

Kolumbien: Vor der Quadratur des Kreises?

Hans R. Blumenthal

Juli 2002

- Frustration über das Scheitern des von der Regierung Pastrana begonnenen Friedensprozesses, Verbitterung der Mehrheit der Kolumbianer über die Eskalation der Gewalt durch Guerilla und Paramilitärs, die überwiegend die Ärmsten Kolumbiens trifft, führten im Mai 2002 zur Wahl Alvaro Uribe Velez' als neuen Staatspräsidenten. Sein Wahlprogramm forderte die Verdoppelung der kolumbianischen Sicherheitskräfte, Polizei und Militär sowie ein hartes Vorgehen gegen die außerstaatlichen Gewaltakteure.
- Der gewählte Präsident kündigte Bemühungen um eine Vermittlerrolle der UNO für einen Neubeginn der Verhandlungen mit der FARC und der ELN an. Sowohl die Regierung als auch die Guerilla stellen derzeit Forderungen für die Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen, die für die jeweils andere Seite inakzeptabel sind.
- Die vorhersehbare Intensivierung des Konfliktes sehen manche als Bedingung für eine Verhandlungslösung. So sollen die verstärkte Präsenz der Sicherheitskräfte und ihre verbesserte Mobilität den Druck auf die FARC als strategischem Akteur des kolumbianischen Konfliktes erhöhen. Langfristig müssten die FARC einsehen, dass ihnen die militärische Option nicht dienlich sein kann und Verhandlungen als bessere Möglichkeit begreifen.
- Die dringlichsten Herausforderungen Kolumbiens liegen in der Reaktivierung der Wirtschaft und der Sanierung der Staatsfinanzen. Für die versprochenen Ausgaben zur Stärkung der Streitkräfte und der Polizei werden 2% des BIP benötigt. Zusammen mit Ausgaben im Sozialbereich und Maßnahmen zur Wirtschaftsreaktivierung würde dies eine Steigerung des Haushaltsdefizits auf unhaltbare 10% bedeuten. Uribe plädiert daher für eine Reduktion der Staatsausgaben und mehr Einnahmen u.a. über eine verstärkte Zusammenarbeit mit Weltbank und IWF.
- Die Antidrogenstrategie der Amerikaner und der kolumbianischen Regierung verfehlt ihr Ziel. Sie richtet sich vornehmlich gegen den Anbau und kriminalisiert Kleinbauern als Drogenhändler, ohne alternative Anbaumöglichkeiten zu bieten. Die weitflächigen Sprühaktionen sind wirkungslos und kontraproduktiv. Coca- und Mohnanbauflächen haben sich weiter vergrößert. Sie stabilisieren die Drogenpreise, unterstützen damit unbeabsichtigt die Interessen der Drogenmafia und bewirken Solidarierungen der kleinen Drogenbauern mit den Aufständischen als ihren Schutzherrn. Eine produktive Agrarreform sowie eine neue Antidrogenpolitik sind zur Lösung des internen Konfliktes und des Drogenanbauproblems dringend notwendig.

Neuer Präsident, hohe Erwartungen, größere Probleme

Vier Jahre der Regierung des Präsidenten Andres Pastrana, dreieinhalb Jahre eines erfolglosen Dialogversuchs mit der Guerilla, veränderten die Sichtweisen der Mehrheit der Kolumbianer radikal: Vor vier Jahren räumte die öffentliche Meinung den kolumbianischen Streitkräften keinerlei Chancen ein, die rund 18.000 Kämpfer starke Guerilla FARC-EP („Revolutionäre Kolumbianische Streitkräfte – Volksheer“) militärisch zu besiegen. Daher wollte sie den Dialog mit der Guerilla und war gegen Krieg. Heute ist die Mehrheit der Kolumbianer für eine bewaffnete Auseinandersetzung mit der Guerilla, hofft auf einen möglichen militärischen Sieg, scheint auch bereit für Opfer, um die Streitkräfte dazu in die Lage zu versetzen, schließt allerdings einen erneuten Verhandlungsansatz unter anderen Bedingungen nicht aus.

Vor allem deshalb gewann der noch zehn Monate zuvor als krasser Außenseiter geltende liberale Politiker Alvaro Uribe Vélez (50) mit 53 Prozent schon im ersten Wahlgang die Präsidentschaftswahlen vom 26. Mai 2002.

Der neue Präsident wird der erste in der Geschichte Kolumbiens sein, der, obwohl seit bald 30 Jahren als Politiker der Liberalen Partei im öffentlichen Leben Kolumbiens tätig, nicht als Kandidat einer der beiden großen Parteien gewann. Sein schärfster Konkurrent, der offizielle Kandidat der Liberalen Partei, Horacio Serpa, erreichte 32,1 Prozent, die Konservative Partei des bisherigen Präsidenten Andrés Pastrana stellte mangels Chancen keinen eigenen Kandidaten auf, unterstützte statt dessen mehrheit-

lich Alvaro Uribe. Überraschend war der dritte Platz (6,1 Prozent) des ehemaligen Gewerkschaftsführers Luis Eduardo Garzón, der mit seinem „Polo Democrático“ eine Reihe linker Gruppierungen vereinte, ebenso wie der enttäuschende vierte Platz der Mitte-Kandidaten Noemi Sanín (5,8 Prozent), der Entdeckung der Präsidentschaftswahlen vor vier Jahren, die noch vor einem Jahr mit fast 40 Prozent, zusammen mit Horacio Serpa, beste Siegeschancen zu haben schien.

Die regionalen Wahlergebnisse zeigten, dass, anders als im Wahlkampf gerne behauptet, weder Alvaro Uribe der Kandidat der Paramilitärs, noch Horacio Serpa der der Guerilla war. Alvaro Uribe gewann in Departements mit starkem FARC-Einfluss, Horacio Serpa in von Paramilitärs beeinflussten Gebieten.

