

07. Juni 2023

# Länderbericht

Auslandsbüro Kolumbien



## Neustart der kolumbianischen Nachbarschaftspolitik

---

### Präsident Petro sucht die Annäherung an Venezuela

*Stefan Reith und María Paula León*

Kolumbien und Venezuela waren einst Teil desselben Staates, haben seit ihrer Gründung eine gemeinsame Geschichte, die gleichen Farben auf ihren Flaggen und teilen eine 2.219 km lange Grenze. Was auf der einen Seite der Grenze geschieht, betrifft auch die andere. Die Beziehungen zwischen den beiden Schwesternationen waren jedoch nicht immer freundschaftlich und haben einige sehr kritische Momente erlebt. Der Amtsantritt von Gustavo Petro als kolumbianischer Präsident im August 2022 bildete eine Zäsur für die Perspektiven der bilateralen Beziehungen, vor allem in politischer, aber auch in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht.

### Die Geschichte einer komplizierten Beziehung

Trotz der traditionell engen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bindungen waren die bilateralen Beziehungen in den letzten Jahrzehnten spannungsgeladen. So führte der bewaffnete Konflikt in Kolumbien ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts über viele Jahre hinweg zu einer beträchtlichen Auswanderung von Kolumbianern nach Venezuela. Der Amtsantritt von Hugo Chávez als Präsident Venezuelas Ende der 1990er Jahre markierte einen abermaligen Wendepunkt in den Beziehungen zwischen beiden Ländern. Mehr als ein Jahrzehnt lang waren die bilateralen Beziehungen von tiefgreifenden Differenzen zwischen der linken Regierung Chavez und der konservativen Regierung Kolumbiens geprägt.

Mit dem Amtsantritt von Nicolás Maduro im Jahr 2013, nach dem Tod von Hugo Chávez, verschlechterte sich das Panorama weiter. Die Beziehungen zwischen beiden Ländern litten unter der komplexen humanitären Notlage in Venezuela und dem Beginn der Massenmigration nach Kolumbien, die durch die „Operation zur Befreiung des Volkes“ ausgelöst wurde. Diese Maßnahme zwang 2015 etwa 22.000 Menschen, zumeist Kolumbianer, Venezuela zu verlassen. Inoffiziellen Angaben zufolge könnte diese Zahl sogar bei 32.000 liegen (Ramos, Rodríguez, & Monroy, 2023). Zehn Jahre später haben nach Angaben der Koordinationsplattform für die Migration aus Venezuela R4V mehr als 7 Millionen Menschen Venezuela verlassen, davon sind etwa 2,5 Millionen nach Kolumbien umgesiedelt.

Während die Beziehungen nach dem letzten Präsidentengipfel zwischen Juan Manuel Santos und Nicolás Maduro im Jahr 2016 und den von Maduro vorangetriebenen Grenzsicherungen bereitseine Phase der Erosion durchliefen, verschärfte sich mit dem Amtsantritt von Iván Duque als kolumbianischer Präsident der Diskurs gegen das venezolanische Regime. Die bilateralen Beziehungen wurden 2019 de facto abgebrochen, nachdem Kolumbien Juan

Guaidó als venezolanischen Interimspräsidenten anerkannt und mit einem Konzert an der Grenze versucht hatte, das Regime Maduro dazu zu zwingen, humanitäre Hilfe ins Land zu lassen. Im Februar 2019 beschloss Maduro, die diplomatischen und konsularischen Beziehungen zu Kolumbien abzubrechen und gab dem gesamten kolumbianischen diplomatischen Personal 24 Stunden Zeit, Venezuela zu verlassen. Die gemeinsame Grenze wurde in den letzten sieben Jahren dreimal geschlossen. Der längste Zeitraum, während der Regierung Duque, erstreckte sich vom März 2020 bis zum Oktober 2021 (570 Tage). Es handelte sich damit um die längste Grenzschießung in der Geschichte beider Länder (Ramos, Rodríguez, & Monroy, 2023).

Während die Außenpolitik gegenüber Venezuela aufgrund der abgebrochenen Beziehungen sowie der Anerkennung des Oppositionellen Juan Guaidó als legitimer Präsident in einer Sackgasse steckte, konzentrierte sich der ehemalige Präsident Duque auf Maßnahmen zum Schutz und zur Integration venezolanischer Migranten im eigenen Land. Die wichtigste davon ist das „Vorübergehende Schutzstatut für venezolanische Migranten“ (ETPV), ein ergänzendes Verfahren zum internationalen Schutzsystem für Flüchtlinge, das den Übergang venezolanischer Migranten von einem vorübergehenden Schutzstatus zu einem normalen Migrationsstatus innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren ermöglicht. Heute verfügen bereits rund 1,5 Millionen Migranten über die vorübergehende Schutzgenehmigung (PPT) und damit über einen gesicherten, zehnjährigen legalen Aufenthaltsstatus. Die innovative und großzügige Migrationspolitik der Regierung Duque stieß weltweit auf Anerkennung (Observatorium für Venezuela der Universidad del Rosario, 2022).

