

Von Uribe zu Santos: eine Zwischenbilanz der „Unidad Nacional“ in Kolumbien

Stefan Jost

Am 7. August 2011 jährte sich die Vereidigung von Kolumbiens Staatspräsident Juan Manuel Santos und seiner Regierung der „Nationalen Einheit“. Ein Jahr nach seinem Amtsantritt haben einer jüngsten Gallup-Meinungsumfrage zufolge zwei von drei Kolumbianern ein positives Bild von ihrem Staatsoberhaupt.

Analyse

Präsident Santos ist es in seinem ersten Regierungsjahr gelungen, sich sowohl mit seinem Regierungsstil als auch der thematischen Schwerpunktsetzung erfolgreich von seinem Vorgänger Álvaro Uribe abzusetzen. Darüber hinaus erreichte Santos, dass wesentliche Teile seines ambitionierten Gesetzgebungsprogramms vom Kongress befürwortet wurden. Die schwierigste Phase steht der regierenden Vier-Parteien-Koalition der „Unidad Nacional“ aber noch bevor.

- Der durch den Amtsantritt von Santos erfolgte Stilwechsel hat ebenso wie die Diversifizierung der sozio-ökonomischen und (außen)politischen Regierungsagenda breite Anerkennung innerhalb der Bevölkerung Kolumbiens gefunden. Gleichwohl steht die Regierung bei der Umsetzung ihrer beiden wichtigsten Gesetze (Opfer- und Landrückgabegesetz, Finanzausgleich) unter einem immensen Zeit- und Problemdruck. Zudem steht die überfällige Justizreform weiterhin aus.
- Die innere Sicherheit wird zunehmend zur Achillesferse der Regierung, die eine überzeugende Antwort auf die multiplen Gewaltstrukturen des Landes finden muss. Eine in diesem zentralen Politikbereich fehlende Anknüpfung an die Erfolge der Regierung Uribe könnte ihre bislang breite Akzeptanz in der Bevölkerung signifikant schwächen. Es scheint nicht ausgeschlossen, dass Santos einen erneuten Versuch wagen wird, der Guerilla eine Verhandlungslösung anzubieten.
- Unter dem Vorzeichen der nationalen Einheitsregierung finden die politischen Aushandlungsprozesse weitgehend innerhalb der Exekutive statt; eine parlamentarische Opposition gibt es gegenwärtig in Kolumbien kaum noch. Die kolumbianische Form des Koalitionspräsidentialismus wird somit vor eine harte Bewährungsprobe gestellt werden.

Schlagwörter: Kolumbien, Santos, innere Sicherheit, Guerilla

Staatspräsident Santos: Kontinuität und Wandel

Die entscheidende Phase des politischen Aufstiegs von Juan Manuel Santos vollzog sich unter der zweiten Präsidentschaft seines Vorgängers Uribe (2006-2010). Santos wurde international dadurch bekannt, dass er als Verteidigungsminister Kolumbiens einen Angriff auf ein auf ecuadorianischem Grenzgebiet gelegenes Lager der FARC-Guerilla befahl. Er galt der breiten Öffentlichkeit als Hardliner und Vollstrecker der Politik der „demokratischen Sicherheit“ der Regierung Uribe. Nach dem fast zweijährigen, erst durch einen Verfassungsgerichtsentscheid beendeten Tauziehen um eine dritte Wiederwahl Uribes war Santos der „geborene“ Kandidat der Partei „de la U“ (Partido Social de Unidad Nacional), die er 2005 mitgegründet hatte. Im zweiten Wahlgang konnte er sich klar durchsetzen und bildete anschließend eine Regierung der „Nationalen Einheit“, bestehend aus der Partei „de la U“, der Konservativen Partei (PCC), der Liberalen Partei (PL) und dem Cambio Radical (CR) (Jost 2010: 154-175). Das ehrgeizige Regierungsprogramm, mit dem er sich teilweise akzentuiert von Uribe absetzte, ging er in einem atemberaubenden Tempo an. Seine grundlegenden Gesetzesvorhaben konnte er bereits im ersten Regierungsjahr weitgehend durch den Kongress bringen.

