung Santos engagiert sich stark in diesem Bereich, aber noch ist es zu früh, um eine Bilanz zu ziehen, da gerade hier vorzeigbare Ergebnisse noch ausstehen.

FAZIT UND AUSBLICK: „OHNE DEN STAAT WIRD ES WEDER FRIEDEN NOCH DEMOKRATIE GEBEN.“⁴¹

Kolumbien ist ein Land mit hohem Potenzial und vielen Ressourcen, die ihm bei der Verwirklichung von Zielen helfen können, die zwar ehrgeizig erscheinen, aber grundlegend für die Entwicklung des Landes sind.

Die Bestandsaufnahme und das derzeitige Panorama der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung Kolumbiens zeigen, dass noch ein weiter Weg zurückzulegen ist. Dennoch, Kolumbien ist ein Land mit hohem

Potenzial und vielen Ressourcen, die ihm bei der Verwirklichung von Zielen helfen können, die zwar ehrgeizig erscheinen, aber grundlegend für die Entwicklung des Landes sind. Kolumbien durchlebt eine Phase seiner Geschichte, deren Chancen nicht ungenutzt bleiben dürfen: ein dauerhafter Frieden, aber auch der Aufbau einer auf mehr Teilhabe gegründeten Nation stehen auf der Tagesordnung. Dies könnte der Augenblick sein, sich nicht nur Gedanken über einen Postkonflikt zu machen, sondern auch über den Aufbau eines Landes, das sich Problemen gegenüberstellt, durch die die bewaffnete Konfrontation gefördert und verstärkt wurde.

Die bisherigen Maßnahmen der verschiedenen Regierungen waren wichtig und notwendig, aber nicht ausreichend, da sie die strukturellen Aspekte des Konflikts letztendlich

40 | 1996 wurden 282 Morde an Gewerkschaftern registriert; 2010 betrug die Zahl 51, 2011 30 und 2012 20.

41 | Marco Palacios, „Violencia y paz: sin Estado no habrá paz ni democracia“, *Revista Credencial Historia*, Nr. 119, 1999.

nicht in Angriff genommen haben. Ein tief greifender Wandel ist vonnöten, dessen wirtschaftliche und politische Kosten hoch sein werden – und es wird kein rascher, sondern ein mittel- und langfristiger Prozess werden. Guerilleros, Paramilitärs und Drogenhändler haben vielleicht ihre Namen geändert und sich den Bedingungen angepasst, aber sie bilden nach wie vor eine Bedrohung für den Staat und schaffen rivalisierende „Para-Staaten“. Das Bemühen um einen nachhaltigen Frieden muss daher notwendigerweise politische und wirtschaftliche Maßnahmen umfassen, die eine wirksame Antwort auf die anstehenden Aufgaben geben, denen sich das Land gegenüber sieht. Letztendlich wird der Friedensprozess ohne eine echte Einbindung aller Regionen und Bereiche der Gesellschaft in eine Neuordnung nach dem Konflikt nicht nachhaltig sein können.

Erforderlich ist aber nicht nur ein Regierungsprogramm, das sich dieser Themen in seinem Grundtenor und anhand konkreter Maßnahmen annimmt. Notwendig ist auch eine veränderte Haltung der Politik, denn die jüngsten Unruhen und Proteste haben gezeigt, dass die Kolumbianer das Ausbleiben konkreter Lösungen für die andauernden Probleme der Gesellschaft satt haben. Das Land scheint immun gegen die Ideen des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ in Lateinamerika, aber in Wahrheit ist es das nicht. Kolumbien ist nicht gefeit gegen das mittel- oder längerfristige Aufkommen eines rechten oder linken Populismus, der sich das Gefühl politischer Ohnmacht zunutze macht, das in Teilen dieser Gesellschaft herrscht. Flachere Hierarchien in der Politik, eine stärkere Verzahnung und Dezentralisierung, verbunden mit einer Stärkung des Staates und einer echten Einbindung der Regionen in das Regierungssystem des Landes, sind in Kolumbien dringend geboten.

Der Artikel wurde aus dem Spanischen übersetzt. Die Verfasser danken María José Daza und Sylvia Gontermann für ihre Mitarbeit bei der Zusammenstellung wichtiger Beiträge zur Ausarbeitung dieses Artikels.