## Neustart der Beziehungen unter Präsident Petro

Seit dem Amtsantritt der Regierung Petro am 7. August 2022 haben sich die Umstände geändert. Zum ersten Mal seit vielen Jahren stehen die Präsidenten beider Länder vermeintlich auf der gleichen Seite des politischen Spektrums. Bereits im Wahlkampf hatte Gustavo Petro im Falle seines Wahlsiegs die Wiederaufnahme und Normalisierung der Beziehungen zu Venezuela angekündigt.

Inzwischen hat Petro Venezuela bereits mehrere Besuche abgestattet, ebenso wie die First Lady, Verónica Alcocer, der Außenminister Álvaro Leyva und der Minister für Handel, Industrie und Tourismus, Germán Umaña. In den sieben Monaten seiner Amtszeit ist Petro bereits viermal nach Venezuela gereist, um sich mit Präsident Maduro zu treffen. Kritiker bemängeln jedoch die fehlende Institutionalisierung und Intransparenz dieser Treffen. Bislang wurde keine bilaterale thematische Agenda bekannt, um die politischen Absichtserklärungen zur Normalisierung der Beziehungen zu konkretisieren. Es mangelt an Transparenz und Informationen und es gibt keine gemeinsamen Erklärungen zum Inhalt der Treffen (Rodríguez, 2023).

In den letzten Monaten wurden die Botschafter Armando Benedetti (Kolumbien) und Félix Plasencia, der später durch Carlos Martínez (Venezuela) ersetzt wurde, ernannt. Am 26. September 2022 öffnete die Grenze an der Simón-Bolívar-Brücke wieder. Anschließend wurde die Atanasio-Girardot-Brücke eingeweiht und das „Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen“ sowie die „Neufassung des Abkommens über den teilweisen Geltungsbereich Nr. 28“, das die Handelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern seit 2011 geregelt hatte, unterzeichnet (Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, 2023).

Präsident Petro stellt vor allem den Ausbau der Handelsbeziehungen ins Zentrum seiner Venezuelapolitik. German Umaña, aktueller Handelsminister und ehemaliger Direktor der kolumbianisch-venezolanischen Handelskammer, gilt als ausgewiesener Venezuelakenner.

Nach Angaben der Handelskammer von Táchira erreichte der Handel mit Kolumbien 2022 ein Volumen von 600 Mio. USD ab, doppelt so viel wie im Vorjahr, aber viel weniger als von den Behörden erwartet. Von früheren Zeiten, als Venezuela der zweitgrößte Handelspartner Kolumbiens war (Rodríguez, 2023), sind die Handelsbeziehungen (noch) weit entfernt.

Ein weiterer wichtiger Punkt bei der Normalisierung der Beziehungen ist die Wiederherstellung der konsularischen Beziehungen. Bislang kommt das Thema jedoch nur langsam voran. Die Eröffnung des ersten venezolanischen Konsulats in der kolumbianischen Grenzstadt Cúcuta wurde erst vor wenigen Tagen bekannt gegeben. Die Einrichtungen sind zudem noch nicht voll funktionsfähig (Trujillo, 2023).

Die Erwartungen an die Normalisierung der Beziehungen sind vor allem in der Grenzregion hoch. Neben einem funktionierenden Konsularbetrieb in beiden Ländern bedarf es der Regulierung des öffentlichen Verkehrs und der Wiedereinrichtung von Flugverbindungen sowie einer stärkeren Reaktivierung des Handels. Es bleibt abzuwarten, wie lange es dauern wird, bis das Vertrauen zu den venezolanischen Partnern wiederhergestellt ist und die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beziehungen wieder das Niveau früherer Zeiten erreichen.