Santos erfährt eine je nach Politikfeld unterschiedlich ausgeprägte, insgesamt aber sehr hohe Zustimmung in Kolumbien (Gallup 2011). Diese ist auf das Zusammenwirken mehrerer Faktoren zurückzuführen: sein Gesprächs- und konsensorientierter Stil; insgesamt gutes Funktionieren der „Unidad Nacional“; eine schwierige Themen nicht ausblendende Diversifizierung der sozioökonomischen und (außen)politischen Agenda sowie eine positive wirtschaftliche Entwicklung.

Das Reformprogramm der „Unidad Nacional“

Aus dem Reformprogramm der „Nationalen Einheit“ ragen zwei im Juni 2011 verabschiedete Projekte in ihrer historischen wie strukturbildenden Bedeutung heraus.

Opfer- und Landrückgabegesetz [Ley de víctimas y restitución de tierras]

Die jahrzehntelangen Auseinandersetzungen zwischen Staat, Guerilla, Paramilitärs und Drogen-

kartellen haben für Teile der kolumbianischen Bevölkerung dramatische Auswirkungen. Die Zahl der überwiegend aus ländlichen Gebieten stammenden Binnenflüchtlinge wird auf über drei Millionen Menschen, das aufgegebene Land auf über sechs Millionen Hektar geschätzt.

Das Gesetz umfasst zwei Regelungsbereiche, die bereits unter der Vorgängerregierung diskutiert, aber nicht verabschiedet wurden: Zum einen handelt es sich um die Wiedergutmachung für die Opfer des bewaffneten Konfliktes, für die eine Fülle von Einzelmaßnahmen vorgesehen sind. Diese umfassen u.a. Entschädigungszahlungen, aber auch gesundheitliche und psychologische Betreuung sowie einen erleichterten Zugang zu Krediten. Zum anderen soll denjenigen Landeigentümern, die nicht nur gewaltsam vertrieben worden sind, sondern die zudem auch ihre Rechtstitel verloren haben, ihre ursprüngliche Rechtsposition zurückgegeben werden. Das betrifft rund zwei Millionen Hektar Land von ca. 300.000 Familien. Hierzu ist unter Umkehr der Beweislast eine Verfahrensdauer vor spezialisierten Richtern von maximal sechs Monaten vorgesehen. Das Gesetz erfasst die entsprechenden Sachverhalte rückwirkend ab dem 1. Januar 1985 und hat, beginnend mit dem 1. Januar 2012, eine Laufzeit von zehn Jahren.

Die Kritik an diesem Gesetz bezieht sich auf die Finanzierungsmöglichkeiten der Entschädigungszahlungen, die Einbeziehung staatlicher Akteure als potentielle Schädiger und die fehlenden Sicherheitsprogramme für die Rückkehrwilligen. Das Kernproblem besteht darin, dass es sich um eine Politik für eine Postkonfliktphase handelt, was auf Kolumbien nicht zutrifft. Die Umsetzung dieses Gesetzes stellt die Herkulesaufgabe der Regierung dar, weil es vielfältige Interessen derjenigen berührt, die sich in den letzten Jahren widerrechtlich diese Ländereien angeeignet haben, und es wird neue Opfer unter den rückkehrwilligen Landeigentümern zur Folge haben.

Gesetz zum Finanzausgleich [Ley de regalías]

Dieses Gesetz betrifft die Verteilung der staatlichen Einnahmen aus der Ausbeutung nicht erneuerbarer Bodenschätze. 79 Prozent dieser Mittel gingen bislang in Form direkter Einnahmen (Regalías) an Departments und Gemeinden. Dabei kam es zu dramatischen Ungleichgewichten, da fast ausschließlich die Produktionsgebiete hier-

von profitierten. So entfielen zwischen 1994 bis 2009 80 Prozent der Regalías auf acht der 32 Departments und 112 Gemeinden, die nur 17 Prozent der Bevölkerung repräsentierten (DNP 2010); 17 der insgesamt 584 bezugsberechtigten Gemeinden erhielten rund die Hälfte der Mittel (Fedemunicipios 2011). Hinzu kam, dass selbst in den begünstigten Kommunen und Departments die Investitions- und Wirkungsevaluierung nicht sehr zufriedenstellend ausfiel. Zurückzuführen ist dies auf

- institutionelle Defizite,
- die Fokussierung des Mitteleinsatzes auf assistentialistische und klientelistische Ansätze,
- den Einfluss extralegalen Gruppierungen,
- Korruption sowie
- auf eine zu geringe Bevölkerungspartizipation.