Der gewählte Präsident, mit Studium in Oxford und Harvard, gilt als entscheidungsorientierter, besonders pflichtbewusster Asket. Sein Vater wurde im Jahre 1983 von den FARC bei einem Entführungsversuch getötet, er selbst überlebte mehrere Attentatsversuche, den letzten (anscheinend von den FARC initiierten) im März 2002. Er begann seine politische Karriere mit 24 Jahren in den öffentlichen Betrieben von Medellín, war später Generalsekretär des Arbeitsministeriums, Leiter der zivilen Luftfahrtbehörde, Stadtrat von Medellín, Bürgermeister, Senator und Gouverneur von Antioquia. In diesem Amt brachte er übrigens den deutschen Agenten Werner Mauss und seine Gattin hinter Gitter.

Der Wahlkampflogan „Sichere Hand und großes Herz“ (Mano firme, corazón grande) fasste

sein **Programm** und seine Kampagnenaussagen zusammen: **Verdopplung der kolumbianischen Sicherheitskräfte, Polizei und Militär, hartes Vorgehen gegen die außerstaatlichen Gewaltakteure, Guerilla, Paramilitärs und Drogenhändler, Bekämpfung des politischen Klientelismus und der Korruption, Reduktion und Effizienzsteigerung in den staatlichen Bürokratien, klarere und zielgerichtete Politik zu Überwindung der Wirtschaftsrezession auf der einen Seite, politische Reformen und – seiner kommunitaristischen Wirtschaftsphilosophie folgend – Sozialinvestitionen auf der anderen.**

Nicht nur für seine politischen Freunde und Wegbegleiter gilt die Wahl Alvaro Uribes als Zeichen eines Generationswechsels der politischen Eliten Kolumbiens. Da Präsident Ernesto Samper (1994-1998) sich wegen Drogengeldern in seiner Wahlkampagne überwiegend auf den Kampf ums politische Überleben konzentriert habe und die Regierung Pastrana (1998-2002) von mangelnder Zielbestimmung und Improvisation gezeichnet gewesen sei, sei jetzt nach acht Jahren mangelhafter politischer Führung – so kolumbianische Beobachter – ein Kandidat gewählt worden, der mehr Autorität, mehr „Leadership“ erwarten lasse. Derzeit scheinen das Land und die politische Klasse hinter Uribe zu stehen: 86 von 102 Senatoren, 143 von 165 Abgeordneten gelten als seine Gefolgsleute.

Ob die Wahl einen Rechtsruck Kolumbiens signalisiert, wie ausländische Medien schreiben, oder ob sie lediglich legitimer Ausdruck der Wünsche einer von Gewalt und Verbrechen belagerten Bürgerschaft ist, bleibt abzuwarten. Ordnung und Sicherheit seien nicht nur ein Anliegen der Rechten, Demokratie nicht nur eines der Linken, vielmehr würden sich öf-

fentliche Sicherheit und demokratische Entwicklung gegenseitig bedingen, kommentierten kolumbianische Intellektuelle den Wahlausgang. Dies mehr noch in einem Land, in dem es rechtlich und tatsächlich Freiheit der Presse, der Opposition, Gewerkschafts- und Versammlungsfreiheit gebe, Oppositionelle, Journalisten und Gewerkschaftsführer aber dennoch in großer Zahl umgebracht werden.

Der neugewählte Präsident übernimmt am 7. August das Land in einer der schwersten Krisen seiner republikanischen Geschichte, er muss Herausforderungen angehen, deren Lösung der „Quadratur des Kreises“ ähnelt:

Die durch die außerstaatlichen Gewaltakteure bewirkte Vertriebenenzahl wird auf 2 bis 2,5 Millionen geschätzt, weltweit die höchste Zahl nach denen des Sudan und Angolas. 190.454 Personen wurden durch den internen Konflikt allein im Jahre 2001 vertrieben, 48 Prozent mehr als im Vorjahr. In den ersten beiden Monaten des Jahres 2002 verdoppelte sich die Zahl der Vertriebenen erneut gegenüber der gleichen Periode im Jahre 2001.

Im Jahre 2001 wurden 209 Massaker mit 1.564 Opfern gezählt, mit steigender Tendenz. Etwa 3.100 entführte Personen – 60 Prozent davon werden der Verantwortung der Guerilla, 10 Prozent der Paramilitärs zugerechnet – bedeuten mit 5,9 Personen pro 100.000 Einwohner und 70 Prozent aller Entführungen die höchste Entführungsrate der Welt; dazu kommen 160 ermordete Gewerkschaftler – allein 52 in den ersten vier Monaten des Jahres 2002 – und zehn ermordete Journalisten im gleichen Zeitraum. 3.685 bis 8000 (je nach Quelle) Opfer des bewaffneten Konfliktes, Männer, Frauen und Kinder, 27.841 bis 37.190 Morde insgesamt im

Vorjahr zeigen die **Veralltäglicung der Gewalt** in Kolumbien.

Nach den positiven Entwicklungen in den achtziger bis Mitte der neunziger Jahre stieg der Anteil von Armen und Extrem-Armen wieder auf das Niveau von 1988. Während 1992 ca. 20 Prozent der Kolumbianer mit weniger als 1 US\$ pro Tag am Rande oder unterhalb des Existenzminimums lebten, waren es im Jahre 2001 23,4 Prozent. **Die Armutsrate stieg von 55,7 Prozent der Bevölkerung im Jahre 1996 auf 63 Prozent im Jahre 2001. 3,5 Millionen Schulpflichtige haben keine Schulausbildung, 400.000 mehr als vor vier Jahren. Rund 510.000 Kolumbianer, zunehmend gut ausgebildete, wanderten in den letzten vier Jahren in andere Länder aus. Das Pro-Kopf-**

Einkommen Kolumbiens ist von US\$ 2.420 im Jahre 1998 auf US\$ 1.875 im Jahre 2001 gefallen.