Parallel zum Wiederausbau der bilateralen Beziehungen ist in der kolumbianischen Regierung eine Veränderung des Diskurses über die Migration von Venezolanern nach Kolumbien zu beobachten. Dieses wichtige Thema scheint nicht auf der bilateralen Agenda zu stehen - ungeachtet der Prognosen, dass die Zahlen der Migranten nach Kolumbien weiter ansteigen und nach Projektionen des R4V bis 2023 fast drei Millionen Menschen erreichen wird. Auf nationaler Ebene scheint Präsident Petro den Fokus beim Migrationsthema verschieben zu wollen, indem er versucht, die Legalisierung von Einwanderern im Rahmen des ETPV auf andere Nationalitäten auszudehnen und einen Teil des institutionellen Rahmens abzubauen. Die drastischste Entscheidung in dieser Hinsicht war die Abschaffung des Büros für die Betreuung und sozioökonomische Integration der venezolanischen Migranten. Die 2018 geschaffene Behörde galt bislang als Schlüsselinstrument für eine effektive Umsetzung der Migrations- und Integrationspolitik sowie für die Abstimmung zwischen den lokalen und regionalen Regierungen sowie der nationalen Regierung (La Opinión, 2022).

Mit dem Amtsantritt von Präsident Petro wurde die Migrationsfrage dem Außenministerium übertragen; viele Prozesse und Zuständigkeiten bleiben jedoch unklar, wie Experten bemängeln. Kritiker äußern den Verdacht, das Regime Maduro könnte darauf dringen, das unbequeme Migrationsthema in der politischen und öffentlichen Diskussion auszuklammern, um im Gegenzug bei anderen Themen Fortschritte zu erzielen. Trotz der symbolisch wichtigen Wiederaufnahme der Beziehungen und Fortschritten in einigen Aspekten bestehen in politischer, wirtschaftlicher, migrationspolitischer und sicherheitspolitischer Hinsicht noch große Herausforderungen. Vertreter der Zivilgesellschaft und des Privatsektors fordern über die bislang sichtbare Symbolpolitik hinaus eine konkrete bilaterale Arbeitsagenda sowie mehr Transparenz und Beteiligung.

## **Energietransition und „vollständiger Friede“**

Gustavo Petro kam mit dem Versprechen eines tiefgreifenden Wandels an die Regierung. Die Wiederbelebung der Beziehungen zu Venezuela ist Teil dieses innenpolitischen und außenpolitischen Paradigmenwechsels, weil sie für die geplante Energietransition und den von Petro propagierten „vollständigen Frieden“ von zentraler Bedeutung ist. So sollen Gasimporte aus Venezuela den Ausstieg Kolumbiens aus der Kohle- und Erdölförderung unterstützen. Und bei den Verhandlungen mit der ELN-Guerrilla sitzt das Regime von Nicolás Maduro als Garantiestaat mit am Tisch.

Der Vorschlag, künftig auf Gasimporte aus Venezuela zu setzen, stößt bei Opposition und Experten auf Kritik, da Kolumbien dadurch seine derzeit autarke Energieversorgung aufs Spiel setzen und in ein Abhängigkeitsverhältnis zu Venezuela geraten würde. Obwohl Kolumbien nachweislich über Gasreserven für acht Jahre und ausreichende Kapazitäten verfügt, um bei seiner angestrebten Energiewende nicht von anderen Ländern abhängig zu sein, erwägt die Regierung die Möglichkeit, keine weiteren Verträge über die Suche nach und Ausbeutung von Erdöl und Erdgas zu unterzeichnen. Stattdessen sollen Gasimporte aus Venezuela die zu erwartende Energielücke schließen. (Quiceno, 2023).

Die Debatte findet im Kontext des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine statt, der nicht nur die internationalen Energiepreise in die Höhe treibt, sondern auch die Risiken verdeutlicht, die eigene Souveränität bei der Energieversorgung von anderen Ländern abhängig zu machen. Nach Angaben des kolumbianischen Erdgasverbands (Naturgas) würde die Einfuhr von Gas den Preis für die kolumbianischen Haushalte ca. um das Fünffache erhöhen (Quiceno, 2023). Präsident Petro erklärte dagegen öffentlich, dass Kolumbien bereits heute Gas aus anderen Ländern importiere. Während die Gaspreise anstiegen, würden sich private Akteure bereichern, so der Präsident. Experten stellen die Frage, ob Venezuela in Anbetracht des Zustands seiner derzeitigen Infrastruktur wirklich in der Lage sein wird, Gas in der benötigten Menge zu liefern. Ob der von Präsident Petro im Wahlkampf propagierte baldige Ausstieg aus der Förderung von fossilen Energien und der massive Ausbau von erneuerbaren Energien wirklich durch Gasimporte aus Venezuela unterstützt wird, ist derzeit noch offen. Jenseits der politischen Rhetorik der Regierung mehrten sich die Anzeichen dafür, dass die Staatseinnahmen aus der Öl- und Gasförderung mittelfristig notwendig sind, um eine nachhaltige Energiewende zu finanzieren.