Das neue System ist im Kern auf eine landesweit stärkere Verteilungsgerechtigkeit zwischen Regionen und Generationen ausgerichtet. Armutsentwicklung und Bevölkerungszahl bilden künftig mit 70 Prozent die beiden wichtigsten Verteilungskriterien. Darüber hinaus werden eine Reihe regionaler Fonds (Wettbewerbsfähigkeit, Wissenschaft und Technik, regionale Entwicklung, Spar- und Pensionsfonds) eingeführt. Mit dieser grundlegenden Veränderung des Regalía-Systems ist eine wichtige Voraussetzung für eine Verbesserung der zum Teil prekären Lebens- und Infrastrukturbedingungen in vielen Departments geschaffen worden, die langfristig die mitunter dramatischen Ungleichheiten in den Lebensbedingungen der Kolumbianer zumindest erkennbar verringern kann. Kein anderes Land in Südamerika weist eine ungleichere Einkommensverteilung als Kolumbien auf (2009: Gini-Index 58,5).

Ein drittes großes Vorhaben, die Justizreform, wurde trotz breiter Konsensbemühungen der Regierung bereits zweimal verschoben. Die Ursache hierfür liegt im massiven Widerstand der Justiz, die sich insbesondere gegen institutionelle Neuerungen wendet. Ob die Regierung einen Gesetzentwurf einbringen oder, wie von Kongressmitgliedern befürchtet, die hierzu berechtigten Gerichte dem Kongress einen eigenen Entwurf zu leiten werden, ist derzeit offen. Zudem wird spekuliert, ob Santos bei einer anhaltenden Blockade der Justizreform zum Instrument einer Verfassungsgebenden Versammlung greifen wird, was aber eher unwahrscheinlich sein dürfte.

Außenpolitische Diversifizierung und Rationalisierung als Grundlage eines subregionalen Führungsanspruchs

Mit dem Regierungsantritt von Santos wurde schnell erkennbar, dass Kolumbien nach Brasilien und dem allerdings eher subregional orientierten Mexiko eine Führungsrolle im lateinamerikanischen Kontext übernehmen will. Die greifbarsten Veränderungen und Erfolge kann Santos denn auch in der Außenpolitik aufweisen. Dies ist zugleich das Politikfeld, in dem die Bevölkerung im Vergleich zur Regierung Uribe die deutlichste Verbesserung sieht. Der neue außenpolitische Kurs ist, nicht zuletzt aufgrund des nicht-ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat (2011-2012), geprägt von einem neuen Selbstbewusstsein, einem hohen Grad an Pragmatismus sowie einer signifikanten Ent-Ideologisierung und Rationalisierung der internationalen Beziehungen, innerhalb derer Kolumbien unter weitgehender Ausklammerung bestehender Divergenzen seine Interessen verfolgen will.

Kolumbien hat ein starkes Interesse am Freihandelsabkommen mit der EU. Dennoch zählen die Beziehungen zu Europa nicht zu den außenpolitischen Prioritäten. Diese liegen vielmehr in einer stärkeren Eingliederung in die lateinamerikanische Staatengemeinschaft, vor allem mittels einer Annäherung an Venezuela, und eigener außenpolitischer Ansätze sowie einer Diversifizierung von Partnern und, dies betrifft vor allem die USA, Themen der außenpolitischen Agenda. Dies kommt nicht zuletzt durch die im April 2011 gemeinsam mit Mexiko, Chile und Peru unterzeichnete „Alianza del Pacífico“ zum Ausdruck, die sich als Integrationsbündnis mit dem Ziel einer verstärkten Hinwendung zum pazifisch-asiatischen Raum versteht.

Die nach dem Angriff auf das in Ecuador gelegene FARC-Lager abgebrochenen diplomatischen Beziehungen mit Quito wurden nach einer bereits unter Uribe eingeleiteten Annäherung wieder aufgenommen. Ebenso schnell gelang eine Rationalisierung des Verhältnisses zu Venezuela.¹ Diese Annäherung hat nicht nur in den Handelsbeziehungen der beiden Nachbarländer liegende ökonomische Gründe. So ist die Haltung Venezuelas zur FARC für die kolumbianische Innenpolitik ein

¹ Die zugespitzte Gegnerschaft zwischen Chávez und Uribe hatte die kolumbianische Außenpolitik auch anderen Staaten gegenüber belastet.

wichtiger Faktor. Venezuela hat einige ELN- und FARC-Guerrilleros an Kolumbien ausgeliefert. Auch wenn sich die Mehrzahl der obersten FARC-Führer in Venezuela aufhält, könnte die Annäherung beider Länder eine Verhandlungslösung begünstigen.