Ein anderer Ausdruck der sozialen und wirtschaftlichen Krise, zugleich Teil ihrer Verursachung, ist die **Arbeitslosigkeit**, die zwar im Jahre 2001 leicht gesunken, aber mit 18,2 Prozent (1991: 10,6 Prozent) die höchste Lateinamerikas ist. Hinzu kommen eine auf 31,4 Prozent geschätzte Unterbeschäftigung und – vor allem seit Beginn der Wirtschaftskrise 1996 – sich verschlechternde Verteilungsindikatoren: So besitzen heute 1,08 Prozent der Eigentümer 53 Prozent der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen (1992 besaßen 1,4 Prozent 46 Prozent), – zehn Unternehmen absorbierten 75 Prozent des Kapitalmarktes.

Gesunde Staatsfinanzen und Reaktivierung der Wirtschaft

Nach Berechnungen der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank **müsste Kolumbien in den nächsten 10 Jahren mindestens 4 Prozent wachsen, um wieder die sozialen Indikatoren vom Jahre 1995 zu erreichen.** Zwischen 1999 und 2002 betrug die Wachstumsrate allerdings nur 0,5 Prozent (1999: minus 4,2), ebenso wie im ersten Quartal 2002. Das renommierteste Wirtschaftsinstitut des Landes, Fedesarrollo, schätzt das Wachstum für 2002 auf 1,7 Prozent.

Das Haushaltsdefizit des Zentralstaates beträgt – je nach Quelle – 6 Prozent bis 5,6 Prozent, das des Gesamtstaates 5,1 Prozent bis 3,3 Prozent. Der derzeitige Finanzminister beschrieb seinem Nachfolger die Lage der öffentlichen Finanzen mit der Metapher: „Der Topf ist zwar wieder geschweißt, aber er ist gänzlich ausgekratzt“.

Für die vom gewählten Präsidenten Alvaro Uribe versprochenen Ausgaben für die Stärkung der Streitkräfte und der Polizei werden knapp US\$ 1,8 Mrd., also ca. 2 Prozent des BIP, für Ausgaben im Sozialbereich weitere 1,5 Prozent und zur Reaktivierung der Wirtschaft mindestens 1 Prozent des BIP benötigt. Dies würde – *ceteribus paribus* – beim derzeitigen Defizit der Zentralregierung eine Steigerung des Haushaltsdefizits auf unhaltbare 10 Prozent bedeuten.

Die öffentlichen Schulden betragen – je nach Quelle – zwischen 57 Prozent und 70 Prozent des BIP, davon allein die externen 44 Prozent. Während die privaten Auslandsschulden mit etwa US\$ 16 Mrd. in den letzten anderthalb Jahren stagnierten, stiegen die öffentlichen Auslandsschulden in den letzten 12 Monaten

um ca. 8,3 Prozent, am stärksten, mit 27 Prozent, die der Zentralregierung. **Ohne eine klare Gegensteuerungspolitik würden die öffentlichen Schulden Kolumbiens bis 2010 auf 90 Prozent des BIP wachsen.** Im Vergleich mit der Situation in anderen Ländern, beispielsweise Italien, Belgien oder Japan, erscheinen die Ziffern nicht Besorgnis erregend. Allerdings haben diese Länder einen erheblich stärkeren Außenhandel und erheblich größere öffentliche Einnahmen.

Um die öffentlichen Schulden zu stabilisieren, sind prinzipiell drei Wege möglich: Zunächst müsste die Regierung weniger ausgeben. Dies dürfte angesichts der versprochenen Investitionen in die innere Sicherheit, zur Verbesserung der sozialen Lage und der Wirtschaftsbelebung schwierig sein. Allerdings sind Restrukturierungen der Regierungsausgaben möglich, ebenso wie höhere Einnahmen. Eben hierauf will sich die zukünftige Regierung konzentrieren, kein leichtes Unterfangen im Hinblick darauf, dass trotz vielfacher Steuerreformen während der letzten Jahre die Steuereinnahmen nicht über 12 Prozent des BIP hinauskamen. Um die Einnahmen zu steigern, werden eine zeitweise Erhöhung und die Neueinführung von Steuern erwogen. Zudem sucht man bei den multilateralen Organismen zusätzliche Kredite von rd. US\$ 3 Mrd. für Wohnungsbau-, Ernährungs- und andere Sozialprogramme sowie für die administrative Reform des Staatssektors.

Die Regierung des Präsidenten Pastrana überlässt dem gewählten Präsidenten eine Wirtschaft mit geringem Wachstum, der höchsten offenen Arbeitslosenrate Lateinamerikas, mit einem fragilen Finanzsektor, einem zu hohen Haushaltsdefizit und erheblich erhöhten öffentlichen Schulden.

Um ihre Wirtschaftspolitik adäquat zu beurteilen, sind allerdings verschiedene **Außenfaktoren** zu berücksichtigen: der **Verfall des Kaffeepreises** und -sektors wegen der für Kolumbien nicht einholbaren niedrigen Konkurrenzpreise aus Vietnam, die **russische Krise** zu Beginn der Pastrana-Regierung (1998), die **brasilianische Krise** zu Beginn des Jahres 1999, die **argentinische Krise 2001** und 2002, **der 11. September 2001** mit seinen Folgen eines weltweiten wirtschaftlichen Abschwungs, aber auch die Hinterlassenschaft der Vorregierung von Präsident Ernesto Samper, die zusammen mit den genannten Außenfaktoren den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten erschwerte. Die Wirtschaftslage führte dazu, dass Kolumbien 1999 zum ersten Mal einen Beistandspakt mit dem IWF schloss. In den für die lateinamerikanischen Wirtschaften schwierigen achtziger Jahren war dies für Kolumbien nicht nötig; damals akzeptierte man lediglich – ebenso wie in den sechziger Jahren – eine Art „Überwachung“ durch den IWF zwecks Sicherheiten für die internationalen Märkte. Diesmal hatte das Abkommen mit dem IWF vorrangig die Absicht, notwendige strukturelle Reformen zur Überwindung der makroökonomischen Ungleichgewichte intern zu legitimieren.