Neben der Energiewende ist Venezuela auch für den kolumbianischen Friedensprozess ein wichtiger Akteur. Die Entscheidung der Regierung Petro, Venezuela zum Garanten des Verhandlungsprozesses mit der Nationalen Befreiungsarmee (ELN) zu machen, kam daher nicht unerwartet. Als binationale Guerilla, die auf beiden Seiten der Grenze aktiv ist, sind Verhandlungen mit der ELN ohne die Beteiligung Venezuelas kaum realistisch. Informationen von InSight Crime zufolge ist die ELN in acht Bundesstaaten des Nachbarlandes ständig präsent; mindestens fünf Mitglieder des Zentralkommandos haben in Venezuela ihren ständigen Aufenthaltsort (El Heraldo, 2023). Dennoch warfen Kritiker dem Präsidenten vor, das Regime von Nicolás Maduro durch diese Vermittlerrolle international unnötig zu legitimieren. Sicherheitsexperten halten es für paradox, Nicolás Maduro als Garanten des Prozesses einzusetzen, da es Beweise für eine Zusammenarbeit venezolanischer Sicherheitskräfte mit der ELN gebe. Es sei daher unsicher, welche Interessen das Regime Maduro bei der Begleitung der Verhandlungen vertrete (La Silla Llena, 2022).

## Präsident Petro in der Vermittlerrolle

Wurde Kolumbien unter seinen Vorgängerregierungen international als ein Akteur anerkannt, der die Diktatur von Nicolás Maduro, die humanitäre Krise des venezolanischen Volkes und die daraus resultierenden Flucht- Migrationsströme in andere Länder deutlich kritisierte, so hat sich der Diskurs nun geändert. Petro sieht sich eher in der Vermittlerrolle, um die Isolation Venezuelas zu mildern und den Dialog über demokratische Wahlen im Nachbarland zu unterstützen. Das Thema Venezuela spielte im Rahmen seines Staatsbesuchs in den USA eine wichtige Rolle. In Gesprächen mit der US-Regierung machte er sich für eine Lockerung der Sanktionen gegen Venezuela stark, wenn Maduro im Gegenzug zu Zugeständnissen bereit sei. In seiner Rede vor dem Ständigen Rat der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) schlug er vor, die demokratische Charta umzuschreiben, um Venezuela und sogar Kuba wieder auf den Weg der Demokratie zu bringen (Quesada, 2023).

Ein weiteres Beispiel für die neue Vermittlerrolle Kolumbiens war die Internationale Konferenz über Venezuela am 25. April in Bogotá, zu der die Regierung Petro Vertreter aus mehr als 20 Ländern eingeladen hatte. Die Initiative wurde vom Regime Maduro, den Vereinigten Staaten und einem Teil der venezolanischen Opposition gebilligt. Nach Aussage des kolumbianischen Außenministers Álvaro Leyva wollte man mit dieser Konferenz die Blockade der Verhandlungen zwischen Maduro und der venezolanischen Opposition in Mexiko aufheben, um demokratische Wahlen in Venezuela abzuhalten und im Gegenzug die internationale Gemeinschaft dazu zu bewegen, Wirtschaftssanktionen zu beenden. Aufmerksamkeit erregte die Ausweisung des illegal eingereisten Juan Guaidó, der von der Regierung Petro umgehend in einen Linienflug nach Miami gesetzt wurde. Zu konkreten Ergebnissen führte die Konferenz nicht; sogar eine gemeinsame Abschlusserklärung fehlte. Teilnehmer bezeichneten die Schlussfolgerungen der kolumbianischen Regierung im Anschluss als einseitig. (Santaeulalia, 2023). Ob der weitere Annäherungskurs der Regierung Petro an Venezuela auch die internationale Gemeinschaft überzeugen kann, Sanktionen zu lockern, wird maßgeblich vom Fortgang der Verhandlungen über demokratische Wahlen zwischen Maduro und der Opposition abhängen.