Einer der augenfälligsten Erfolge der stärkeren Eingliederung Kolumbiens in die lateinamerikanische Staatengemeinschaft ist die Rolle Bogotá in der 2008 gegründeten UNASUR (Union der südamerikanischen Nationen). Nachdem in den vergangenen Jahren vielfach versucht wurde, die UNASUR als Plattform gegen die Uribe-Regierung zu instrumentalisieren, teilen sich von 2011 bis 2013 Kolumbien und Venezuela nun einvernehmlich deren Präsidentschaft. Jüngster außenpolitischer Erfolg Kolumbiens war, gemeinsam mit Venezuela, die erfolgreiche Vermittlung im honduranischen Konflikt im Kontext der Absetzung des ehemaligen Staatspräsidenten und die Rückkehr Honduras in die OAS (Organization of American States).

Kolumbien vor einem neuen Friedensprozess?

Die jahrzehntelange Guerilla-Präsenz hat die kolumbianische Politik nachhaltig geprägt. Die Versuche, die Gewalt zu beenden, und die vielfach enttäuschte Hoffnung auf Frieden zählen zum Kernbestand kolumbianischer Politikerfahrung. In der Vergangenheit gab es verschiedene Versuche einer Verhandlungslösung, allerdings nur mit partiellen Erfolgen, wie z.B. die Auflösung der Guerillaorganisation M-19 und deren Partizipation in der Verfassungsgebenden Versammlung 1991. Hervorzuheben ist der durch die Regierung Pastrana (1998-2002) unternommene Versuch, den „Prozess von Cagúan“ zum Erfolg zu führen. Dabei räumte die Regierung der Guerilla ein Gebiet in der Größe der Schweiz als von staatlicher Militärpräsenz freie Verhandlungszone ein. Die Guerilla, zu diesem Zeitpunkt auf der Höhe ihrer militärischen Macht und politischen Möglichkeiten, verstand es jedoch nicht, diese historische Chance zu nutzen. Der Erfolg Uribes bei den Wahlen 2002, seine Wiederwahl 2006 und seine anhaltend hohe Popularität ist ohne Frage auf seinen „Anti-Cagúan-Ansatz“ und seine Politik der „demokratischen Sicherheit“ zurückzuführen, deren zentraler Pfeiler in der landesweiten Rückgewinnung des staatlichen Gewaltmonopols bestand.

Santos machte bei seiner Amtsübernahme klar, dass Friedensverhandlungen nicht ausgeschlossen, aber – die Politiklinie von Uribe fortsetzend – von Bedingungen abhängig sind. Hierzu zählen die Freilassung der teilweise seit Jahrzehnten festgehaltenen Geiseln, die Einstellung von Entführungen, das Ende des Drogenhandels und die Niederlegung der Waffen. Ein zweites „Cagúan“ ist in Kolumbien nicht vermittelbar und würde auch nicht mehr das aktuelle Kräfteverhältnis zwischen Regierung und FARC widerspiegeln. Die Einräumung einer entmilitarisierten Zone für Verhandlungen ist inzwischen gesetzlich ausgeschlossen.

Die FARC wurden in den vergangenen Jahren militärisch wie politisch signifikant geschwächt. Sie sind nicht mehr zu einer massiven Konfrontation mit dem Militär fähig und haben in der Bevölkerung jeglichen Rückhalt verloren. In bestimmten Gebieten verfügen sie allerdings nach wie vor über die im Wesentlichen durch den Drogenhandel finanzierte Kapazität für Terrorakte (Entführungen, gezielte Ermordungen, Bombenattentate, Zwangsrekrutierung gerade auch Minderjähriger, Verminderung).

Für Santos ist Frieden Chefsache, auch wenn er eine Low-profile-Strategie verfolgt. Es verdichten sich die Hinweise, dass die Vorbereitung von Gesprächen zwischen Regierung und Guerilla angegangen ist. Hierzu zählt die in der letzten Lesung des Opfer- und Landrückgabegesetzes erfolgte Aufnahme des Begriffs des „bewaffneten internen Konfliktes“. Dies wurde offiziell mit der gesetzlichen Klarstellung des begünstigten Personenkreises begründet, ist tatsächlich aber vorwiegend als ein politisches Signal für den Eintritt in Gespräche mit der Guerilla zu verstehen.