Die Regierung Pastrana hatte diese zu Beginn unterschätzt. Sie agierte zu spät gegen die hohen, konjunkturfeindlichen Zinsen, die Überbewertung des Peso und die sich verschärfende Krise des Finanzsektors. Erst 1999 begann sie mit sich nur langsam einstellendem Erfolg, Maßnahmen gegen die schwere Krise des Finanzsektors und die Probleme des wachsenden Haushaltsdefizits zu ergreifen. Das Defizit bekämpfte sie durch Reduktion der Ausgaben und Erhöhung der Einnahmen im Rahmen einer Steuerreform, die zwar nicht ausreichte, aber

nur in dieser Form im Kongress politisch durchzusetzen war. Die Inflation wurde gesenkt (2002: 5,68 Prozent), ebenso die Zinsen. Nach dem Abkommen mit dem IWF fand Kolumbien auch wieder Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten. Die Reformen implizierten eine Flexibilisierung des Wechselkurssystems in Form einer „schmutzigen Abwertung“, eine Reduktion der Finanztransfers aus dem Zentralstaat an die Gebietskörperschaften sowie verstärkte Kontrollen der Ausgaben und Verschuldung auf regionaler Ebene. Hinzu kamen Gesetzesvorlagen zur Reform des derzeitigen unhaltbaren Pensionssystems, wie auch der Finanzierung der Gebietskörperschaften, die der Kongress allerdings bisher nicht passieren ließ.

Auch die Regierung Pastrana setzte damit die kolumbianische Tradition einer eher verantwortlichen wirtschaftlichen Makropolitik fort. Die neue Regierung kann dort anknüpfen, allerdings muss sie stärkere Akzente bei den Sozialausgaben setzen und hierfür, ebenso wie für die angekündigten erheblichen Zusatzausgaben für die innere Sicherheit, Finanzierung finden.

In seiner ersten Rede nach dem Wahlsieg kündigte Alvaro Uribe daher an, mit den multilateralen Organisationen, u.a. Weltbank und IWF, rasch ein neues Beistandspaket mit längeren Laufzeiten als bisher erreichen zu wollen. Die Dauer und Prioritätensetzung solcher Verhandlungen richtet sich jedoch erfahrungsgemäß eher nach dem Rhythmus der Geber-Bürokratien als nach den Dringlichkeiten der Probleme des empfangenden Landes.

Von den vielen Herausforderungen für die nächste Regierung sind die Probleme der inneren Sicherheit und der sozialen Verelendung die wichtigsten, die Lösung der wirtschaftlichen Probleme aber die dringlichsten. Denn ohne eine Sanierung der Haushaltsfinanzen und ohne eine Reaktivierung der Wirtschaft mit verstärktem Wachstum werden die beiden ersten zentralen Herausforderungen kaum lösbar sein. Für eine Wirtschaftsbelebung lassen sich jedoch derzeit weder in den Außenmärkten, noch in Kolumbien selbst bedeutende Impulse erkennen.

Terrorismus, Drogen, Elend, Menschenrechte, und Staat: Zur Zukunft von Krieg und Frieden in Kolumbien

Seit 1983 (Regierung des konservativen Präsidenten Belisario Betancur) haben fünf kolumbianische Administrationen versucht, durch Verhandlungen mit den verschiedenen Guerillagruppen zu einer Lösung des internen Konfliktes zu gelangen. Nur einmal, 1990, im Übergang der liberalen Regierungen des Präsidenten Virgilio Barco zu der von Cesar Gaviria, gelang es, einen Verhandlungsprozess fortzusetzen und so, während der Regierung Gavirias, mit den Guerilla-

gruppen M-19, EPL und drei weiteren kleinen Verbänden Vereinbarungen und deren Reintegration ins zivile Leben zu erreichen. Die anderen Versuche führten nur zu intensiverer Polarisierung, zum Verlust des Vertrauens zwischen den früheren Verhandlungspartnern und der öffentlichen Meinung, zur militärischer Stärkung der Guerilla – und später der Paramilitärs – und damit zum Abbruch der Friedensversuche mit oder vor Ende der Amtszeit des jeweiligen Präsidenten.

Der von Präsident Pastrana begonnene Verhandlungsprozess mit den FARC-EP und dem ELN bildete hier keine Ausnahme. Allerdings führte er **drei neue Elemente** ein, die in Zukunft, trotz des Scheiterns des Prozesses, Basis für seine Neuaufgabe sein könnten:

- **die Einigung auf eine Verhandlungsagenda**, die jedoch – wie sich herausstellte – viel zu breit und unpräzise war, um sie in einer definierbaren Zeit verhandeln zu können,
- **die Teilnahme der zivilen Gesellschaft** am Prozess in Form von öffentlichen Anhörungen zu einzelnen Verhandlungsthemen in der entmilitarisierten Zone, die, wenn auch von vielen Nichtregierungsorganisationen als ungenügend charakterisiert, ein neues Element gegenüber allen vorangehenden Prozessen darstellte, und
- **die internationale Beteiligung** am Prozess in Form von Freundeskreisen, „Erleichterungs-Gruppen“ (*facilitadores*) verschiedener europäischer und lateinamerikanischer Länder, wie auch der Teilnahme der UNO in Form eines „special envoy“ ihres Generalsekretärs für Kolumbien.

Gegen Ende des Prozesses, Anfang des Jahres 2002, übernahm die internationale Gemeinschaft nicht mehr nur begleitende und „erleichternde“, sondern auch vermittelnde Funktionen.

Der gewählte Präsident Alvaro Uribe kündigte unmittelbar nach seiner Wahl – für viele überraschend – Bemühungen um eine **Vermittler-**

rolle der Vereinten Nationen zum Neubeginn von Verhandlungen mit den FARC und dem ELN an. Er schien sich bewusst, dass Versprechen der „starken Hand“ im Wahlkampf zwar Stimmen bringen, im Ernstfall jedoch, beim Regieren, Menschenleben kosten und Verheerungen der Infrastruktur des Landes nach sich ziehen würden. Zudem ist er zu pragmatisch, um sich Illusionen bezüglich eines baldigen militärischen Sieges der Streitkräfte über die außerstaatlichen Gewaltakteure hinzugeben. Auch die Ernennung der ersten Frau in der Geschichte Kolumbiens als Verteidigungsministerin wird von Beobachtern in diese Richtung gedeutet.

Bedingung der Wiederanknüpfung von Kontakten und später Verhandlungen mit der Guerilla sei – so Uribe – deren Selbstverpflichtung zur Beendigung der Zerstörung von Dörfern, der Entführungen und Erpressungen und zur Einstellung der aus Sicht der Guerilla „Sabotage“, aus der Sicht der Regierung „terroristischen Akte“ gegen die Infrastruktur des Landes u.a.m., also ein Ende der „Feindseligkeiten“ gegenüber der kolumbianischen Bevölkerung.

Die FARC werden diese Bedingungen kaum akzeptieren können, da sie damit auf einen großen Teil ihrer finanziellen Einkünfte und auf ihre derzeit prioritäre militärische Option einer Machtübernahme verzichten müssten.

Ohne den Wunsch beider Seiten werden allerdings auch die Vereinten Nationen bestenfalls Gesprächsanbahnungs-, Goodwill-, nicht aber Vermittlungsfunktionen zur Verregelung des kolumbianischen Konfliktes leisten können.

Verhandlungen im Krieg: die militärische Komponente

Nach dem Abbruch des „Friedensprozesses“ am 20. Februar 2002, als Folge der Entführung eines Flugzeuges mit einem kolumbianischen Senator an Bord durch die FARC, und der folgenden Wiedereinnahme der entmilitarisierten FARC-Verhandlungs-Zone in Größe der Schweiz durch die kolumbianischen Militärs eskalierten die FARC den Krieg gegen die kolumbianische Bevölkerung und – aus ihrer Sicht – gegen das kolumbianische Establishment, den Staat.

Die Umsetzung der Ankündigungen der Regierung Uribe, zusätzlich 55.000 Berufssoldaten und 100.000 Polizisten einzustellen, also die kolumbianischen Sicherheitskräfte zu verdoppeln, ferner deren Ausrüstung und Training zu verbessern und eine Million „milizähnliche“ Informanten in der kolumbianischen Bevölkerung anzuwerben und auszubilden, wird unter Berücksichtigung logistischer Kapazitäten annähernd vier Jahre dauern. Bis dahin werden die FARC versuchen, den Kampfeswillen des kolumbianischen Staates und der kolumbianischen Gesellschaft zu brechen. Mit einer weiteren Eskalierung der Sabotageakte gegen die Verkehrs- und Elektrizitätsinfrastruktur, die Kommunikationsnetze und Ölpipelines werden die FARC den Wirtschaftskrieg, mit der Ermordung, Entführung und Vertreibung von Bürgermeistern und Vertretern anderen staatlichen Institutionen, in den Teilen des Landes, in denen sie über starken Einfluss verfügen, den territorialen Krieg gegen die kolumbianische Regierung intensivieren. Schon im Juni 2002 waren 26 Bürgermeister wegen der FARC-Drohungen von ihren Ämtern zurückgetreten, über 55 amtierten außerhalb ihren Kommunen an sicheren Plätzen. **Die Absicht der FARC wird sein,**

eine Reaktivierung der Wirtschaft, ein Wachstum des Privatsektors und damit höhere Steuerzahlungen an den Staat und seine Möglichkeiten zu sozialen und Sicherheitsinvestitionen zu verhindern, zumindest zu reduzieren. Eine von der neuen Regierung geplante „Konfliktsteuer“, vor allem aber auch deren Eintreibung, dürfte im Falle eines Erfolges der FARC erheblich schwieriger werden.

Manche Beobachter glauben, die voraussehbare Intensivierung des Konfliktes rücke Chancen für eine Verhandlungslösung in weitere Ferne. Andere Analytiker und wohl die Mehrheit der kolumbianischen Bevölkerung meinen, eher das Gegenteil zu erkennen: Nur eine verstärkte Präsenz der Sicherheitskräfte in allen Teilen des Landes – derzeit sind 163 Kommunen des Landes gänzlich ohne Polizeipräsenz –, eine erhöhte Mobilität der Streitkräfte mit mehr Hubschraubern, zum Schutz der Bevölkerung eine erfolgreichere Unterbrechung der Drogenrouten und Korridore der Gewaltakteure und eine Verbesserung der Aufklärungsarbeit der kolumbianischen Sicherheitskräfte könne jenen Druck auf die FARC ausüben, der sie erkennen ließe, dass militärische Optionen ihren Interessen langfristig nicht förderlich sind, Verhandlungen dagegen auch für sie ein „*window of opportunity*“ darstellen könnten. In Frage stehe nicht, *ob* eine Stärkung der kolumbianischen Sicherheitskräfte nötig, sondern nur *wie* dies möglichst rasch zu erreichen sei, um einer erneuten Aufrüstung der FARC und der Paramilitärs zuvorzukommen. Gleichzeitig gehe es jedoch auch um die Etablierung ziviler Kontrolle dieser Stärkung. Es müssten für die Verbreiterung und bessere Ausrüstung der kolumbianischen Si-

cherheitskräfte, Polizei und Militär, klare Ziele aufgestellt, Zeiträume festgelegt und Regeln benannt werden. Vor allem müsse ein System der Rechenschaftslegung gegenüber den zivilen Kräften etabliert werden.

Manche Experten bezeichnen die Stärkung der Sicherheitskräfte als derzeit beste humanitäre Investition, da nur sie verhindern könne, dass die arme Bevölkerung Hauptopfer der Gewaltakte bliebe. Zitiert wird hierfür „Human Rights as Politics and Idolatry“ von Michael Ignatieff, dem Leiter des Center for Human Rights der Harvard University. Er konstatiert, nationale, verfassungsmäßige Systeme böten bessere Garantien für die Einhaltung der Menschenrechte als gute Absichten von ausländischen Deklarationen und Interventionen. Hier habe sich – so Ignatieff – wegen der empirischen Belege ein Wandel in der Sichtweise ergeben: über fünfzig Jahre sei der Staat als größte Gefahr für die Einhaltung der Menschenrechte gesehen worden. Heute jedoch erkenne man, angesichts vieler Bürgerkriege und anarchischer Zustände, dass vor allem ein nationaler verfassungsmäßiger Rechtsstaat die größten Chancen für die Einhaltung von Menschenrechten auf seinem Territorium biete. Dies allerdings nur, wenn er zu ihrer Durchsetzung ausreichend gerüstet sei. Hier, so Ignatieff, seien die Sichtweisen vieler auf Menschenrechtsfragen spezialisierter NRO's nicht mit der empirischen Evidenz und damit der Zeit gegangen.

Die Möglichkeiten eines Verhandlungsbeginns zwischen Regierung und Guerilla, später notwendigerweise auch mit den Paramilitärs, scheinen zu Beginn der Amtszeit des neuen Präsidenten Alvaro Uribe weiter entfernt zu sein denn je. Vor vier Jahren – zu Beginn der Administration Pastrana – wurden Gespräche

begonnen, die in einer Eskalation des Konfliktes mündeten. Diesmal könnte mit einer militärischen Konfrontation begonnen werden, von der man nicht weiß, wann sie Raum für einen erneuten Verhandlungsweg gibt.

Der neugewählte Präsident fordert die Einstellung der Feindseligkeiten und des Terrors der Guerilla. Die FARC nennen als Bedingungen für einen Neubeginn von Verhandlungen:

- den Austausch ihrer im Gefängnis einsitzenden Guerilleros gegen die von ihnen systematisch entführten Politiker und in ihrer Hand befindlichen Soldaten;
- zudem die Entmilitarisierung von zwei Departements, Caquetá und Putumayo, also einem dreimal größeren Territorium als die frühere Verhandlungszone (von der Größe der Schweiz), das zudem an Ecuador angrenzt und ihnen damit Waffenimporte und Drogenexporte erleichtern würde;
- auch beharren sie auf der komplizierten Verhandlungsagenda des gescheiterten vorangegangenen Prozesses.

Die Bedingungen beider Seiten sind für die jeweilig andere derzeit inakzeptabel. Präsident Uribe wird nicht zwei Departements entmilitarisieren und damit die Drogenbekämpfungsstrategie und die Unterstützung der USA riskieren. Die FARC werden keinen Waffenstillstand akzeptieren, da ihre politische Strategie eine Fortsetzung des Konfliktes während möglicher Verhandlungen vorsieht. Entmilitarisierte Zone, Waffenstillstand und Verhandlungsagenda sind folglich drei kritische Themen. Ob eine internationale Vermittlung hier kurzfristig Annäherungen erreichen kann, scheint zweifelhaft. **Wahrscheinlicher ist ein zunächst länger andauernder militä-**

rischer Kampf zwischen Paramilitärs, Guerilla und kolumbianischen Sicherheitskräften um Territorien und andere Macht- bzw. Kriegsressourcen, der allen Seiten die strategischen Informationen liefert, die zur Entscheidung führen können, Verhandlungen erneut zu suchen oder aber militärische Optionen weiter ausreizen zu wollen.

Entscheidend für die Chancen der kolumbianischen Regierung werden hierbei die militärische Unterstützung der USA und die finanzielle sowie politische Kooperation Europas sein. **Europa wird die Probleme der öffentlichen Sicherheit Kolumbiens ernster nehmen und die Illusion überwinden müssen, man könne über die Ausräumung historischer, sozio-**

politischer Ursachen des Konfliktes in absehbarer Zeit zu einem Frieden kommen. Um sich solche Kooperation zu sichern, wird Kolumbien eine aktivere Außenpolitik betreiben und seine Sicherheitskräfte an allen Grenzen, vor allem zu Panama, Venezuela und Ecuador, verstärken müssen, um eine Ausweitung des Konfliktes auf seine Nachbarländer zu vermeiden. Auch wird in erheblich stärkerer Weise als bisher gegen die Paramilitärs vorgegangen werden müssen, mit Resultaten, wie sie diese bisher nicht erlitten haben. Erst ein entschiedener Kampf gegen die ca. 13.000 Mann starken sogenannten Selbstverteidigungsgruppen (AUC) wird spätere Verhandlungen mit ihnen legitimieren können.

Die finanzielle Komponente: Drogenanbau, -handel und seine Besteuerung

Drogenhandel und Drogenanbau sind nicht Ursache des kolumbianischen Konfliktes, aber sie sind sein Katalysator, Motor, Treibstoff und größter Nutznießer. Finanziell abgesichert durch die „Besteuerung“ der verschiedenen Phasen des Drogenanbaus und ihrer Veredelung ebenso wie durch das industriell betriebene Erpressungs- und Entführungsgeschäft, können Guerilla und Paramilitärs unabhängig von den Interessen der Bevölkerung und ohne internationale Unterstützung agieren. **Daher müssen sich die Länder des Nordens, die „internationale Gemeinschaft“, also auch die europäischen Länder, stärker finanziell und politisch engagieren, da sie als Konsumentenländer für die Entwicklung im Produzentenland Kolumbien mitverantwortlich sind.**

Die derzeitige Antidrogenstrategie richtet sich vor allem gegen den Anbau. Sie kriminalisiert

Kleinbauern und „Kolonisten“ als Drogenhändler, ohne ihnen erfolgversprechende alternative Anbaumöglichkeiten anzubieten. **Der Ansatz der US-Antidrogenpolitik, das Problem vor allem als eines des Drogenangebots zu sehen, hat sich als unbrauchbar erwiesen.** Seit 1985 werden in Kolumbien Sprühaktionen durchgeführt. **In der gleichen Zeit ist die Coca-Anbaufläche von ca. 5.000 ha auf 145.000 bis 185.000 ha (je nach Quelle), also um 18 bis 20 Prozent pro Jahr gestiegen. Die Mohnanbaufläche ist trotz massiver Besprühungen in den letzten zehn Jahren ebenfalls von ca. 4.500 auf ca. 7.000 bis 8.000 ha gewachsen.**

Die Sprühaktionen sind nicht nur unwirksam, sie sind auch kontraproduktiv: sie stabilisieren die Drogenpreise, unterstützen damit – unbeabsichtigterweise – die Interessen der Drogenmafia und solidarisieren die klei-

nen Drogenbauern mit den Aufständischen als ihren Schutzherren. Dies, ohne ihre kollateralen Schäden der Zerstörung ökologischer und soziale Netze zu berücksichtigen.

In der Antidrogenpolitik wird eine neue Herangehensweise notwendig, die die gesamte Kette von der Produktion bis zur Geldwäsche im Auge hat und Strategien der Entkriminalisierung und Konzertierung mit repressiven Strategien, vor allem bei der Drogenveredelung, dem -handel, der -verteilung und der Geldwäsche verbindet.

Kolumbien benötigt seitens der internationalen Gemeinschaft erheblich größere Unterstützung: zum einen für ländliche Sozialpolitik und den Anbau alternativer Produkte, zum anderen für eine repressive Politik zur Reduktion der für die

Cocaherstellung notwendigen importierten Inputs, zur Kontrolle und Unterbrechung der Drogenrouten, sowohl im Lande selbst, auf Flüssen, Straßen oder im Luftraum, als auch beim Export. Zudem müssten in den Konsumentenländern stärkere Anstrengungen unternommen werden, um die Nachfrage zu senken, die Verteilermafia zu bekämpfen und Geldwäscheringe aufzudecken.

In diesem Kontext und da die politische Gewalt in Kolumbien früher und heute mit ungelösten Agrarreformproblemen verbunden ist, wird eine – wenn auch anders als in den sechziger Jahren konzipierte – **produktive Agrarreform** sowohl für die Lösung des internen Konfliktes, als auch für die des Drogenanbauproblems ein Imperativ werden.

Die sozio-politische Komponente

Alvaro Uribe wurde nicht nur wegen seiner versprochenen „sicheren Hand“ zur Durchsetzung öffentlicher Sicherheit gewählt, sondern auch, weil er nicht als Repräsentant einer der beiden großen politischen Parteien antrat und – trotz seiner bald 30-jährigen politischen Laufbahn in der Liberalen Partei – nicht als „Politikaster“ (*politiquero*) gilt. Von ihm versprachen sich viele ein Aufbrechen des traditionellen verkrusteten Zwei-Parteien-Systems mit seinen, wenn auch nicht autoritären, so doch undemokratischen klientelaren und korrupten Praktiken und seinem andere politische Kräfte über lange Jahre ausschließenden Charakter.

Ebenso wie Präsident Pastrana, der damit scheiterte, kündigte auch der neugewählte Präsident eine politische Reform des Staates an. Schon im

Juni, also lange vor seinem Amtsantritt am 7. August, wurde bei der Benennung seiner Minister ein Ziel einer solchen Reform deutlich: die Reduzierung staatlicher Bürokratie durch Zusammenlegung verschiedener Ministerien, die Reduzierung und Schließung von Botschaften und in ihren Funktionen unklaren kostenintensiven Kommissionen, beispielsweise der Nationalen Fernsehkommission. Beabsichtigt, falls politisch nicht zu teuer, ist auch die Einführung eines Einkammer-Systems mit Verringerung der Mitglieder des Kongresses und der ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Über diese und andere die aufgeblähte Bürokratie reduzierende Maßnahmen sollen die Mittel gewonnen werden, die zu einer Vollendung des in Kolumbien verkrüppelt gebliebenen statebuilding nötig sind: **die drei Gewalten des**

Staates und seine administrativen Organe sollen in vielen Teilen des Landes verstärkt und in anderen, in den sie bisher nicht existierten, präsent werden. Dies gilt als eine der Bedingungen, um den Staat in die Lage zu versetzen, gegenüber den verschiedenen nichtstaatlichen Gewaltakteuren das Gewaltmonopol über alle Staatsbürger zu gewinnen.

Eine politische Reform müsste aber auch den bisherigen ausschließenden Charakter des kolumbianischen politischen Systems überwinden und zur Schaffung neuer bzw. Öffnung bisheriger Kanäle der Interessenrepräsentation der kolumbianischen Bevölkerung beitragen.

Zwar scheint es einen deklarierten nationalen Konsens über die Notwendigkeit einer politischen Reform zu geben, offen bleibt jedoch, wie weit diese in ihrer konkreten Ausformung reichen soll.

Zwei Versionen einer politischen Reform werden in Kolumbien diskutiert: Eine „**kleine**“ **Reform** will sich konzentrieren auf eine Reform des Wahlrechts, beispielsweise Listenwahlen, Fünf-Prozent-Klausel, eine Modernisierung und Demokratisierung der Parteien, die Einführung von Fraktionen und damit Oppositionsmöglichkeiten klarerer Konturen im Parlament und die Reduktion von Korruption und Bürokratie. Eine „**große**“ **Reform** zielt auf eine Veränderung der „politischen Kultur“ unter Einschluss der in Kolumbien zersplitterten und violenten Zivilgesellschaft, vor allem aber eine territoriale Neuordnung des Landes. Diese Neuordnung will die derzeitige Departments-Struktur überwinden und sieht „natürlichere“ und produktivere, den Realitäten und Gefühlen der Bürger entsprechende Regionen und damit neue Wahlkreise in einem dezentralisierteren Kolumbien vor. In einer solchen großangelegten politischen

Reform wäre auch Platz für eine später mögliche politische Partizipation der außerstaatlichen Gewaltakteure, Guerilla und Paramilitärs. Sie könnte die Möglichkeitsbedingungen für deren mittelfristige Teilnahme an den für Kolumbien notwendigen Prozessen des state-building und – darüber hinausgehend unter Einschluss der Zivilgesellschaft – des ebenfalls in Kolumbien unvollendeten nation-building bereitstellen. „Paradox ausgedrückt, müsste es der kolumbianische Staat „seiner“ Guerilla gestatten, an seiner eigenen Vollendung mitzuwirken“ (Heidrun Zinecker).

Da die Guerilla und – was das Politische angeht, in eingeschränkter und pervertierter Weise – auch die Paramilitärs sowohl politische, als auch militärische und – überwiegend – ländliche Bewegungen sind und sich in diesen Adjektiven auch ihre Interessen und Verhaltensdispositionen reproduzieren, müssten mindestens zwei weitere Reformen, neben der politischen, angegangen werden: eine Agrarreform und eine Reform der Sicherheitskräfte, von Polizei und Militär. Beide müssten nicht nur effizienter, weniger anfällig gegenüber Korruption und Komplizenschaften, in ihrer Zielsetzung klarer ausgerichtet auf den Schutz der kolumbianischen Bevölkerung, sondern auch transparenter, zugänglich für Rechenschaftslegung und -forderung gegenüber den zivilen Kräften Kolumbiens werden. Nur so könnten Teile der Sicherheitsgarantien geschaffen werden, die ebenfalls notwendige Bedingungen für eine später denkbare Reintegration der außerstaatlichen Gewaltakteure in das zivile und staatliche Leben Kolumbiens wären.

In der Konzeptualisierung solcher Reformen, der Erleichterung ihrer Akzeptanz seitens widerstrebender Teile der kolumbianischen Bevölkerung und in der Verifikation ihrer

Implementierung könnte ein wesentlicher Beitrag zur Konfliktverregelung seitens der internationalen Gemeinschaft, besonders der europäischen Länder, bestehen.

Solche Reformen würden die Legitimität des kolumbianischen Staatswesens erhöhen. Damit würden sie die – im Interesse des Schutzes der kolumbianischen Bevölkerung, ihrer Rechte als Menschen – notwendigen Maßnahmen zur Stärkung der kolumbianischen Institutionen, u.a. der

Justiz und der Sicherheitskräfte, absichern, da legitimieren. Unabhängig von der Wirkung solcher Reformen auf die FARC, als weiterhin strategischem Akteur im kolumbianischen Drama, die erfahrungsgemäß überwiegend ihrer eigenen Organisationslogik folgen, wären sie Schritte zur Vollendung des kolumbianischen „state-building“. Ein solches würde die ohnehin anachronistische kolumbianische Gewalt als politische gänzlich obsolet werden lassen.

Perspektiven?

Um einer Verhandlungslösung des internen Konflikts bessere Chancen zu geben, sind seitens Kolumbiens und der internationalen Gemeinschaft analytische und praktische Aufgaben anzugehen:

Zum einen muss klarer als bisher unterschieden werden zwischen sozio-politischen, ökonomischen, historischen Ursachen des Konfliktes bzw. der vielen regionalen Mikrokonflikte, u.a. sozialer Ungleichheit und politischer Exklusion, und den zentralen Faktoren, die ihn am Leben erhalten, ihn eskalieren lassen: keine oder mangelnde Präsenz des Staates in großen Teilen des Landes und die Finanzierung der außerstaatlichen Gewaltakteure durch Drogenanbau, -handel, dessen „Besteuerung“, Erpressung und Entführungen, die ihnen heute erlauben, ohne Unterstützung der Bevölkerung gegen diese zu agieren. Um in absehbarer Zeit zu einer Verminderung der kolumbianischen Gewalt zu gelangen, müssten diese Faktoren im Zentrum internationaler Kooperation und kolumbianischer Maßnahmen stehen.

Zum anderen sind – zumindest – die benannten institutionellen, politischen und wirtschaftlichen Reformen anzugehen. Sie würden sowohl der dringend nötigen Erhöhung der Legitimität des politischen Systems dienen, als auch Vorbedingungen für eine Vertrauensbildung der außerstaatlichen Gewaltakteure und die Entwicklung von Sicherheitsgarantien für deren eventuelle spätere Reintegration in das institutionelle kolumbianische Sozialgefüge sein.

Zum dritten ist der politische Charakter der Zielsetzungen und Intentionen der Aufständischen, der Guerilla, aber auch der Paramilitärs zu berücksichtigen. Was die Paramilitärs angeht, sprach der neue kolumbianische Vizepräsident auf einer von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Georgetown University im Juni organisierten Veranstaltung von der Notwendigkeit der Überwindung eines kollektiven politischen Selbstbetrugs seitens größerer Teile der kolumbianischen Bevölkerung und der internationalen Gemeinschaft. Ihre terroristischen, überwiegend die kolumbianische Be-

völkerung erdrückenden und einschüchternden Methoden sind als solche zu benennen und zu bekämpfen. Zugleich müssen mit diesen aber auch Verhandlungen gesucht werden, wie mit politischen Akteuren, mit politischen Bewegungen unter Waffen.

Entscheidend wird letztlich sein, dass alle am Konflikt Beteiligten zur Überzeugung gelangen, militärisch nicht siegen zu können, daher verhandeln zu müssen. Dies ist die wichtigste aller Vorbedingungen für die Öffnung eines Weges zum Frieden in Kolumbien.