## FAZIT

Trotz einiger wichtiger Schritte wie der Grenzöffnung und der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen ist es derzeit noch zu früh, um die Perspektiven der kolumbianisch-venezolanischen Beziehungen abschließend zu beurteilen. Politischer Rhetorik und Symbolpolitik steht eine noch wenig erkennbare, bilaterale thematische Agenda gegenüber. Der letztlich erfolglose Politikansatz der Vorgängerregierung Duque, der von einer Nichtanerkennung und dem Ziel der Ablösung des Regimes Maduros geprägt war, ist unter Präsident Petro einer offenen, dialogbereiten Haltung gewichen. Kritiker werfen Präsident Petro vor, den autoritären Charakter der venezolanischen Regierung im Zuge der Wiederannäherung nicht ausreichend zu berücksichtigen und das Regime Maduro in seiner selbst gewählten Rolle als internationaler Vermittler und Fürsprecher für die Lockerung von Sanktionen zu stärken. Auch wenn sich der Ton und das zwischenmenschliche Verhältnis zwischen den politischen Führungen auf beiden Seiten der Grenzen sichtlich entspannt hat, bleiben strukturelle Herausforderungen und Interessensgegensätze – die Migration nach Kolumbien, die Rolle der ELN, wirtschaftliche Interessen, Sicherheit und Drogenhandel – bestehen und bedürfen komplexer und institutioneller Herangehensweisen. Während das Regime Maduro in den Verhandlungen mit der Opposition auf Zeit spielen kann, um den eigenen Machterhalt zu sichern, hat Präsident Petro nur eine Amtszeit, um seine ambitionierte innen- und außenpolitische Agenda umzusetzen. Venezuela ist dabei, vor allem mit Blick auf den Friedensprozess und die angestrebte Energiewende, ein wichtiger Akteur und möglicher Partner. Noch bleiben Präsident Petro über drei Jahre seiner Amtszeit, um nachzuweisen, dass sein Entspannungskurs gegenüber Venezuela der bessere Politikansatz ist, um Demokratie, Sicherheit und Entwicklung in der Region zu stärken.

## BIBLIOGRAPHIE

El Heraldo. (16 de febrero de 2023). El ELN es el grupo criminal con mayor presencia en Venezuela, según estudio. Obtenido de El Heraldo: <https://www.elheraldo.co/colombia/el-eln-es-el-grupo-criminal-con-mayor-presencia-en-venezuela-segun-estudio-979053>

La Opinión. (14 de octubre de 2022). Gobierno de Petro elimina la Gerencia de Fronteras. Obtenido de La Opinión: <https://www.laopinion.com.co/politica/el-gobierno-de-petro-elimina-la-gerencia-de-fronteras>

La Silla Llena. (13 de septiembre de 2022). ¿Qué tan conveniente es que Venezuela sea garante del proceso de paz con el ELN? Obtenido de La Silla Vacía: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/que-tan-conveniente-es-que-venezuela-sea-garante-del-proceso-de-paz-con-el-eln/>

Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2022). Bitácora Migratoria. Bogotá: Diciembre.

Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2023). Radar Colombia-Venezuela. Bogotá: Marzo.

Quesada, J. D. (19 de abril de 2023). Petro pide cambiar la carta democrática de la OEA para reitegrar a Cuba y Venezuela . Obtenido de El País : <https://elpais.com/america-colombia/2023-04-19/petro-interviene-en-la-oea-la-institucion-que-salvo-su-carrera-politica-quiero-que-venezuela-y-cuba-la-integren.html>

Quiceno, J. C. (20 de febrero de 2023). Los 5 alfiles de Petro que piden más exploración de petróleo y gas. Obtenido de El Colombiano: <https://www.elcolombiano.com/negocios/5-alfiles-de-petro-piden-nuevos-contratos-de-exploracion-petrolera-divide-al-gobierno-petro-PD20453738>

Ramos, F., Rodríguez, R., & Monroy, D. (2023). Edificando una nueva relación bilateral. Recomendaciones a las problemáticas de la relación bilateral y de frontera entre Colombia y Venezuela en un contexto de reactivación y reconocimiento mutuo. Bogotá.

Rodríguez, R. (27 de Marzo de 2023). ¿Va por buen camino? Urge institucionalizar la relación con Venezuela. Obtenido de El País: <https://www.elpais.com.co/politica/va-por-buen-camino-urge-institucionalizar-la-relacion-con-venezuela.html>

Santaeulalia, I. (25 de abril de 2023). La cumbre sobre Venezuela organizada por Petro: muchas expectativas, pocos resultados. Obtenido de El País: <https://elpais.com/america-colombia/2023-04-25/la-cumbre-sobre-venezuela-organizada-por-petro-muchas-expectativas-pocos-resultados.html>

Trujillo, J. (29 de abril de 2023). Cancillería de Venezuela anunció reactivación de consulado en Cúcuta esta semana. Obtenido de La República: <https://www.larepublica.co/economia/cancilleria-de-venezuela-anuncio-reactivacion-de-consulado-en-cucuta-esta-semana-3604997>

**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**

Stefan Reith  
Leiter  
Auslandsbüro Kolumbien  
[www.kas.de/kolumbien](http://www.kas.de/kolumbien)

[stefan.reith@kas.de](mailto:stefan.reith@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)