Die „Unidad Nacional“: Instrument zur Neustrukturierung des Parteiensystems ?

Santos ist ein erklärter Liberaler. Dies geht so weit, dass er nach einem emotionalen Auftritt bei einem Parteitag der PL öffentlich klarstellen musste, dass die „de la U“ nach wie vor „seine Partei“ sei. Erkennbares Ziel von Santos ist die Einigung des liberalen Lagers. Neben der Sicherung einer breiten parlamentarischen Regierungsmehrheit und der Einbindung politischer Rivalen in die Regierungsdisziplin lag hierin für Santos die dritte zentrale Motivation für die Bildung der „Unidad Nacional“. Drei der vier Koalitionspartner sind dem

kolumbianischen Liberalismus zuzurechnen. Neben der PL sind dies die als Abspaltungen aus ihr entstandenen Parteien CR und „de la U“.² Kern dieser Strategie ist eine Annäherung zwischen PL und CR, die wenige Monate nach Regierungsbildung ihre Kongressfraktionen vereinigt haben.

Bei der Frage, ob es zu einer kleinen Wiedervereinigung (PL und CR) oder zu einer großen Fusion unter Einbeziehung der „de la U“ kommt, wird die größte dieser drei Parteien, die „de la U“, nicht als entscheidender Akteur, sondern eher als abhängige Variable bewertet. Außer Santos und Uribe sind in der „de la U“ keine politischen Führer auszumachen. Die „de la U“ ist im Kern ein parteiorganisatorisch kaum institutionalisierter Wahlverein. Der weitaus überwiegende Teil ihrer Amts- und Mandatsträger – die Wählerschaft ist differenzierter zu betrachten – ist dem liberalen Lager zuzurechnen. Nur ein kleiner Teil ist konservativ bzw. „uribistisch“, d.h. an der Person Uribe orientiert.

Ob es mit einer solchen Strategie gelingen wird, das bis zur Verfassung 1991 traditionell dominierende Zwei-Parteiensystem (Konservative und Liberale) wieder zu etablieren, bleibt abzuwarten. Zwar gibt es aktuell Faktoren, die das denkbar erscheinen lassen. So dürfte die politische Linke in Form des Parteienbündnisses Polo aus den kommenden Kommunal- und Regionalwahlen Ende Oktober 2011 dramatisch geschwächt hervorgehen. Zudem ist die Grüne Partei nahezu ausschließlich mit internen Streitigkeiten beschäftigt. Dennoch gilt eine Rückkehr zum dominanten traditionellen Parteiensystem als eher unwahrscheinlich.

Der kolumbianische Koalitionspräsidentialismus

Die Mehrzahl der politischen Beobachter prophezeit der „Unidad Nacional“ nur einen kurzen „honeymoon“ und einen nur wenig länger wählenden Zusammenhalt. Dass diese ungewöhnliche Koalition ein Jahr erfolgreich gearbeitet hat, ist im Wesentlichen auf folgende Gründe zurückzuführen:

Die komplizierte Koalitionsarithmetik vollzieht sich um das Gravitationszentrum Santos. Auch wenn die „Unidad Nacional“ eine Projektionsfläche von inhaltlich sehr unterschiedlichen

² Diese Bezeichnung ist nicht für alle diese Parteien mit einem europäischen Begriffsverständnis gleichzusetzen. So ist die Liberale Partei (PL) Mitglied der Sozialistischen Internationale.

Vorstellungen, Erwartungen und Strategien seitens der Beteiligten darstellt, kommt Santos das konvergierende Interesse der Koalitionspartner am Fortbestand ihrer jeweiligen Regierungsbeteiligung entgegen. Selbst Einbußen bei den anstehenden Kommunal- und Regionalwahlen dürften kaum dazu führen, dass Parteien etwa aus einem Bedürfnis stärkerer ideologischer Abgrenzung und Profilschärfung heraus die Koalition verlassen. Die kolumbianischen Parteien sind in hohem Maße Kaziken- und Klientelparteien und demzufolge stark von einer Regierungsbeteiligung abhängig. Die entscheidende Stärke von Santos liegt angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Kongress – eine artikulationsfähige Opposition gibt es im Grunde nicht – darin, dass er auf jede der Parteien verzichten kann. Allein Santos verfügt über ein hinreichendes Drohpotential dergestalt, dass er jederzeit die nur mit ihm bilateral und nicht mit den Koalitionären insgesamt geschlossenen Koalitionsabsprachen aufkündigen kann. Vor diesem Hintergrund war es Santos bislang möglich, bestehende Interessengegensätze – trotz eines von ihm erkennbar den Liberalen zugestandenem inhaltlichen Protagonismus – auszugleichen.

Die Zukunft der „Unidad Nacional“ unter veränderten Rahmenbedingungen

Nach den Erfahrungen des ersten Koalitionsjahres scheint ein mittelfristiger Fortbestand dieser Koalition wahrscheinlich. Da die Kohäsionskraft der großen Gesetzesvorhaben in den nächsten Jahren nicht mehr vorhanden sein wird, könnte dies jedoch mit einer Reduzierung der Santos geschuldet geglaubten Loyalität innerhalb der Koalition einhergehen und die Zahl der intrakoalitionären Scharmützel vervielfachen. Auch der am Unabhängigkeitstag Kolumbiens, dem 20. Juli 2011, erfolgte Eintritt der Grünen, deren Kandidat Gegner von Santos im zweiten Wahlgang war, in die „Unidad Nacional“, dürfte den Interessenausgleich innerhalb der Regierungskoalition nicht unbedingt erleichtern.

Es ist zu erwarten, dass die Friktionen in der Koalition und damit der Integrationsaufwand seitens des Staatspräsidenten zunehmen werden. Dann muss sich erweisen, ob die Form des kolumbianischen Koalitionspräsidentialismus, die im engen Kreis des Präsidenten und der Parteivorsitzenden, ab und an begleitet durch die Fraktions-

vorsitzenden, den Kongressmitgliedern und Parteien die Linie vorgibt, zu dem erforderlichen Krisenmanagement in der Lage ist.

Die Arbeit der „Unidad Nacional“ dürfte ab dem zweiten Regierungsjahr darüber hinaus von folgenden Faktoren beeinflusst werden:

- Der Zuschnitt und die demnächst erfolgende Besetzung der drei künftig selbständigen Ministerien (Justiz, Arbeit und Umwelt) werden vermutlich für Zündstoff in der Koalition sorgen, da hier eine stärkere personelle Vertretung der Liberalen im Kabinett zu erwarten ist.
- Die Kommunal- und Regionalwahlen im Oktober 2011 gelten als Stimmungsbarometer für die Regierung und die Performance der diese tragenden Parteien. Da dies der letzte Urnengang vor den Kongress- und Präsidentschaftswahlen 2014 sein wird, entscheiden sie die mittelfristige machtpolitische Positionierung der Parteien. Je nach Ausgang der Wahlen sind faktische Auswirkungen auf die Situation der Koalitionsparteien und eine Veränderung ihrer Selbstwahrnehmung in der Regierung nicht ausgeschlossen. Dies dürfte vor allem die Konservative Partei, aber wohl auch die „de la U“ betreffen und Santos zu einer deutlicheren Klärung des jeweiligen Verhältnisses zwingen als ihm lieb ist. Zudem wird es wohl seine bislang erfolgreiche Vermittlerrolle bei den in schöner Regelmäßigkeit zwischen den Koalitionspartnern auftretenden Auseinandersetzungen und damit die Koalitionsperformance beeinträchtigen.
- Die Verabschiedung des „Opfer- und Landrückgabegesetzes“ sowie die Neuregelung des Finanzausgleichs ist ein großer Erfolg, im Vergleich zu der anstehenden Umsetzung allerdings der deutlich einfachere Schritt. Die Regierung steht hinsichtlich beider Gesetze unter außerordentlichem Zeitdruck. Bereits während des Gesetzgebungsprozesses wurden zahlreiche Campesinos und Indígenas ermordet, die für einschlägige Interessenvertretungen der Landrückgabe und Opferentschädigung aktiv waren. Nicht nur Mitglieder vor allem der PCC und der „de la U“, sondern auch der Hohe Menschenrechtskommissar der UNO fordern von der Regierung ein Sicherheitsprogramm für die von der Landrückgabe profitierenden Personen. Will die Regierung die zehnjährige Laufzeit des Gesetzes erfüllen, müssen die Schaffung der neuen bzw. die Überleitung

der bestehenden Institutionen in Rekordzeit bewältigt und die Verfahren in Gang gesetzt werden. Die finanzielle Grundlage für den ab 2012 geltenden neuen Finanzausgleich dürfte angesichts des für die nächsten Jahre prognostizierten anhaltenden Wirtschaftswachstums gesichert sein. Die Umsetzung dieses Gesetzes bedarf allerdings eines adäquaten, in den Kommunen und Departments auch nicht in Ansätzen hierfür geeigneten Verwaltungsunterbaus. Die Gefahr besteht darin, dass dieser Finanzausgleich nicht im erhofften Maß zu einem Entwicklungspotential des Landes, sondern zu einer attraktiveren Dezentralisierung von Misswirtschaft und Korruption wird. Sollte sich die positive Perzeption dieser beiden Gesetze in der praktischen Umsetzung verflüchtigen oder gar ins Gegenteil kehren, wären die Erfolge des ersten Regierungsjahres von Santos schnell aufgezehrt. Eine positive außenpolitische Bilanz würde dann angesichts einer in Kolumbien deutlich nachgeordneten Bedeutung dieses Politikfeldes im Vergleich zu den innenpolitischen Erwartungen für die Akzeptanz der Regierung Santos nicht mehr ausreichen.

- Santos wurde im Wahlkampf als Kandidat der Kontinuität wahrgenommen, auch wenn er nicht der Wunschkandidat Uribe war. Unmittelbar nach Amtsübernahme machte er jedoch personell wie inhaltlich deutlich, dass er sich nicht in einer uneingeschränkten Kontinuität mit Uribe sieht, sondern eigene Akzente setzen will. Dies führte zu zunehmenden Auseinandersetzungen unterschiedlicher Intensität zwischen „uribistas“ und Santos-Anhängern. Uribe selbst ist, via Twitter, der Hauptkritiker der Regierung, musste aber zur Kenntnis nehmen, dass in zentralen Fragen auch seine Partei „de la U“ hinter Santos steht. Die politische Debatte wird nahezu ausschließlich in den Kategorien „Kontinuität und Wandel – Uribismo versus Santismo“ geführt. Die Mehrzahl der Akteure ist nicht in der Lage, zwei Fakten in einen weniger konfliktiven Interpretationszusammenhang zu bringen: Zum einen, dass die Agenda Santos ohne die vorangehenden acht Jahre Uribe und die Erfolge vor allem in der Sicherheitspolitik nicht möglich wäre; zum anderen, dass jedoch nach Uribe eine Neufokussierung einiger Politikfelder unabdingbar war.
- Trotz einiger teils spektakulärer Erfolge im Kampf gegen Guerilla und Narcobanden wird

die Sicherheitsfrage immer mehr zur Achillesferse der Santos-Regierung. Zwar bindet die Auseinandersetzung mit der Guerilla die meisten Finanzmittel, jedoch macht die Bedrohung durch die Guerilla nur einen Teil der sehr differenzierten und komplexen Gewalt- und Kriminalitätsstrukturen Kolumbiens aus. Trotz einer insgesamt durchaus erfolgreichen Demobilisierung der paramilitärischen AUC sind daraus neue Strukturen organisierter Kriminalität entstanden. Diese *bacrim*s („bandas criminales“) haben sich in multipler Form zu einer neuen Bedrohung vor allem auch in den städtischen Gebieten entwickelt.³ Die „Entpolitisierung“ der Rest-Strukturen der Paramilitärs und die Finanznot der Guerilla haben zudem via Drogenhandel zu Kooperationsformen zwischen diesen kriminellen Strukturen geführt, die in früheren Jahren so nicht existierten. In diesen Bereichen erfährt die Regierung die z.T. schlechtesten Bewertungen seit Jahren. Auch koalitionsintern ist dies für Santos eine offene Flanke. Eine anhaltende Verschlechterung der Sicherheitslage würde diejenigen stärken, die Santos vorwerfen, das Erbe der Uribe-Regierung zu verspielen.

- Eine potentielle Sollbruchstelle liegt in den Präsidentschaftsambitionen des wohl stärksten Ministers im Kabinett Santos, Vargas Lleras. Sollte Santos entgegen aller Koketterien eine zweite Amtszeit anstreben, ist fraglich, ob der aktuelle Innen- und Justizminister Vargas Lleras bereit ist, seine Ambitionen bis 2018 aufzuschieben oder aber frühzeitig aus der Koalition ausscheidet, um seine Kandidatur 2014 vorzubereiten.
- Eine große Unbekannte stellen schließlich die Konsequenzen der Kolumbien seit dem Herbst vergangenen Jahres heimsuchenden katastrophalen landesweiten Überschwemmungen dar. Die für die Wiederherstellung der zerstörten Infrastruktur erforderlichen Mittel und die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Verwaltungsebenen bedeuten eine immense Herausforderung für die Regierung. Zudem besteht die Gefahr, dass die Regierung für das zu erwartende langsame, von Korruption begleitete Vorangehen der erforderlichen Maßnahmen politisch haftbar gemacht wird, ohne dass

sie auf allen Ebenen über die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten verfügt.

- Da der Regierungsstil von Santos erkennbar institutioneller angelegt ist und er naturellbedingt weniger direkte und massive Kommunikationsformen pflegt als sein Vorgänger, könnte er einer sich verändernden Perzeption seiner Regierung in der öffentlichen Wahrnehmung weniger entgegenzusetzen, als dies bei Uribe der Fall war, womit vermutlich eine signifikante Schwächung des Rückhaltes seiner Regierung verbunden wäre.

Fazit: Trotz eines erfolgreichen ersten Regierungsjahres steht Staatspräsident Santos und der „Unidad Nacional“ die eigentliche Bewährungsprobe noch bevor.

Literatur

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010), *Reforma al Sistema de Regalías*, online: <www.josedavidname.com/archivos/Proyecto_Reforma_al_Sistema_de_Regalias_Act.pdf> (15.07.2011).
- Giraldo, Gilberto Toro (2011), *Vortragsdokument zur Audiencia Pública, acto Legislativo N 123 C-013 S DE 2010, Fedemunicipios*, (23.05.2011).
- Gallup (2011), *Colombia Poll*, 83, (30.06.2011), online: <www.scribd.com/doc/59147556/Encuesta-Gallup-30-06-2011-Segunda-Parte> (02.07.2011).
- Jost, Stefan (2010), Vom Urribismo zur Unidad Nacional – Kolumbien nach den Kongress- und Präsidentschaftswahlen, in: *KAS-Auslandsinformationen*, 9, 154-175.
- Massé, Frédéric (2011), *Bandas criminales o neoparamilitares?*, in: *Foreign Affairs Latinoamérica*, 11, 2, 42-49.

³ Der jüngst verwendete Begriff „neoparamilitares“ (Massé 2011: 42) ist irreführend.

■ Der Autor

Prof. Dr. Stefan Jost ist Jurist und Politikwissenschaftler sowie apl. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Trier. Seit 2009 leitet er das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kolumbien (Bogotá). Forschungsschwerpunkte: Demokratie- und Verfassungsentwicklung, Parteien, Außenpolitik; Länderschwerpunkte: Bolivien, Kolumbien und Chile.

E-Mail: <pdjost_unitrier@yahoo.de>; <stefan.jost@kas.de>; Website: <www.kas.de/kolumbien>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Wissenschaftler am GIGA nehmen sich in mehreren Forschungsteams des Themas der politischen Entwicklung in Kolumbien an. Hierzu gehören im Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ die Forschungsteams „Natürliche Ressourcen und Sicherheit“ sowie „Kriegs- und Friedensprozesse“ sowie im Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ das Forschungsteam „Recht und Politik“.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Alemán, Eduardo und George Tsebelis (2011), Political Parties and Government Coalitions in the Americas, in: *Journal of Politics in Latin America*, 3, 1, 3-28.

Aponte, Alejandro (2007), Análisis crítico de la jurisprudencia penal nacional de crímenes internacionales: El caso colombiano, in: *Lateinamerika Analysen*, 18, 123-155.

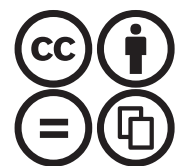
Huhle, Rainer (2008), *Verfassungskrise in Kolumbien? Der Streit zwischen Präsident und Justiz eskaliert*, GIGA Focus Lateinamerika, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Kurtenbach, Sabine (2010), *Sicherheit zuerst: eine Bilanz nachholender Staatsbildung in Kolumbien*, GIGA Focus Lateinamerika, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Mähler, Annegret, Miriam Shabafrouz und Georg Strüver (2011): *Conflict Prevention through Natural Resource Management? A Comparative Study*, GIGA Working Papers, 158, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Michael Radseck; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes
Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM