



Prof. Dr. Stefan Jost war zwischen 2009 und 2012 Leiter des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kolumbien und leitet seit August 2012 das Büro in Mexiko. Er lehrt Politische Wissenschaften an der Universität Trier.

KOLUMBIEN ZWISCHEN REFORM, STAGNATION UND EINER NEUEN FRIEDENSHOFFNUNG

HALBZEITBILANZ DER REGIERUNG DER UNIDAD NACIONAL

Stefan Jost

Im August 2010 übernahm Juan Manuel Santos die Regierungsgeschäfte als neuer Staatspräsident Kolumbiens. In den beiden nachfolgenden Jahren dominierte er trotz zunehmend massiver Kritik seines Vorgängers Álvaro Uribe die Neuformulierung der innen- und außenpolitischen Agenda seines Landes. Die vor wenigen Wochen von Santos angekündigten und am 17. Oktober zunächst in Oslo aufgenommenen Friedensverhandlungen mit der Guerilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP)¹ markieren den politischen Höhepunkt zur Halbzeit seiner Regierung der Unidad Nacional (Nationale Einheit).²

Die sich um die verschiedenen Gesetzesprojekte der Regierung Santos entwickelnden Debatten standen überwiegend im Zeichen der Frage, ob seine Politik in Kontinuität oder Diskontinuität zur Vorgängerregierung stünde, der er selbst als anerkannter und erfolgreicher Verteidigungsminister angehört hatte. Enttäuschte ehemalige Anhänger bezeichnen ihn als Verräter an der früher gemeinsamen Sache und dem Erbe seines Vorgängers Uribe. Abseits dieser parteipolitischen Betrachtungsweise ist die Frage nach Kontinuität oder Diskontinuität je nach Politikfeld kaum sinnvoll und eindeutig zu beantworten. Zudem ist diese Kategorisierung nicht hinreichend in der Lage, die Vielgestaltigkeit

1 | Der Zusatz „EP“ (Volksarmee) wurde 1982 aufgenommen, üblicherweise wird diese Guerilla jedoch nach wie vor als „FARC“ bezeichnet.

2 | Ein ausführliches Abkürzungsverzeichnis steht am Ende des Textes.

der kolumbianischen Politik analytisch aufzuschlüsseln. Stattdessen muss sich eine Einordnung der beiden ersten Jahre der Santos-Regierung an den Kriterien „Reform“ und „Stagnation“ orientieren, ohne die Kriterien Kontinuität und Diskontinuität völlig auszuklammern.



Verteidigungsminister Juan Manuel Santos wurde 2010 mit rund 69 Prozent der Stimmen zum Präsidenten Kolumbiens gewählt. | Quelle: Center for American Progress (CC BY-ND).

DER BEGINN DER REGIERUNG SANTOS

Nachdem das kolumbianische Verfassungsgericht im Frühjahr 2010 die Absicht des amtierenden Staatspräsidenten Uribe zunichte gemacht hatte, sich mittels eines verfassungsändernden Referendums eine unmittelbare dritte Amtsperiode zu sichern, galt Juan Manuel Santos als der geborene Präsidentschaftskandidat der von ihm mitgegründeten Uribe-Partei Partido Social de la Unidad Nacional, kurz „la U“ genannt, wenngleich nicht als der Wunschkandidat von Uribe selbst. Im ersten Wahlgang konnte sich Santos gegen fünf Mitbewerber deutlich absetzen. Im erforderlichen zweiten Wahlgang wurde er mit 69,05 Prozent und rund neun Millionen Stimmen zum neuen Staatspräsidenten gewählt.³

3 | Zu den Wahlen siehe Stefan Jost, „Vom Uribismo zur Unidad Nacional – Kolumbien nach den Kongress- und Präsidentschaftswahlen“, *KAS-Auslandsinformationen*, 9/2010, 154-175, <http://kas.de/wf/de/33.20399> [06.11.2012].

In Rekordzeit überraschte Santos die Öffentlichkeit mit einer in ihrer inhaltlichen Breite weit über die unter der Regierung Uribe gewohnten Ansätze hinausgehenden Agenda, die deutlich machte, dass er sich seit Langem sehr intensiv auf eine Präsidentschaft vorbereitet hatte. Auch wurde erkennbar, dass Santos, angesichts seiner früheren Ämter und beruflichen Stationen in der Privatwirtschaft, nicht auf die Projektion eines eindimensionalen Hardliners in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen reduziert werden konnte.

Der erste Coup gelang ihm mit der Bildung der Regierung der Unidad Nacional. Unter ihrem Dach konnte er neben den beiden bisherigen Koalitionspartnern der Regierung Uribe, der „la U“ und der Konservativen Partei Kolumbiens (PCC), auch die Partido Liberal (PL) an einen Kabinetttisch bringen, ebenso wie den Cambio Radical (CR), der wie die „la U“ aus dem liberalen Spektrum hervorgegangen ist. Damit erfüllte Santos nicht nur ein vor dem zweiten Wahlgang abgegebenes Versprechen, sondern erreichte gleichzeitig drei zentrale strategische Ziele:

1. Mit den vier größten Parteien des Kongresses in seiner Koalition, die im Jahre 2012 noch durch den Beitritt der kleinen Partido Verde (Grüne Partei)⁴ ergänzt wurde, schuf sich Santos eine beispiellose Machtbasis.⁵ Im Kern handelt es sich um eine Regierungskoalition, die nahezu das komplette Parteienspektrum abdeckt und der im Kongress keine nennenswerte Opposition mehr gegenübersteht. Lediglich das Linksbündnis Polo Democrático Alternativo (Demokratisch-Alternativer Pol), das eine Integration in die Unidad Nacional abgelehnt hatte, und die rechtsgerichtete Partido de Integración Nacional (Partei der Nationalen Integration, PIN), die im paramilitärischen Umfeld angesiedelt ist und dem Drogenhandel nahesteht, sowie einige Splitterparteien gehören der Koalition nicht an. Da der „Polo“ nach dem Austritt seines Präsidentschaftskandidaten der Wahlen 2010, Gustavo Petro, tief gespalten ist, stellt er, von profilierten Einzelpersönlichkeiten abgesehen, keine reale Opposition dar.

4 | Die Partido Verde ist jedoch nicht mit den grünen Parteien Europas gleichzusetzen.

5 | Die Unidad Nacional verfügt aktuell über 80 von 102 Sitzen im Senat und 131 von 166 Sitzen in der Abgeordnetenkommer.

2. Santos konstruierte einen um ihn zentrierten und oligarchisch-vertikal exekutierten Koalitionspräsidentialismus. Er bediente sich dabei zweier Konstruktionspfeiler. Zum einen gab es nur präsidentielle „Einladungen“ an die verschiedenen Parteien, sich seiner Regierung anzuschließen. Abkommen wurden zwischen ihm und der jeweiligen Partei getroffen, es besteht jedoch kein allgemeiner Koalitionsvertrag. Auch bestimmt er die Minister, was wiederum zu einer prioritären Loyalitätsverpflichtung der Minister gegenüber dem Präsidenten und nicht gegenüber ihren Parteien führt. Verstärkt wurde diese zumindest bei einigen Koalitionsparteien erkennbare Entkopplung zwischen den Parteien und „ihren“ Ministern in den Fällen, in denen Santos, wie beispielsweise im Falle der PCC, vor allem *santistas*, d.h. seine Anhänger, ins Kabinett oder in andere Führungspositionen berief.

Je mehr Parteien an der Koalition beteiligt sind, desto weniger Einfluss hat jede einzelne von ihnen, vielmehr ist im Konfliktfall jede einzelne von ihnen verzichtbar. Dies reduziert signifikant das Einfluss- und Drohpotenzial jeder einzelnen Partei, das normalerweise im möglichen Verlassen der Regierung liegt. Die Parteien riskieren, bei einer Aufkündigung der Koalition durch den Präsidenten den ohnehin geringen Anteil an Posten (*cuota burocrática*) zu verlieren.

Die Definition der gemeinsamen Agenda der Unidad Nacional und ihre Umsetzung obliegen der Mesa de la Unidad Nacional, dem „Runden Tisch“ und Koordinierungsgremium der Mega-Koalition. Obwohl vor jeder Sitzungsperiode des Kongresses den Parteien vom Präsidentenpalast eine bestimmte Anzahl von Initiativen zur Diskussion an der Mesa de la Unidad Nacional freigestellt wird, ist die Dominanz des Präsidentenpalastes unverkennbar. De facto kommen die Vorgaben für die wichtigen Gesetzesprojekte aus dem Präsidentenpalast, vielfach selbst in den Fällen, in denen eine Partei oder ein bestimmtes Kongressmitglied formal ein Gesetzesvorhaben vorantreiben.

Die Vorgaben für die wichtigen Gesetzesprojekte kommen aus dem Präsidentenpalast, vielfach selbst in den Fällen, in denen eine Partei formal ein Gesetzesvorhaben vorantreibt.

Lediglich der Staatspräsident, die Parteivorsitzenden und die Präsidenten der beiden Kammern des Kongresses definierten zu Beginn die Tagesordnung der Koalition.

Hinzu kommt, dass selbst die Zusammensetzung der *Mesa de la Unidad Nacional* schon frühzeitig zum Grummeln in den Parteien und Fraktionen führte. Lediglich der Staatspräsident, die Parteivorsitzenden und die Präsidenten der beiden Kammern des Kongresses (Abgeordnetenversammlung und Senat) definierten zu Beginn die Tagesordnung der Koalition. Inzwischen werden mehr oder weniger regelmäßig auch die Fraktionssprecher hinzugezogen. Da die Präsidenten der Kongresskammern sowie in den meisten Parteien die Vorsitzenden und die Fraktionssprecher jährlich ausgewechselt werden, kann sich hier auf Dauer aber ebenfalls kein Gegengewicht gegenüber dem Präsidentenpalast herausbilden.

3. Santos ist es damit gelungen, Partei-Opposition zu einer regierungsinternen Angelegenheit zu machen. Aushandlungsprozesse finden weitestgehend innerhalb der Exekutive statt. Die wenigen Versuche allenfalls punktueller oppositioneller Tendenzen vor allem der Konservativen Partei oder einiger seiner Kritiker in den Reihen der „la U“ bekam Santos schnell unter Kontrolle. Das ist im Falle der „la U“ vor allem darauf zurückzuführen, dass ihm ohne signifikante Widerstände eine „Ent-Uribisierung“ gelungen ist, d.h. ein Umpolen der uribistischen in eine santistische „la U“, während die Konservative Partei zum einen inhaltlich zwischen der Santos-Linie und einer uribistischen Minderheit schwankt und zum anderen selbst im Falle einer einheitlichen Auffassung erkennbar nicht bereit ist, dafür die Koalition aufs Spiel zu setzen. Davon auszunehmen ist die von seinem Vorgänger Uribe vor allem via Twitter und Interviews betriebene Opposition, die jedoch weder den Mehrheitssektor in der „la U“ darstellt noch über eine Basis im Kongress verfügt. Abzuwarten bleibt, wie sich die Gründung der Allianz Puro Frente Democrático durch Uribe im Juli 2012 entwickeln wird.

Santos hat die Kompetitivität des kolumbianischen Parteiensystems auf nationaler Ebene signifikant reduziert und eine stärkere Präsidentialisierung bewirkt. Selbst die Regional- und Kommunalwahlen vom Oktober 2011 in den 32

Departments und dem Hauptstadtdistrikt Kolumbiens,⁶ bei denen sich die Koalitionsparteien der Unidad Nacional in sehr mannigfaltigen Konstellationen beteiligten und gegenüberstanden, zeitigten trotz sehr unterschiedlicher Erfolge für die Koalitionsparteien keinerlei Auswirkungen auf die Unidad Nacional.

DAS REFORMPROGRAMM DER UNIDAD NACIONAL

Aus dem Gesetzgebungsprogramm⁷ der ersten beiden Jahre der Regierung Santos ragen zwei Projekte hervor, denen die Regierung ihren Reformruf verdankt: Das Opfer- und Landrückgabegesetz und das Gesetz zum Finanzausgleich.

Ley de víctimas y restitución de tierras (Opfer- und Landrückgabegesetz)

Die jahrzehntelangen Auseinandersetzungen zwischen Staat, Guerilla, Paramilitärs und Drogenkartellen haben für Teile der kolumbianischen Bevölkerung dramatische Auswirkungen gezeitigt. Die Zahl der überwiegend aus ländlichen Gebieten stammenden Binnenflüchtlinge – Kolumbien steht in dieser Hinsicht weltweit auf einem Spitzenplatz – wird auf über drei Millionen Menschen, das aufgegebene Land auf über sechs Millionen Hektar geschätzt.

Das Gesetz 1448 vom 10. Juni 2011⁸ umfasst zwei Regelungsbereiche, die bereits unter der Vorgängerregierung diskutiert, aber nicht verabschiedet wurden: Zum einen

6 | Vgl. hierzu Stefan Jost, „Stimmungsbarometer für die Parteien der ‚Nationalen Einheit‘ und Präsident Santos. Ergebnisse der Regional- und Kommunalwahlen in Kolumbien“, *KAS-Auslandsinformationen*, 1/2012, 6-28, http://kas.de/wf/doc/kas_29962-544-1-30.pdf [06.11.2012].

7 | Zu nennen sind weitere relevante Gesetze wie beispielsweise das Ley del Primer Empleo, das Antikorruptionsstatut oder das Gesetz zur Regla Fiscal, von denen jedoch keines weder national und schon gar nicht international eine vergleichbare Beachtung wie die beiden ausgewählten Reformgesetze fand. Das ebenfalls hervorzuhebende Ley marco jurídico para la paz wird in anderem Zusammenhang (Die „Agenda hinter der Agenda“) analysiert.

8 | Vgl. Ministerio de Justicia y del Derecho, „Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus Decretos Reglamentarios“, Bogotá, 2011, <http://www.leydevictimas.gov.co/documents/10179/19132/completo.pdf> [06.12.2012].

die Wiedergutmachung für die Opfer⁹ des bewaffneten Konflikts, für die eine Fülle von Einzelmaßnahmen vorgesehen ist. Dazu gehören Entschädigungszahlungen, aber auch gesundheitliche und psychologische Betreuung oder erleichterter Kreditzugang.

Die Landeigentümer, die gewaltsam vertrieben wurden und ihre Rechtstitel verloren haben, sollen ihre ursprüngliche Rechtsposition zurück erhalten. Das betrifft etwa 300.000 Familien.

Bezüglich der Landrückgabe geht es, zum anderen, nicht um eine Enteignungspolitik, sondern darum, denjenigen Landeigentümern, die nicht nur gewaltsam vertrieben wurden, sondern die zudem auch ihre Rechtstitel verloren haben, ihre ursprüngliche Rechtsposition zurückzugeben. Das betrifft rund zwei Millionen Hektar von etwa 300.000 Familien. Hierzu ist unter Umkehr der Beweislast eine deutlich kürzere Verfahrensdauer vor spezialisierten Richtern vorgesehen.¹⁰ Das Gesetz erfasst die entsprechenden Sachverhalte rückwirkend ab dem 1. Januar 1985 und hat, beginnend mit dem 1. Dezember 2012, eine Laufzeit von zehn Jahren. Die Umsetzungsdekrete wurden Ende 2011 erlassen.

Die Kritik an diesem Gesetz bezieht sich unter anderem auf den Finanzbedarf für die Entschädigungszahlungen und sonstigen Leistungen sowie auf die Einbeziehung staatlicher Akteure als potenzielle Schädiger. Probleme bestehen aber auch im Hinblick auf die Verfahrensfragen, beginnend mit zwischen den Behörden nicht abgestimmten Formulare, was dann zu einem „Flaschenhals bei der Registrierung der Opfer“¹¹ führte. Die langsame Richterauswahl und

9 | Opfer sind nach Artikel 3 des Gesetzes „Personen, die individuell oder kollektiv Schäden nach dem 1. Januar 1985 erlitten haben, die im Kontext des bewaffneten internen Konflikts als Konsequenz der Verletzung des Humanitären Internationalen Rechts oder schwerer und nachweisbarer Verletzungen der Normen internationaler Menschenrechte verursacht wurden“. Mitglieder der bewaffneten illegalen Gruppierungen fallen nur unter den Opferbegriff, wenn sie zum Zeitpunkt der Loslösung von diesen Gruppen minderjährig sind.

10 | Nach Aussage des Landwirtschaftsminister soll sich durch das Gesetz eine Verfahrensdauer zur Rückerlangung der Eigentumsrechte von aktuell zwischen zehn und 20 Jahren auf maximal eineinhalb Jahre reduzieren (Vgl. *El Tiempo*, 29.05.2011, 9).

11 | „Comenzó la reparación integral a las víctimas del conflicto armado“, *El País*, 10.06.2012, <http://elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/comenzo-reparacion-integral-victimas-del-conflicto-armado> [06.11.2012].

die mangelnde Eignung vieler Kandidaten¹² erschweren die Umsetzung ebenso wie der schleppende Aufbau der weiteren Verwaltungsbehörden¹³ oder die Schwierigkeiten bei der Erstellung eines einheitlichen Opferregisters. Hinzu kommen grundsätzliche Verständnis- und Anwendungsprobleme angesichts einer besonderen, für eine Übergangszeit geltenden, spezielle und nicht unbedingt traditionelle Rechts(anwendungs)regeln beinhaltenden Justizform. Das Kernproblem dieses Gesetzes besteht darin, dass es sich um eine Politik für eine Postkonfliktphase handelt, was für Kolumbien (noch) nicht zutrifft. Selbst wenn der Friedensschluss mit der Guerilla gelingen sollte, heißt dies noch lange nicht, dass damit der spezifische Gewaltkontext der Landrückgabe entfallen würde. Dessen Dimensionen gehen über die Existenz der Guerilla hinaus.

Das Kernproblem des Gesetzes besteht darin, dass es sich um eine Politik für eine Postkonfliktphase handelt, was für Kolumbien (noch) nicht zutrifft.

Die Umsetzung dieses Gesetzes berührt die vielfältigen Interessen derjenigen, die sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten Ländereien widerrechtlich angeeignet haben. Inzwischen gibt es Dutzende von Ermordeten vor allem unter den Führern von Organisationen, die sich für die Landrückgabe einsetzen. Die Regierung hat bislang kein erkennbares begleitendes Sicherheitskonzept für diejenigen, die auf ihr Land zurückkehren wollen. Ein solches war bereits während der Gesetzesberatung nicht nur von Abgeordneten beispielsweise der „la U“, sondern auch vom VN-Hochkommissar für Menschenrechte gefordert und seitens der Regierung auch zugesichert worden. Mitte des Jahres 2012 waren etwa 40.000 der für 2012 geplanten 115.000 Rückgaben vollzogen. Mit den ersten Gerichtsurteilen wird für den Oktober gerechnet.

Wie kritisch die Umsetzung¹⁴ auch in der Regierung gesehen wird, verdeutlichte der Rücktritt des Leiters von Incoder, der Behörde, die hauptverantwortlich für den Landrückgabe-Prozess ist. Dieser hatte den Vorwurf des zuständigen Ministers, der Prozess gehe zu langsam voran, entschieden

12 | So waren Ende 2011 erst fünf statt der vorgesehenen 22 Richter bestellt.

13 | So waren Ende März 2012 erst fünf der 20 regionalen Direktorenpositionen besetzt.

14 | Eine komprimierte Zusammenfassung der problematischen Aspekte bietet „La Ley de Víctimas tres meses después“, *La Silla Vacía*, 09.04.2012, <http://lasillavacia.com/print/historia/la-ley-de-victimas-tres-meses-despues-32574> [06.11.2012].

zurückgewiesen und die unzureichende Finanzausstattung von Incoder kritisiert. Zudem sei die bloße Rückgabe von Eigentumstiteln sinnlos, solange sie nicht begleitet würde von einem seriösen Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Genau dieses, verbunden mit einer Neuorientierung der Landwirtschaft, die im Übrigen ebenfalls auf massiven Widerstand betroffener Interessen stoßen wird, hatte der Landwirtschaftsminister unter dem Titel „Política integral de tierras y desarrollo rural“ (Integrale Boden- und ländliche Entwicklungspolitik) angekündigt. Bislang liegt jedoch kein konkretes Konzept vor.

Ley de regalías (Finanzausgleich/Investitionssystem)

Staatliche Einnahmen aus der Ausbeutung nicht erneuerbarer Bodenschätze gingen bislang zu 79 Prozent direkt an Departments und Gemeinden. Dabei kam es zu dramatischen Ungleichgewichten.

Das Finanzausgleichsgesetz regelt die Verwendung staatlicher Einnahmen aus der Ausbeutung nicht erneuerbarer Bodenschätze.¹⁵ Bislang gingen 79 Prozent dieser Mittel in Form direkter Einnahmen (*regalías*) an Departments und Gemeinden. Bei diesem Verteilungsschlüssel kam es zu dramatischen Ungleichgewichten, da fast ausschließlich die Produktionsgebiete profitierten. So entfielen zwischen 1994 und 2009 80,4 Prozent der *regalías* auf acht der 32 Departments und 112 Gemeinden, die nur 17,3 Prozent der Bevölkerung repräsentierten.¹⁶ 17 der insgesamt 584 bezugsberechtigten Gemeinden erhielten rund die Hälfte der Mittel.¹⁷ Der Entwicklungsstand der verschiedenen Departments driftete daher immer weiter auseinander. Hinzu kam, dass selbst in den begünstigten Kommunen und Departments die Investitions- und Erfolgsevaluierung insbesondere mit Blick auf unzureichende strukturelle Auswirkungen, vorsichtig ausgedrückt, nicht sehr zufriedenstellend ausfiel. Misswirtschaft und Korruption sind hierfür ebenso zentrale Ursachen wie institutionelle und technisch-administrative Defizite, eine nicht hinreichende

15 | Einen recht guten visualisierten Überblick gibt ein Dokument der Universidad Nacional de Colombia: http://viceinvestigacion.unal.edu.co/VRI//files/docs/Regalias/SGR_030612.pdf [06.11.2012].

16 | Vgl. Departamento Nacional de Planeación (DNP), „Reforma al Sistema de Regalías“, http://josedavidname.com/archivos/Proyecto_Reforma_al_Sistema_de_Regalias_Act.pdf [06.11.2012].

17 | Vgl. Fedemunicipios, Vortragsdokument (Gilberto Toro Giraldo) zur Audiencia Pública (Acto Legislativo N 123 C-013 S DE 2010), 23.05.2011.

Verarbeitungskapazität, eine traditionelle Fokussierung des Mitteleinsatzes auf assistenzialistische und klientelistische Ansätze, der Einfluss extralegalen Gruppierungen und eine zu geringe Bevölkerungspartizipation.

Im Dezember 2011 stellte sich heraus, dass der vorgelegte Text nicht kongruent mit den Abstimmungen in Abgeordnetenkammer und Senat war, was eine Vermittlungskommission erforderlich machte. Dies, verbunden mit der Notwendigkeit, ein Verfassungsgerichtsurteil abzuwarten, führte dazu, dass das Gesetz¹⁸ erst am 5. Mai 2012 in Kraft treten konnte.

Das neue System stellt im Kern auf eine stärkere Verteilungsgerechtigkeit zwischen Regionen und Generationen ab.¹⁹ Armutsentwicklung und Bevölkerungszahl stellen künftig mit 70 Prozent die beiden wichtigsten Verteilungskriterien dar. Darüber hinaus werden eine Reihe regionaler Fonds (Wettbewerbsfähigkeit, Wissenschaft und Technik, regionale Entwicklung, Spar- und Pensionsfonds) eingeführt. Gleichzeitig ist vorgesehen, dass auch große grenzüberschreitende Projekte zwischen Gemeinden oder Departments finanziert werden können. Mit dieser grundlegenden Veränderung des *regalía*-Systems ist eine wichtige Voraussetzung für eine Verbesserung der teils prekären Lebens- und Infrastrukturbedingungen in vielen Departments geschaffen worden, die langfristig die teils drastischen Ungleichheiten in den Lebensbedingungen der Kolumbianer zumindest erkennbar verringern kann.

Auch bei der erst beginnenden Umsetzung dieses Gesetzes sind zentrale Problemstellungen erkennbar. Während bisher im Geld schwimmende Kommunen sich nun auf eine nicht gewohnte „Mangelsituation“ einstellen müssen, steht die überwältigende Mehrheit vor einem Geldsegen, mit dem sie aufgrund von strukturellen und personellen Verwaltungskapazitäten nicht umzugehen weiß. Dies führt aktuell vor allem dazu, dass wegen der Nichteinhaltung der erforderlichen Verwaltungsvorgaben sehr viele Mittel eingefroren sind. Auch lassen erste Beispiele erkennen, dass nationale Ministerien oder Gouverneure bei nicht hinreichender

Während manche Kommunen sich auf eine „Mangelsituation“ einstellen müssen, steht die überwältigende Mehrheit vor einem Geldsegen.

18 | Vgl. Ley 1530, http://camacol.co/sites/default/files/base_datos_juridico/ley%201530%20de%202012.pdf [06.12.2012].

19 | Zum Vergleich des Mitteleinsatzes siehe DNP, 2010, Fn. 16, 14.

kommunaler Antragskapazität die Mittel nutzen, um in den Kommunen über die Köpfe der Bürgermeister hinweg das zu realisieren, was sie für richtig halten.

Dieses neue System der Verwendung der *regalías* hat ein nicht hoch genug zu veranschlagendes Entwicklungs- und Umgestaltungspotenzial. Die in den nächsten zehn Jahren erwarteten 50 Milliarden US-Dollar in diese Politik zu investieren, ist die absolut richtige strategische Entscheidung. Die entscheidende Frage wird jedoch sein, ob es gelingt, leistungsfähige neue Institutionen aufzubauen und die bestehenden staatlichen politischen und administrativen Ebenen den Erfordernissen dieses neuen Systems anzupassen. Dabei geht es nicht nur um die unmittelbaren departamentalen und kommunalen Implementierungsstrukturen, sondern auch darum, wie die Institutionalisierung der Verbindung zwischen dezentralisierter Mittelverwendung und überwiegend vertikaler Kontrolle bewerkstelligt werden kann.

Das Grundproblem kolumbianischer Staatlichkeit liegt darin, dass Kolumbien in manchen Bereichen eher überinstitutionalisiert ist, qualitatives *institution building* aber nicht gerade zu den Stärken kolumbianischer Politik zählt. Sollte

Obwohl sich beim *regalía*-System vieles der Steuerbarkeit durch die Politik entzieht, besteht die Gefahr, dass sie dennoch verantwortlich gemacht wird.

im Extremfall die Neuordnung dieser *regalías* nur zu einer besser ausgestatteten Dezentralisierung der Korruption führen, stellt sich auch hier die Grundfrage, über welches Entwicklungspotenzial das Land im Kern verfügt.

In einem im Vergleich zum Opfer- und Landrückgabegesetz deutlich höheren Maß entzieht sich beim *regalía*-System vieles der Steuerbarkeit durch die nationale Regierung. In beiden Fällen steht diese jedoch in der Gefahr, verantwortlich gemacht zu werden, wenn diese Politik nicht oder nur unzureichend funktioniert.

Zwischenbilanz der Reformprogramme

Der Hinweis auf die vielfältigen Implementierungsprobleme dieser beiden Gesetze ist nicht als verkappter Vorwurf der Unfähigkeit der Regierung zu verstehen. Vielmehr sind beides Herkulesaufgaben, die die Regierung vor immense Probleme stellen. Die Verabschiedung dieser Gesetze war trotz aller Schwierigkeiten die leichteste Phase dieser komplexen Implementierungsprozesse. Die Verabschiedung von Ge-

setzen in einem hohen Reformtempo und deren Implementierung sind in Kolumbien durchaus zweierlei. Eine zumindest skizzierende Darstellung der wesentlichen Problemfelder ist aber unabdingbar, um zu verstehen, dass nach der anfänglichen, verständlichen Euphorie über die Verabschiedung dieser Gesetze die langwierigen Nachfolgeprozesse ihren Anteil an einer sich zur Halbzeit der Regierung Santos verändernden Perzeption von deren Leistungen haben.

AUSSENPOLITIK UNTER SANTOS

Zum positiven Saldo der beiden ersten Jahre der Santos-Regierung wird überwiegend auch die Außenpolitik gezählt. Die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Ecuador, die nach dem von Santos als Verteidigungsminister verantworteten Angriff auf ein FARC-Lager auf ecuadorianischem Staatsgebiet gestört waren, sowie die unmittelbare Annäherung an den venezolanischen Staatspräsidenten Hugo Chávez, den Santos zum Erstaunen und Erschrecken Vieler als seinen „neuen besten Freund“ bezeichnete, verdeutlichten, dass Santos eine zumindest im Stil weniger konfrontative Außenpolitik als sein Vorgänger betreiben wollte.

Eine breit angelegte Reisediplomatie, die einvernehmliche Lösung mit Venezuela zur Besetzung des Generalsekretariats des UNASUR,²⁰ der Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der durchaus erfolgreiche Versuch, als Vermittler (Honduras) aufzutreten, Initiativen mit Blick auf eine stärkere pazifische Orientierung bis hin zur Artikulierung eines thematisch begründeten regionalen (Führungs-)Anspruches, Diversifizierung der internationalen Agenda über Sicherheit und Drogenproblematik hinaus und damit gekoppelt der Anschein einer „Entamerikanisierung“ der Außenbeziehungen Kolumbiens führten insgesamt zu einer international hohen Zustimmung. Kein Zweifel kann zudem daran bestehen, dass vor allem die Entspannung der Beziehungen zu Venezuela eine *conditio sine qua non* der Aufnahme von Friedensverhandlungen mit den FARC darstellt.

Der Anschein einer „Entamerikanisierung“ der Außenbeziehungen Kolumbiens führte zu einer international hohen Zustimmung.

20 | Unión de Naciones Suramericanas (Union südamerikanischer Staaten), ein 2008 gegründetes Integrationsbündnis zwölf südamerikanischer Staaten.

Trotz dieser positiven Wahrnehmung der breiten Öffentlichkeit nehmen Experten teilweise eine nüchternere Bestandsaufnahme vor. Zum Paradebeispiel der Debatte, ob Santos' Politik in Kontinuität zu derjenigen seines Vorgängers Uribe stehe, wurde zunächst vor allem die Außenpolitik.²¹ Für viele Beobachter beginnt eine Diversifizierung der kolumbianischen Außenpolitik bereits 2008. Das bis dahin stark auf die unmittelbaren Nachbarländer konzentrierte Kolumbien sah sich aufgrund der stark belasteten Beziehungen zu Ecuador und Venezuela gezwungen, sich über eine stärkere Diversifizierung seiner internationalen Beziehungen Gedanken zu machen.

Es überwiegt die Einschätzung, dass die kolumbianische Außenpolitik mit nahezu unveränderten politischen und wirtschaftlichen Zielen, jedoch mit einer flexibleren entideologisierten Strategie, einem konzilianteren Stil und einem fast schon zum Selbstwert gewordenen Pragmatismus betrieben wird. Einige sehen in diesem Pragmatismus sogar schlicht eine permanente Improvisation aufgrund fehlender Konzeption.

Santos ist es gelungen, eine Lesart hoffähig zu machen, die von der Überwindung der außenpolitischen Isolierung Kolumbiens vor allem in der Spätphase der Regierung Uribes spricht.

Die öffentliche positive Wahrnehmung der „neuen Außenpolitik“ ist auch darauf zurückzuführen, dass es Santos mit kräftiger Medienunterstützung gelungen ist, eine Lesart hoffähig zu machen, die von der Überwindung der außenpolitischen Isolierung Kolumbiens vor allem in der Spätphase der Regierung Uribes spricht. Diese politische Mär ist, allem Medienecho zum Trotz, nicht aufrechtzuerhalten. Eine differenziertere Betrachtungsweise ist angebracht. Uribe polarisierte und suchte die Konfrontation, allen voran zu Chávez und dem ecuadorianischen Staatspräsidenten Rafael Correa. Die Außenpolitik war und ist in dieser Frage existenziell mit der Innenpolitik verzahnt. Dies war aber nicht das Grundkonzept seiner ideologischen und an zentralen Themen orientierten Außenpolitik (Sicherheit, Drogenhandel). Unter Uribe hatte die Wiederannäherung an Ecuador bereits begonnen, die Verhandlungen für einen Sitz im Sicherheitsrat standen vor dem Abschluss, die

21 | Zur Aufbereitung dieser Problematik vgl. „La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: cambio o continuidad en la era Santos?“, *KAS Papers*, Nr. 15, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bogotá, 2011, <http://kas.de/wf/doc/6679-1442-4-30.pdf> [06.11.2012].

Freihandelsabkommen wurden alle aktiv betrieben. Selbst vorgebliche Innovationsansätze wie die pazifische Initiative hatten bereits im Arco del Pacífico zwischen Kolumbien, Mexico, Chile und Peru ihre aus dem Jahre 2006 stammenden Vorläufer.

Kritiker weisen auch darauf hin, dass diese vielfältigen außenpolitischen Initiativen vielfach keine Entsprechung in innenpolitischen Politiken finden. Santos versteht es hervorragend, die internationale Bühne für bestimmte Vorstöße zu nutzen, ohne diese Themen jedoch in der nationalen Agenda aufzugreifen. Beispiel hierfür sind die Debatte über die Freigabe des Drogenkonsums oder Vorschläge Kolumbiens während der Konferenz Rio+20 sowie die kaum erkennbare Rolle im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

So künstlich diese Debatte teilweise auch sein mag, so kann sie doch mittel- und langfristig eine ganz andere, für Kolumbien und Lateinamerika relevante Debatte über die internationale Identität des Landes in Gang setzen. Alle punktuelle Rhetorik vermag nämlich nicht darüber hinwegzutäuschen, dass weder in der politischen noch in der wirtschaftlichen Elite des Landes klare Vorstellungen geschweige denn Einigkeit darüber bestehen, welche Rolle Kolumbien in Lateinamerika und in den internationalen Beziehungen einnehmen will.²²

REGIONAL- UND KOMMUNALWAHLEN 2011: STIMMUNGSBILD FÜR DIE REGIERUNG

Ein gutes Jahr nach seinem Amtsantritt fanden Ende Oktober 2011 Regional- und Kommunalwahlen statt. Von Beginn an war klar, dass bezogen auf Staatspräsident Santos eine Analyse der Wahlen im Sinne von „Siegern“ und „Verlierern“ angesichts der Mega-Koalition nicht einfach werden würde. Für Santos entscheidend war im Ergebnis Dreierlei: Keine der beteiligten Koalitionsparteien wurde vom Wähler politisch so abgestraft, dass sie ihr künftiges Heil in einer Koalitionsflucht gesucht hätte. Die „la U“, nach wie vor mehr ein Wahlverein denn eine institutionalisierte Partei,

Keine der beteiligten Koalitionsparteien wurde bei den Wahlen so abgestraft, dass sie ihr künftiges Heil in einer Koalitionsflucht gesucht hätte.

22 | Zu einer breiten wissenschaftlichen Bestandsaufnahme siehe Stefan Jost, *Colombia: una Potencia en Desarrollo – Escenarios y Desafíos para su Política Exterior*, Bogotá, 2012.

ging als der Wahlsieger hervor, und der Regierungskurs der Unidad Nacional wurde in der allgemeinen Lesart als bestätigt angesehen.

Zusammenfassend liegen die Gründe für die erfolgreiche Bewertung der ersten beiden Jahre der Regierung Santos in Folgendem: Die Wahl von Santos zum Staatspräsidenten erfolgte in Erwartung einer Kontinuität zur Uribe-Regierung. Der positive Start seiner Regierung beruhte zum einen auf der problemlos gebildeten Koalition der Unidad Nacional, dem ersten zentralen Ausdruck einer unmittelbar erfahrbaren Änderung des politischen Stils durch eine Abgrenzung zum innen- wie außenpolitisch eher polarisierend-konfrontativen Stil Uribes. Diese Stiländerung wurde insbesondere auch mit den außenpolitischen Initiativen zur (Wieder)annäherung vor allem an Venezuela erkennbar.

Verbunden war dies mit einer nicht auf bloße Ankündigungen beschränkten, sondern aufgrund seiner sehr breiten Machtbasis im Kongress schnell konkret werdenden Agenda, die Themen aufgriff, die von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung als adäquate Lösung anstehender bzw. aufgestauter Probleme verstanden wurden. Santos schuf unabhängig von bereits frühzeitig aufkommender Kritik an seinem Verrat des *uribismo* somit die verbreitete Wahrnehmung, die notwendige Balance zwischen Kontinuität zu seinem ebenfalls nach wie vor über sehr hohe Zustimmungsraten verfügenden Vorgänger Uribe und der zur Weiterentwicklung Kolumbiens erforderlichen Diskontinuität herstellen zu können.

Diese Wahrnehmung kontrastiert mit der Kapazität von Teilen der kolumbianischen Politik, Entwicklungen im historischen Zusammenhang und nicht nur in kurzfristigen parteipolitischen Kategorisierungen zu verarbeiten. So ist für die breite Bevölkerung durchaus klar, dass Andrés Pastrana, konservativer Präsident zwischen 1998 und 2002, ohne die Skandalregierung seines liberalen Vorgängers Ernesto Samper kaum an die Regierung gekommen wäre. Ebenso klar ist, dass Uribe wiederum ohne die gescheiterten und die Öffentlichkeit traumatisierenden Friedensverhandlungen mit den FARC im Prozess

Uribe wäre ohne die gescheiterten Friedensverhandlungen mit den FARC kaum Staatspräsident geworden. Und ohne die zwei Regierungsperioden Uribe hätte Santos keine Zustimmung zu seiner Agenda gefunden.

von Caguán²³ kaum Staatspräsident geworden wäre. Und ohne die zwei Regierungsperioden Uribe, in denen der kolumbianische Staat sich entschieden dem Kampf gegen die Guerilla gestellt und das staatliche Gewaltmonopol in weiten Gebieten des Landes hergestellt hatte, hätte Santos keine Zustimmung zu seiner Agenda gefunden. Auch darauf dürfte zurückzuführen sein, dass die zunehmende Kritik Uribes an seinem Vorgänger weitgehend verpuffte.

ZWISCHEN SKEPSIS UND STAGNATION

Zur Halbzeit verfügt die Regierung Santos zwar immer noch über erhebliche Zustimmungswerte, jedoch entsteht langsam der Eindruck, dass auch der Staatspräsident im Begriff ist, an seine Grenzen zu stoßen. Die Auflegung eines Programmes zum Bau von 100.000 kostenlosen Häusern für arme Bevölkerungsschichten, mit dessen Umsetzung Santos einen seiner stärksten Minister beauftragte, wurde vor diesem Hintergrund in der Öffentlichkeit als Populismus kritisiert, ein Vorwurf, dem sich Santos bis dahin nicht ausgesetzt gesehen hatte.²⁴

Verantwortlich hierfür waren verschiedene Entwicklungen. Zum einen ist die angekündigte Reform des Erziehungsgesetzes zu nennen. Das von der Regierung Santos eingebrachte Gesetz stieß auf erhebliche Widerstände seitens der staatlichen und privaten Universitäten wie der Studentenschaft. Im Ergebnis sah sich Santos gezwungen, das Gesetz 2011 zurückzuziehen und eine Neueinbringung anzukündigen, die allerdings bislang nicht erfolgte. Dieses erste Scheitern eines Gesetzesprojektes war jedoch zum damaligen Zeitpunkt im Kontext der überschwänglichen Bewertung der Regierung der Unidad Nacional nicht geeignet, das Ansehen der Regierung nachhaltig zu beschädigen.

Das von der Regierung Santos eingebrachte Gesetz zur Reform des Erziehungsgesetzes stieß auf erhebliche Widerstände. 2011 musste Santos es zurückziehen.

23 | Siehe hierzu S. 29-32.

24 | Bereits zu Beginn seiner Amtszeit hatte Santos, den US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt zitierend, verkündet, er möchte als „Verräter an seiner Klasse“ in die Geschichte eingehen. Nun fügte er hinzu, er würde die „Reichen zum Schreien“ bringen. *Semana*, Nr. 1561, 07.05.2012, 36. Dies führte zu einem Rätselraten über einen Linksschwenk von Santos, der sich bis dahin als Umverteilungsprediger keinen Namen gemacht hatte.

Erziehung und Ausbildung hängen in Kolumbien in hohem Maße von der wirtschaftlichen Leistungskraft der Familie ab. Hinzu kommt, dass die nachfolgende Verwendung im Arbeitsmarkt ebenfalls vielfach von anderen Einflüssen

Die geringe soziale Mobilität wird dramatisch unterschätzt. Als zentrale gesellschaftspolitische Herausforderung dürfte sich das Thema bald als politische Zeitbombe herausstellen.

als der reinen Qualität abhängt und so wesentlich zu einer weiteren Zementierung der *sociedad estamental*²⁵ beiträgt. Kolumbien zählt zu den Ländern mit einer sehr geringen sozialen Mobilität. Auffallend ist, dass zu diesem Thema weitgehend selbst Lippenbekenntnisse fehlen. Parteien und Politiker haben es nicht auf ihrer Agenda.²⁶ Hier kommt eine dramatische Unterschätzung einer für Kolumbien zentralen gesellschaftspolitischen Herausforderung zum Ausdruck, die sich in nicht allzu ferner Zukunft als politische Zeitbombe herausstellen dürfte.

Dass auch im Grundsatz überaus positive Politiken wegen ihrer Umsetzungsproblematik ab 2012 etwas skeptischer beurteilt wurden, trug zu einer nüchterneren Bestandsaufnahme bei. Vor allem aber das für die kolumbianische Innenpolitik zentrale Kontinuitätsthema, die Auseinandersetzung mit der Guerilla, allen voran den FARC,²⁷ sowie die Sicherheitsfrage allgemein sollte sich zur Achillesferse der Regierung Santos entwickeln.

Hier hat die Regierung Santos auf der einen Seite spektakuläre Erfolge aufzuweisen. So kam kurz nach Amtsantritt in einer massiven Militäraktion einer der brutalsten und zynischsten Guerilla-Führer, der Militärführer Víctor Julio Suárez Rojas alias „Mono Jojoy“, ums Leben. Nach dem Tod von Luis Edgar Devia alias „Raúl Reyes“ im März 2008 und dem natürlichen Tod von Pedro Antonio Marín alias „Tirofijo“ im Mai 2008 waren die FARC damit bereits ihres dritten hochrangigen Führers beraubt. Das entscheidende

25 | Damit umschrieben wird das Verständnis einer „ständischen Gesellschaft“, in der „jeder weiß wo er hingehört“ und diese gesellschaftlich vorgegebenen Grenzen einhält.

26 | Eine Ausnahme bildet der ehemalige Finanzminister Uribe, Oscar Zulaga, der diese Problematik in seinen Diskurs aufgenommen hat und sich auf eine Präsidentschaftskandidatur 2014 vorbereitet.

27 | Des Weiteren besteht noch die Ejército de Liberación Nacional (Nationale Befreiungsarmee, ELN), die quantitativ und hinsichtlich ihres Bedrohungspotenzials deutlich kleiner ist als die FARC, sich aber nach einer langen Konfrontationszeit in den letzten Jahren um eine verbesserte Koordination mit letzterer bemüht hat.

Signal dabei war, dass die Auseinandersetzung in eine Phase eingetreten war, in der nicht mehr nur das Fußvolk den Blutzoll der Guerilla zahlen musste, sondern auch die obersten Führer in die unmittelbare Gefährdungslinie gerieten. Dies spricht für die Qualität der Aufklärungsarbeit der staatlichen Organe, zeigt aber auch einen Zerfallsprozess innerhalb der Guerilla, die in den vergangenen Jahren von zahlreichen Desertionen betroffen war. Zudem waren diese militärischen Erfolge des Staates nur dadurch möglich, dass aus den FARC selbst entscheidende Hinweise auf den Aufenthaltsort ihrer Führer kamen. Sollte es hierfür noch eines Beweises bedurft haben, dann wurde er durch den Tod des obersten FARC-Führers, Guillermo León Saénz alias „Alfonso Cano“, geliefert, der bei Gefechten im November 2011 ums Leben kam. Trotz dieser militärischen Erfolge war jedoch festzustellen, dass die Guerilla nach wie vor und in der Wahrnehmung von Medien und Öffentlichkeit zunehmend stärker in der Lage war, durch teils spektakuläre Attentate auf sich aufmerksam zu machen.

Militärische Erfolge des Staates waren nur dadurch möglich, dass aus den Reihen der FARC selbst Hinweise auf den Aufenthaltsort ihrer Führer kamen.

Die Ursachenforschung führte zu einer Debatte darüber, ob es sich um ein offensives Wiedererstarken der FARC oder um Aktionen handele, die als Aufbäumen einer in die Ecke gedrängten, sich aber an die veränderte Strategie der Militärs angepassten Guerilla zu werten sei.²⁸ Demgegenüber drehte sich die politische Debatte um die explosive Frage, ob die Regierung Santos im Begriff ist, das wichtigste Erbe der Uribe-Ära, die Zurückdrängung der FARC und eine signifikant verbesserte Sicherheitslage, aufs Spiel zu setzen.

Auch wenn die frühzeitig einsetzende, anhaltende und sich verschärfende Kritik von Uribe, von der Wochenzeitschrift *Semana* als „Dr. Nein vom Cyberspace“²⁹ tituiert, an der Politik seines Nachfolgers im Endergebnis keine Änderung

28 | Vgl. hierzu z.B. León Valencia und Ariel Ávila, „La nueva realidad de las FARC“, Corporación Arco Iris, 2011, <http://rebellion.org/docs/132833.pdf> [07.11.2012] oder Camilo Echandía Castilla, „Situación actual de las FARC: Un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad (1990-2011)“, Fundación Ideas para la Paz (FiP), 09/2011, <http://ideaspaz.org/index.php/publicaciones/series/informes-fip/item/25> [07.11.2012].

29 | „Álvaro Uribe, el jefe de la oposición“, *Semana*, 26.05.2012, http://semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=177836 [07.11.2012].

der Santos-Linie bewirken, ja nicht einmal innerhalb der „la U“ eine Anti-Santos-Front entstehen lassen konnte, stellte das uribistische Sperrfeuer eine Belastung der Regierung dar. Santos hatte von Beginn an mantrahaft klar gestellt, dass er sich mit Uribe nicht streiten wolle. Gegen Ende des Jahres 2011 wurde aber deutlich, dass Santos seine zumindest öffentlich passive Rolle in dieser Auseinandersetzung nur noch bedingt aufrechterhalten würde. Hintergrund dieses partiellen Strategiewechsels war die Befürchtung im Santos-Lager, dass Uribe mit dem Hinweis auf eine sich verschlechternde Sicherheitslage die Achillesferse der Regierung offenlegen und zum zentralen Ansatzpunkt einer in der Bevölkerung fraglos greifenden Opposition entwickeln würde.

GESCHEITERTE JUSTIZREFORM

Zum vollständigen Rohrkrepierer der Regierung, der allerdings auch tiefe Einblicke in die Denk- und Funktionsweise des politischen Systems Kolumbiens insgesamt ermöglicht, geriet die Justizreform, ein Prestigeobjekt der Regierung Santos. Dieses Thema hatte sich die Regierung mit guten Gründen bereits unmittelbar nach ihrem Amtsantritt angenommen. Bereits nach wenigen Monaten musste Santos

das Projekt allerdings trotz einer breit angelegten Dialog-Strategie zurückziehen. Die zu Beginn der Amtszeit angekündigte Trennung des Justizbereichs vom Innenministerium und Gründung eines eigenständigen

Das Reformvorhaben stieß auf eine Mauer an überkommenen Besitzständen festhaltender Justizorgane, die sich nahezu vollständig einer Diskussion verweigerten.

Justizministeriums war ein deutliches Signal. Durch die Ernennung von Juan Carlos Esguerra zum Justizminister gewann das Reformvorhaben zunächst an Schwung, es stieß letztlich trotz vielfacher Dialogbemühungen der Regierung jedoch auf die gleiche Mauer im Grunde genommen nicht reformbereiter und an überkommenen Besitzständen festhaltender Justizorgane, die sich im weiteren Gesetzgebungsprozess nahezu vollständig einer Diskussion verweigerten. Eine Ausnahme bildete das Verfassungsgericht.

Strittige Themenfelder waren die Instanzenneuordnung, institutionelle Veränderungen, kompetenzielle Neuerungen und Verfahrensbeschleunigungen. Um der Justiz entgegenzukommen, wurde sogar die Amtszeit der gewählten Richter von acht auf zwölf Jahre verlängert und künftig

die Nachbesetzung durch Kooptation, d.h. durch Richterentscheid eingeführt. Das Gesetz, kurz vor Ende der Tagungsperiode im Juni mit breiter Mehrheit verabschiedet, bedurfte jedoch der abschließenden Beratung des Vermittlungsausschusses beider Kammern des Kongresses.

Kurz nach Verabschiedung des Gesetzes brach ein Sturm der Entrüstung los, ausgelöst durch NGOs und Journalisten, die auf die Einzelheiten der Vereinbarungen in der nicht-öffentlich tagenden bikameralen Vermittlungskommission aufmerksam machten. Der Hauptgrund dieses massiven Protestes lag in einer in letzter Minute aufgenommenen Regelung, wonach die Kommission des Obersten Gerichtshofes, die mit der Untersuchung der Verwicklung von Kongressmitgliedern in illegale Tätigkeiten befasst war, unmittelbar aufgelöst worden wäre. Auch sollten Kongressmitglieder bei einer Verurteilung nicht mehr automatisch ihr Mandat verlieren. Dies wurde in der Öffentlichkeit als Versuch einer Straffreiheitsregelung verstanden. Ebenfalls kritisiert wurde die Aufnahme eines Zwei-Instanzenzuges bei der Anklage von Kongressmitgliedern, im Grunde ein rechtsstaatliches Prinzip, das angesichts der Verwicklung zahlreicher Kongressmitglieder in Untersuchungsverfahren in Kolumbien jedoch nicht zu vermitteln ist. Da der kolumbianische Kongress in der Öffentlichkeit weitgehend diskreditiert ist, war dieses Vorgehen der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte. Die Erklärung der Präsidenten von Abgeordnetenkammer und Senat, man habe angesichts der vielfältigen Verpflichtungen keine Zeit gehabt, sich mit Einzelheiten zu befassen oder gar nur den Text zu lesen, wirft ein bezeichnendes Bild auf die Abläufe kolumbianischer Politik.

Kritisiert wurde die Aufnahme eines Zwei-Instanzenzuges bei der Anklage, ein rechtsstaatliches Prinzip, das angesichts der Verwicklung zahlreicher Kongressmitglieder in Untersuchungsverfahren nicht zu vermitteln ist.

Staatspräsident Santos geriet unter immensen Druck, das Gesetz nicht zu unterzeichnen. Zwei Tage später verkündete er, gestützt auf einen rund 80-seitigen Kabinettsbeschluss,³⁰ das Gesetz wegen verfassungsrechtlicher Gründe und Ungeeignetheit an den Kongress zurückschicken zu wollen. Umgehend erklärten alle Parteivorsitzenden der Unidad Nacional, dass man sich im Ergebnis der Bewertung

30 | „Objeciones Presidenciales al P.A.L. 07 de 2011 Senado, 143 de 2011 Cámara“, Bogotá, 25.06.2012, http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=2238&p_numero=07&p_consec=33105 [06.12.2012].

des Staatspräsidenten anschlieÙe. Der Kongress hob das von ihm verabschiedete Gesetz mit ebenso breiter Mehrheit wie bei der Verabschiedung wieder auf, wollte allerdings verfassungsrechtliche Gründe nicht gelten lassen, sondern lediglich die „Ungeeignetheit“ des Gesetzes, die „schwere Konsequenzen“ auf der politischen Ebene zur Folge hätte. Der Kongress stellte sich damit selbst ein Armutszeugnis aus.

Die Auseinandersetzungen um die Justizreform hatten keinen Sieger auf dem Schlachtfeld zurückgelassen. Der Justizminister war zurückgetreten, Kongress und Spitzenpolitiker blamiert.

Sollte Santos gehofft haben, dass ihm seine Bereitschaft, auf Konfrontationskurs mit einem als unverschämt und unfähig empfundenen Kongress und somit seiner eigenen

Unidad Nacional zu gehen, zu einem Popularitätsschub verhilft, sah er sich getäuscht. Das Scheitern der Justizreform wurde ihm als Versagen angelastet. Auch nach Einknicken des Kongresses war erkennbar, dass die Auseinandersetzungen um die Justizreform keinen Sieger auf dem Schlachtfeld zurückgelassen hatten. Der Justizminister zurückgetreten, der Kongress und führende Spitzenpolitiker blamiert und ein Staatspräsident, der sein eigenes Projekt begraben muss.

Es ist nicht zu erwarten, dass die Regierung im bevorstehenden politischen Kontext die Zeit und die politische Kraft hat, sich erneut dieses Themas anzunehmen. Selbst wenn der Friedensprozess in einem Jahr zum Abschluss gebracht werden sollte, werfen ab Mitte 2013 die Kongress- und Präsidentschaftswahlen ihre Schatten voraus. Und für eine (Vor-) Wahlkampfphase ist diese Thematik ebenfalls nicht geeignet. Aus diesen Gründen bleibt der Regierung Santos auch keine Zeit, Überlegungen einer Verfassungsgebenden Versammlung mit dem Ziel einer Justizreform in die Tat umzusetzen.³¹ Zudem muss Santos gewärtig sein, dass der Kongress, der sich in den ersten beiden Jahren in hohem Maße den Themen und vor allem dem Zeitplan der Regierung unterworfen hatte, angesichts der Ablehnung der Justizreform durch Santos bei passender Gelegenheit Revanche nehmen wird.

31 | Diese Option dürfte durch die Regierung allerdings ernsthaft nicht in Erwägung gezogen worden sein, da man befürchtete, dass eine Verfassungsgebende Versammlung die Tür für die Absicht des *uribismo*, auf diesem Weg zu versuchen, die Wiederwahlregelungen zu verändern und Uribe die durch das Verfassungsgericht verschlossene dritte Wahlperiode zu ermöglichen.

Das Scheitern der Justizreform markierte in dramatischer Form die Halbzeit der Regierung Santos. Der traditionelle Gegensatz zwischen liberaler und konservativer Partei, die erbitterten Auseinandersetzungen in der „la U“, eine Vielzahl von Ministerwechseln, die zu einer Stärkung des liberalen bzw. santistischen Lagers in der Regierung geführt haben, stärkten ebenfalls nicht das öffentliche Erscheinungsbild. Auch wurden intern erste Zweifel daran laut, ob beispielsweise das Opfer- und Landrückgabegesetz durch Santos nicht für seine Wiederwahlabsicht politisch instrumentalisiert werden würde. Trotz einer wirtschaftlich guten Makro-Entwicklung gab es eine harte Diskussion über die Armutsentwicklung und die für deren Messung geänderten Indikatoren. Durch die Anfang September 2012 angekündigten Friedensverhandlungen mit den FARC³² ist es Santos jedoch gelungen, nicht nur ein neues Kapitel in der kolumbianischen Geschichte aufzuschlagen, sondern auch zur Halbzeit seiner Regierung eine innenpolitische Prioritätensetzung vorzunehmen, die in den nächsten Monaten weitgehend alle anderen Politikfelder und Problembereiche überlagern dürfte.

Durch die Anfang September 2012 angekündigten Friedensverhandlungen mit den FARC ist es Santos gelungen, eine entscheidende innenpolitische Prioritätensetzung vorzunehmen.

NEUE HOFFNUNG – FRIEDEN IST CHEFSACHE

Santos hatte bereits in seiner Antrittsrede deutlich gemacht, dass die „Tür zum Dialog“ nicht verschlossen sei, und dass er hoffe, in seiner Amtszeit „die Grundlagen zu säen für eine wirkliche Aussöhnung zwischen den Kolumbianern“.³³ Dass dies mehr als nur der Ausdruck üblicher Hoffnungen kolumbianischer Politik war, wurde sehr schnell klar. So wurde bereits Mitte 2011 die Auffassung vertreten, dass nicht ausgeschlossen ist, „dass Santos einen erneuten Versuch wagen wird, der Guerilla eine Verhandlungslösung anzubieten“.³⁴

32 | „Timochenko: La salida no es la guerra sino el diálogo“, YouTube, 04.09.2012, <http://youtube.com/watch?v=RjvA5I8r6TU> [07.11.2012].

33 | Juan Manuel Santos, „Alocución del Presidente de la República, Juan Manuel Santos sobre el ‚Acuerdo General para la Terminación del Conflicto‘“, Presidencia de la República de Colombia, 04.09.2012, http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx [07.11.2012].

34 | Stefan Jost, „Von Uribe zu Santos: eine Zwischenbilanz der ‚Unidad Nacional‘ in Kolumbien“, *GIGA Focus*, Nr. 8/2011, 1-4.

Zur Beilegung des jahrzehntelangen Konflikts zwischen kolumbianischem Staat und der Guerilla gab es mehrere Vorläufer mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen.³⁵ Die ersten Verhandlungen unter dem konservativen Präsidenten Belisario Betancourt (1982-1986) fanden vorwiegend mit den FARC und dem M-19 statt. Erreicht wurde eine Teildemobilisierung der FARC, einigen *frentes* der ELN sowie der Autodefensa Obrera (ADO). Diese gründeten zusammen mit Mitgliedern der Kommunistischen Partei 1985 die Unión Patriótica (UP). Der Großteil der FARC und ihre historischen Anführer blieben jedoch in der Illegalität. Einer der jetzigen Führer der FARC und aktueller Chefunterhändler in Oslo, Iván Márquez, arbeitete geraume Zeit in der UP, bevor er wieder in die Illegalität ging. Die UP konnte regional und kommunal einige Wahlerfolge erzielen und zog 1986 auch in den Kongress ein. Zahlreiche Aktivisten der UP und Parteimitglieder wurden in den darauffolgenden Jahren ermordet.

Unter den liberalen Präsidenten Virgilio Barco (1986-1990) und César Gaviria (1990-1994) gelang die Demobilisierung kleinerer Guerillagruppierungen wie des EPL (Ejército Popular de Liberación, Volksbefreiungsarmee), einem bewaffneten Flügel der Kommunistischen Partei, der Partido Revolucionario de los Trabajadores (Revolutionäre Arbeiterpartei) oder der indigenen Gruppe Movimiento Armado Quintín Lame. Die Versuche, mit den FARC und der ELN in einen belastbaren Dialog einzutreten, scheiterten jedoch über die Jahre hinweg immer wieder.

Der Überfall des M-19 im November 1985 auf den Justizpalast und dessen Erstürmung durch das Militär befinden sich noch immer in der juristischen Aufarbeitung.

Die noch unter Betancourt begonnenen Verhandlungen mit dem M-19 scheiterten, der Überfall des M-19 im November 1985 auf den Justizpalast und dessen Erstürmung durch das Militär befinden sich noch immer in der juristischen Aufarbeitung. Unter Virgilio Barco kam es zur Demobilisierung des M-19, der Gründung einer eigenen Partei (Alianza Democrática M-19), die bei den Präsidentschaftswahlen 1990 auf dem dritten Platz landete und auch bei den Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung 1990 sehr gut abschnitt und später mit dem Polo verschmolz.

35 | Velásquez Romero und Carlos Alfonso, *La esquivia terminación del Conflicto Armado en Colombia. Una mirada político-estratégica a la confrontación con las FARC durante las tres últimas décadas*, Medellín, 2011.

Die international aufsehenerregendste Friedensinitiative startete der konservative Staatspräsident Andrés Pastrana (1998-2002) durch den so genannten Prozess von Caguán. Für diese zwischen 1999 und 2002 stattfindenden Verhandlungen zwischen der Regierung und den FARC entmilitarisierte die Regierung ein Gebiet von der Größe der Schweiz. Das Militär wurde zurückgezogen, die FARC waren die unumschränkten Herrscher und die Verhandlungen fanden in dieser Zone statt. Caguán scheiterte aus verschiedenen Gründen. Zentrale Ursache war das Aufeinandertreffen von zwei Akteuren in zwei unterschiedlichen Ausgangspositionen und mit fragwürdigen Eigen- und Fremdwahrnehmungen. Auf der einen Seite stand ein schwacher Staat, der sich militärisch in der Defensive befand, der sich teilweise tage- und wochenlangen Kampfhandlungen mit Guerillaverbänden gegenüber sah und dabei vielfach unterlag. Die FARC standen sprichwörtlich vor den Toren der Hauptstadt Bogotá. Die Verhandlungsoffensive der Regierung Pastrana wurde von der Guerilla als Schwäche wahrgenommen. Die FARC sahen sich auf dem Höhepunkt ihrer militärischen Macht, waren allerdings nicht in der Lage zu erkennen, dass dies auch der historische Höhepunkt ihrer potenziellen politischen Einflussmöglichkeit war. In einer zynischen Mischung aus Verblendung, Machtarroganz und Überschätzung zogen es die FARC vor, die Verhandlungszeit zur Fortführung ihrer terroristischen und kriminellen Aktivitäten und zum Ausbau ihrer militärischen Infrastruktur für den entscheidenden militärischen Schlag zu nutzen. Die Debatte der über 100 Punkte zählenden Tagesordnung war für die FARC nur eine Etappe im anhaltenden Krieg und keine auf Friedensschluss zielende Phase.

Die FARC sahen sich auf dem Höhepunkt ihrer militärischen Macht, waren allerdings nicht in der Lage zu erkennen, dass dies auch der historische Höhepunkt ihrer Einflussmöglichkeit war.

Das Scheitern von Caguán 2002 führte zu einer tiefgreifenden Traumatisierung der kolumbianischen Politik und Gesellschaft. Die in dieser Phase beginnende Modernisierung der kolumbianischen Streitkräfte im Kontext des Plan Colombia und eines grundlegend gewandelten gesellschaftlichen Klimas schuf jedoch die Grundlage für eine veränderte Antwort des Staates auf die Herausforderung durch die Guerilla. Diese Antwort formulierte Álvaro Uribe mit seinem Konzept der „Politik der demokratischen Sicherheit“, das seine acht Regierungsjahre prägen sollte.

Trotz zahlreicher, vor Jahren noch für unmöglich erachteter militärischer Erfolge der Regierung war die Guerilla nach wie vor in der Lage durchzuhalten, wengleich unter immer prekärer werdenden Umständen. Ermöglicht wurde ihr dies vor allem durch die aus dem Drogenhandel stammenden Finanzmittel. Dies führte dazu, dass ein Großteil der Bevölkerung nicht mehr an den vielfach verkündeten „Anfang vom Ende der Guerilla“ glaubte, sondern eine jahrzehntelange Fortführung des Konflikts für realistisch hielt. Dieser Pessimismus bildet den Kontext für die trotz aller Skepsis überwiegend positive Aufnahme der Friedensinitiative von Santos in der kolumbianischen Gesellschaft.

DIE „AGENDA HINTER DER AGENDA“

Mit der Ankündigung von Friedensverhandlungen wurden all diejenigen bestätigt, die bereits frühzeitig vermuteten, dass es nicht nur eine mittelfristige „Agenda hinter der Agenda“ gäbe, sondern die auch davon ausgingen, dass die Regierung sehr frühzeitig Kontakt zu der Guerilla aufgenommen habe. Sie konnte dabei von Kontaktaufnahmen profitieren, die bereits unter der Regierung Uribe erfolgt waren. Die *hoja de ruta*, die kolumbianische Roadmap für den Frieden, lässt sich chronologisch sehr klar nachvollziehen. Zu nennen sind vor allem vier bereits verabschiedete Gesetze:

1. Bereits im Dezember 2010 wurde auf Initiative der Regierung das Ley de Orden Público geändert. Dieses aus dem Jahre 1997 stammende Gesetz ermöglicht es dem Staatspräsidenten, Maßnahmen zur „Lösung des bewaffneten Konfliktes“ zu ergreifen. Dieses „Gesetz zur öffentlichen Ordnung“ wurde bis zum 21. Dezember 2014 verlängert. Vor allem aber wurde der Passus gestrichen, der die Einrichtung einer entmilitarisierten Zone oder einen sonstigen militärischen Rückzug aus einem Teil des Staatsgebietes erlaubte. Damit war allein schon die territoriale Grundlage eines neuen Caguán entfallen.
2. Das „Opfer- und Landrückgabegesetz“ war die nächste Station dieser Roadmap. Neben den bereits erwähnten Regelungen setzte Santos kurz vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens die Aufnahme des Begriffs

Aus dem „Gesetz zur öffentlichen Ordnung“ wurde der Passus gestrichen, der einen militärischen Rückzug aus einem Teil des Staatsgebietes erlaubte.

„bewaffneter Konflikt“ zur Umschreibung der Auseinandersetzungen Staat-Guerilla durch. Gegen diese Bezeichnung hatte sich die Regierung Uribe seit Jahren vehement gewehrt, weil man befürchtete, damit der Guerilla den Kombattantenstatus nach internationalem Recht einzuräumen. Mit der gesetzlichen Anerkennung des „bewaffneten Konflikts“ durchschlug die Regierung in der nationalen wie internationalen Öffentlichkeit einen Gordischen Knoten und markierte damit einen deutlichen Gegensatz zur Regierung Uribe, die sich selbst international in Petitionen wie dem Insistieren auf eine Kleinschreibung der „farc“ verkämpft hatte.

Mit der gesetzlichen Anerkennung des „bewaffneten Konflikts“ durchschlug die Regierung einen Gordischen Knoten und markierte damit einen deutlichen Gegensatz zur Regierung Uribe.

3. Auch das Gesetz zur Neuordnung der *regalías* ist, wenn gleich in der Öffentlichkeit so nie diskutiert und verstanden, in diesem Zusammenhang zu sehen, will es doch durch eine gleichgewichtigere Entwicklung der verschiedenen Regionen des Landes zu einer Minimierung, zumindest aber Reduzierung von Konfliktquellen vor allem im ländlichen Raum beitragen.
4. Allerspätestens mit der Einbringung des Ley Marco Jurídico para la Paz (Rahmengesetz für Frieden)³⁶ musste auch dem ungläubigsten Beobachter klar geworden sein, dass das Gesetzgebungsprogramm der Regierung Santos über einen inneren Zusammenhang verfügt. Dieses Gesetz wurde zwar von einem Senator der „la U“ eingebracht, es war jedoch ein offenes Geheimnis, dass es im Präsidentenpalast erarbeitet worden war und höchste Priorität bei Santos hatte. Neben Zustimmung stieß dieses verfassungsändernde Rahmengesetz auch auf Kritik.³⁷ Es eröffnet der Regierung das legislative

36 | Planeta Paz, „Marco Jurídico para la paz, Texto conciliado 19 de Junio“, 21.09.2012, <http://planetapaz.org/index.php/15-noticias-planeta-paz/noticias-varias/584-marco-juridico-para-la-paz-texto-conciliado-19-de-junio> [07.11.2012]; Legis Colombia, „Todo sobre el Marco legal para la paz“, http://legis.com.co/BancoConocimiento/T/todo_sobre_el_marco_legal_para_la_paz/todo_sobre_el_marco_legal_para_la_paz.asp [07.11.2012].

37 | Rafael Guarín, „Paz Justa. En contra de la impunidad y a favor de las víctimas, la justicia y la paz. Análisis sobre el marco jurídico para la paz“, *Debate Político*, Nr. 49/2012, <http://libretadeapuntos.com/wp-content/uploads/2012/06/LIBRO-PAZ-JUSTA.pdf> [07.11.2012].

Initiativrecht zur Schaffung von Sonderrecht für am Konflikt beteiligte Gruppen oder Einzelpersonen. Judizielle oder außerjudizielle Instrumente der Transitionsjustiz sollen, insofern ist das Gesetz ersichtlich mit Blick auf den Internationalen Strafgerichtshof geschrieben (IStGH), die staatlichen Aufklärungs- und Sanktionspflichten garantieren. Im Zentrum steht dabei eine nach aufzustellenden Kriterien erfolgende Selektion der zu verfolgenden Verbrechen. Auch ist die Gründung einer Wahrheitskommission vorgesehen.

Die eigentlichen Probleme werden sich jedoch erst in vielfältiger Form bei der Erarbeitung des Durchführungsgesetzes ergeben. So sollen sich beispielsweise die Auswahlkriterien der zu untersuchenden Delikte auf die Hauptverantwortlichen der schweren Verbrechen konzentrieren dürfen. So sinnvoll das ist: ein Friedensprozess, bei dem die Hauptverantwortlichen der FARC angeklagt werden und hinter Gitter kommen, erscheint kaum vorstellbar.

Schließlich sollen Annexdelikte zum „politischen Delikt“ definiert werden mit dem Ziel, dass die Verantwortlichen sich am politischen Prozess beteiligen können. Zwar sollen davon diejenigen ausgenommen sein, die systematische Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord begangen haben, sofern, und hier liegt unter Umständen die große Einfallschneise für eine Amnestieformel, diejenigen „hierfür ausgewählt und verurteilt worden sind“. Führt man sich Einzelaspekte der Abkommens zwischen der Regierung und den FARC vor Augen, wird ebenfalls deutlich, wie schwer unter Umständen die internationalen Verpflichtungen Kolumbiens und der Friedensprozess vereinbar sind.

Führt man sich Einzelaspekte der Abkommen zwischen der Regierung und den FARC vor Augen, wird deutlich, wie schwer die internationalen Verpflichtungen Kolumbiens und der Friedensprozess vereinbar sind.

Die bei Einbringung des Gesetzes offene Frage, ob es als Etappenergebnis bereits im Gang befindlicher Geheimverhandlungen, was selbst manche Insider verneinten, oder als Vorschussleistung der Regierung Santos auf in Aussicht genommene Friedensgespräche einzustufen war, dürfte inzwischen in ersterem Sinne beantwortet sein. Darüber hinaus steht ein weiteres Gesetz kurz vor seiner Verabschiedung, dessen Inhalt ebenfalls eines der Probleme bei der Justizreform war. Strittig war und ist in Kolumbien

die juristische Behandlung der Streitkräfte aufgrund von im Rahmen des bewaffneten Konflikts begangenen strafrechtlich relevanten Akten. Das Gesetz zum *fuero militar* sieht nun vor, dass solche Taten der militärischen Strafgerichtsbarkeit unterliegen, es sei denn, es handelt sich um schwere Verletzungen der Menschenrechte. Damit ist ein Signal der politischen Unterstützung für die Streitkräfte verbunden. Mit diesem Gesetzesprogramm ist ein inhärenter Zusammenhang gegeben, der zunächst nicht zwangsläufig, aber auch alles andere als rein zufällig auf die Aufnahme von Friedensverhandlungen hinauslief.

VERFAHREN UND INHALT DER FRIEDENSGESPRÄCHE

Die Friedensgespräche sollen in drei Phasen verlaufen. Die erste wurde mit der Vereinbarung der Aufnahme von offiziellen Gesprächen Ende August abgeschlossen. In der zweiten, Mitte Oktober in Oslo begonnenen und im weiteren Verlauf dann in Kuba stattfindenden Phase sollen die Verhandlungen selbst geführt werden, deren Ergebnisse dann in der dritten Phase umgesetzt werden sollen.

Die zentrale Zusage von Santos besteht darin, nicht die „Irrtümer der Vergangenheit zu wiederholen“. Gemeint ist damit der Prozess von Caguán. In der Tat weisen die jetzigen Friedensgespräche signifikante Unterschiede zu Caguán auf. So wurde keine entmilitarisierte Zone eingerichtet. Es wurde kein Waffenstillstand vereinbart, die Kampfhandlungen des Militärs und der FARC gehen unvermindert weiter. Santos bereitete die Öffentlichkeit sogar auf härtere Attacken der FARC vor. Die Gespräche finden nicht unter den Augen der Öffentlichkeit und permanenter Medienbeobachtung und im Ausland statt.

Die jetzigen Friedensgespräche weisen signifikante Unterschiede zu Caguán auf. Es wurde kein Waffenstillstand vereinbart, die Kampfhandlungen des Militärs und der FARC gehen unvermindert weiter.

Ob es zu einer zeitlichen Begrenzung der Verhandlungen kommt, bleibt abzuwarten. Während Santos davon sprach, dass diese Phase, „Monate, nicht Jahre“ dauern soll, gab es unmittelbaren Widerspruch seitens der Guerilla. Dennoch dürfte auch ihr klar sein, dass eine unbegrenzte Verhandlungsdauer mit dem Scheitern der Verhandlungen gleichzusetzen ist. Ein Sichhinziehen der Gespräche ohne

erkennbare Fortschritte bis in die Wahlkämpfe des Jahres 2014 ist politisch nicht vermittelbar.

Ein ganz zentraler Unterschied zu Caguán besteht in der Roadmap, die systematisch darauf abzielte, den Boden für diese Verhandlungen zu bereiten und den Abenteuercharakter solcher Verhandlungen auf ein Minimum zu reduzieren. Dies und die Person des Staatspräsidenten lassen die These zu, dass die Verhandlungen zwischen Regierung und Guerilla schon weiter gediehen sind als aktuell öffentlich kommuniziert wird.

Das „Generalabkommen zur Konfliktbeendigung“³⁸ umfasst fünf Themenbereiche: Integrale ländliche Entwicklung (Zugang zu Land, Problem unproduktiver Flächen, Ausbau der Infrastruktur in unterentwickelten Regionen, soziale Entwicklung mit Blick auf Gesundheit, Erziehung, Wohnungsbau, Armutsbekämpfung), Garantien zur Ausübung politischer Opposition und Bürgerbeteiligung (insbesondere für die nach dem Friedensschluss entstehenden neuen Bewegungen, Zutritt zu Medien, Mechanismen einer breiten Partizipation der Bevölkerung auf allen Ebenen), Beendigung des bewaffneten Konflikts (Niederlegung der Waffen und Integration der FARC-Mitglieder in das zivile Leben), Bekämpfung des Drogenhandels (Substitutionsprogramme, Vorbeugungsprogramme und „Lösung des Produktionsphänomens und Drogenhandels“) sowie Anerkennung der Opferrechte und Wahrheitsfindung.

KONTEXTFAKTOREN DES FRIEDENSPROZESSES

Bei den Friedensverhandlungen bewegt sich die Regierung auf dünnem Eis. Kolumbien hat als Unterzeichnerstaat des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs internationales Strafrecht zu beachten.

Bei der Einschätzung der Erfolgsaussichten dieser Friedensgespräche sind einige relevante Kontextfaktoren in den Blick zu nehmen. Die Entscheidung für Friedensverhandlungen ist in erster Linie politischer Natur.

Die Regierung bewegt sich jedoch international insofern auf dünnem Eis, als Kolumbien als Unterzeichnerstaat des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs internationales Strafrecht zu beachten hat. Es wird in der Stunde der

38 | Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes, „Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera“, <http://opalc.org/web/images/stories/AcuerdoTerminacionConflicto.pdf> [07.11.2012].

Wahrheit darauf ankommen, wie ein Friedensabkommen ausgestaltet ist und welchen Spielraum gegebenenfalls der IStGH bei der Frage hat, ob eine externe Intervention in den Friedensprozess kontraproduktiv sein könnte, wo ein *point of no return* überschritten und der IStGH zum Einschreiten gezwungen wäre.

Dass die Regierung diese Problematik sehr wohl auf dem Radar hat, wurde deutlich bei der Ernennung eines ausgewiesenen Experten in der Guerilla-Problematik, Eduardo Pizarro Leongómez, zum kolumbianischen Botschafter in den Niederlanden, dem Sitz des IStGH, im September 2011. Durch die unmittelbare Prozessbegleitung durch Venezuela und Chile sowie Kuba und Norwegen als Garanten hat Santos auch eine Internationalisierung des Prozesses erreicht, die vor allem aufgrund der Beteiligung Venezuelas und Kubas unabdingbar für den Erfolg der Verhandlungen scheint.

Nicht zu unterschätzen ist das artikuliert und auf grundsätzliche Bereitschaft der Regierung gestoßene Interesse der zweiten, quantitativ deutlich geringeren Guerilla ELN, an diesem Friedensprozess teilzunehmen.³⁹ Eine Einbindung, in welcher Form auch immer, ist auch dringend anzuraten. Anderenfalls könnte die ELN zu einem Auffangbecken für Teile der FARC werden, die unter Umständen mit einem Friedensabkommen nicht einverstanden sind, und zu einer Verlängerung der kolumbianischen Guerilla führen.

Angesichts der Erfahrungen vergangener Friedensinitiativen ist Skepsis durchaus angebracht. Allerdings dürfte ein wichtiger Faktor für eine gewisse Erfolgsaussicht stehen: Das militärische Kräfteverhältnis hat sich in den vergangenen Jahren dramatisch verändert. Die FARC sind nach ihrem unaufhaltsam erscheinenden Aufschwung in den 1980er und 1990er Jahren von der politischen Machterlangung so weit entfernt wie in ihren Anfängen.⁴⁰ Die Guerilla sieht sich einem Staat gegenüber, der mit viel gesellschaftlichem Rückhalt ihre militärische Bekämpfung

39 | David Aponte und Andrés R. Vargas, *No estamos condenados a la guerra. Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN*, Bogotá, 2011.

40 | Daniel Pécault, *Las FARC. Una guerilla sin fin o sin fines?*, Bogotá, 2008; Eduardo Pizarro Leongómez, *Las FARC (1949-2011). De guerilla campesina a máquina de guerra*, Bogotá, 2011.

vorantreibt. Die Ende der 1980er Jahre beschlossene „Kombination aller Kampfformen“, die in der Realität den Einschluss von Drogenhandel, Entführung, Erpressung und Ermordung ziviler Personen bedeutete, hat den politischen Anspruch der Gründungszeiten nahezu in Vergessenheit geraten lassen und in den vergangenen Jahren zu einer massiven gesellschaftlichen Diskreditierung der FARC geführt. Wie stark offenbar der Verhandlungsdruck auf die FARC ist, geht aus dem Umstand hervor, dass selbst der Tod des obersten Guerilla-Führers Alfonso Cano im November 2011 nicht zum Abbruch der Vorverhandlungen geführt hat.⁴¹ Zudem ist beachtenswert, dass Canos Nachfolger entgegen aller Vermutungen zumindest nach außen bislang in der Lage waren, eine einheitliche Führung zu garantieren.⁴²

Trotz aller militärischen Erfolge verstärkte sich gegen Ende der Regierung Uribe und noch prononcierter unter der Regierung Santos der Eindruck, dass die seit 2002 zurückgelegte Entwicklung noch lange nicht das Ende der Guerilla bedeutet und sich der Konflikt trotz der anhaltenden militärischen Erfolge des Staates noch lange hinziehen könnte. Die bedrückende Frage, ob der Konflikt militärisch zu gewinnen ist, und die Erkenntnis, dass er über viele Jahre weiterhin einen hohen Blutzoll fordert und massiv materielle und personelle Ressourcen des Staates bindet, die in Kolumbien dringend für andere Politikfelder gebraucht würden, bilden den Nährboden für den Versuch eines neuen Friedensprozesses. Santos kann sich aktuell zudem einer breiten institutionellen, die Streitkräfte eingeschlossen, wie gesellschaftlichen Unterstützung für diese Friedensinitiative sicher sein.

Santos kann sich angesichts des hohen Blutzolls einer breiten institutionellen wie gesellschaftlichen Unterstützung für seine Friedensinitiative sicher sein.

Hervorzuheben ist, dass die Agenda der ersten beiden Santos-Jahre zentrale Themenfelder der jetzigen Verhandlungsagenda vorweggenommen hat. Dennoch ist festzustellen, dass auch auf dieser thematisch begrenzten Agenda Themen enthalten sind, deren Komplexität nicht zu Illu-

41 | International Crisis Group, „Colombia: Peace at last?“, *Latin America Report*, Nr. 45/2012, 32.

42 | Allerdings ist auffällig, dass der Nachfolger von Raúl Reyes und Chef der starken und auch für den Drogenhandel relevanten Süd-Front der FARC, Joaquín Gómez, bislang im Kontext der Friedensgespräche nicht in Erscheinung getreten ist.

sionen verleiten sollte. Hierzu dürfte die Hoffnung von Santos zählen, dass die FARC einen Beitrag zur Bekämpfung des Drogenhandels leisten könnten.⁴³ Dies wäre wohl der erste Fall in der Geschichte, in der sich ein Drogenkartell freiwillig auflöst. Einnahmen aus dem Drogenhandel könnten vielmehr der Katalysator sein, der die aktuell bestehende Aktionseinheit der FARC auflösen und zu einer seit geraumer Zeit befürchteten Balkanisierung der FARC, sprich einer Auflösung in mehrere selbständige, nicht mehr durch ein einheitliches Kommando zusammengehaltene *frentes*, führen könnte. Eine solche Balkanisierung würde zu einer weiteren Verstärkung der organisierten Kriminalität beitragen.

Im Vergleich zu Caguán scheinen die Kontextfaktoren insgesamt deutlich erfolversprechender.⁴⁴ Während Pastrana ohne Zweifel mit viel Mut, wenngleich ohne hinreichende Vorbereitung, ein historisch notwendiges Experiment unternahm, spricht momentan vieles dafür, dass sich Santos auf ein solches Wagnis nicht eingelassen hat. Auch wenn die ersten Gespräche in Oslo nicht auf einen Spaziergang hindeuten, werden die nächsten Wochen zeigen, was vielleicht in den zwei Jahren vorentschieden wurde und jetzt unter dem gebotenen medialen Theaterdonner in die offiziellen Verhandlungen eingespeist wird.

Die nächsten Wochen werden zeigen, was in den zwei Jahren vorentschieden wurde und jetzt unter dem gebotenen medialen Theaterdonner in die offiziellen Verhandlungen eingespeist wird.

Unabhängig von den Einzellösungen und den davon betroffenen Interessen wird die Akzeptanz eines Abkommens im Kern davon bestimmt sein, ob es als akzeptabler Ausgleich zwischen Gerechtigkeit und Frieden empfunden wird. In einem Land, in dem schon Sicherheit und Frieden als „konkurrierend und nicht komplementär“⁴⁵ empfunden werden,

43 | „Santos plantea que las FARC podrían ayudar en la lucha contra el narcotráfico“, *Camino a la paz*, 25.09.2012, <http://noticiascaracol.com/nacion/video-275669-santos-plantea-farc-podrian-ayudar-la-lucha-contra-el-narcotrafico> [07.11.2012].

44 | Alfredo Rangel, „Los Diálogos de Paz. Por: Alfredo Rangel Diálogos de Conveniencia“, *El Delantero*, 17.09.2012, <http://eldelanteroikpg.blogspot.mx/2012/09/los-dialogos-de-paz-por-alfredo-rangel.html> [07.11.2012].

45 | Günter Maihold, „Kolumbien vor Friedensgesprächen. Prekäre Voraussetzungen für einen überfälligen Verhandlungsprozess“, *SWP-Aktuell*, 53/2012, 2, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A53_ilm.pdf [07.11.2012].

darf nach den Jahrzehnten der Auseinandersetzung und des FARC-Terrors nicht der Eindruck entstehen, dass die Gerechtigkeit dem Frieden untergeordnet wird.

NEUSTRUKTURIERUNG DES PARTEISYSTEMS

In der Gründung der Unidad Nacional wurde von Beginn an mehr als nur die schlichte Einlösung eines Wahlversprechens von Santos gesehen. Zum einen ging es sicherlich um eine breitestmögliche Basis im Kongress und die Vorabereinbindung von Oppositionsströmungen gegenüber einigen seiner beabsichtigten Politiken, wobei Friedensverhandlungen bei Santos sicher, bei den Parteien mit Sicherheit nicht auf der erwarteten Agenda standen.

Zum anderen, und sehr viel wesentlicher, wurde in dieser Unidad Nacional das strategische Dach gesehen, unter dem Santos eine Wiedervereinigung der aus dem liberalen Spektrum beziehungsweise unmittelbar der liberalen Partei entstammenden Parteien betreiben wolle.⁴⁶ Drei der zum damaligen Zeitpunkt vier Koalitionsparteien sind programmatisch oder ihrem Ursprung nach dem kolumbianischen Liberalismus zuzurechnen, die Partido Liberal (PL), die Partido Social de Unidad Nacional (allgemein „de la U“ genannt) und der Cambio Radical (CR).⁴⁷ Zunächst sehr verhalten betrieben, wurde zunehmend deutlicher, dass Santos, der im Gegensatz zu seinem ebenfalls aus dem liberalen Lager stammenden Vorgänger Uribe häufig und ostentativ auf seine liberale Herkunft verweist,⁴⁸ selbst dieses Projekt will.

Im Jahre 2011 wurde dann diese liberale Wiedervereinigung sehr offensiv angegangen und auch in der Öffentlichkeit diskutiert. Kern der Operation war zunächst die Annäherung zwischen der PL und dem CR. Erster Schritt war der Zusammenschluss der beiden Fraktionen im Kongress, verbunden mit der Ankündigung einer künftigen gemeinsamen Parteiführung. Die Absicht, zusammen mit den

46 | Jost, Fn. 3.

47 | Diese Bezeichnung ist nicht für alle diese Parteien mit einem europäischen Begriffsverständnis gleichzusetzen. So ist die Liberale Partei Mitglied der Sozialistischen Internationale (SI), während die „la U“ und der CR keinem internationalen Parteienbündnis angehören.

48 | So musste Santos nach einem euphorischen Auftritt auf einem Parteitag der PL tags darauf öffentlich klarstellen, dass nach wie vor die „la U“ seine Partei sei.

Regional- und Kommunalwahlen im Oktober 2011 ein Volksreferendum durchzuführen mit der Frage, ob sich die liberalen Parteien wieder zusammenschließen sollten, wurde vom Wahlgericht untersagt. Die Santos-Verbündeten in der „la U“ wollten auch ihre Partei auf diesen Weg einschwören, was bislang noch nicht gelungen ist. Dies dürfte allerdings weniger auf programmatische oder gegen Santos gerichtete Gründe denn auf die organisatorische Selbständigkeit zurückzuführen sein, obwohl die „la U“ im Kern ein parteiorganisatorisch kaum strukturierter Wahlverein ist. Allerdings ist der überwiegende Teil ihrer Amts- und Mandatsträger – die Wählerschaft ist differenzierter zu betrachten – dem liberalen und nur ein kleiner Teil dem konservativen bzw. „uribistischen“ Lager zuzurechnen. Es gilt als ausgemacht, dass in der Stunde der Wahrheit das liberale Vereinigungsprojekt zur Spaltung der „la U“, aber nicht notwendigerweise zu deren Auflösung führen wird.

Die Santos-Verbündeten in der „la U“ wollten ihre Partei auf den Weg eines Zusammenschlusses des liberalen Lagers einschwören, was bislang noch nicht gelungen ist.

Wie diffus so manche Abgrenzungen sind, wurde deutlich, als es ab Mitte des Jahres 2011 zu einer verstärkten Annäherung der „la U“ und der Konservativen Partei auf verschiedenen, teils inoffiziellen Ebenen kam. Öffentlich wurden diese Bemühungen vor allem durch den Abschluss eines Paktes der Zusammenarbeit zwischen den Fraktionen beider Parteien in der Abgeordnetenversammlung des Kongresses, durch die selbst die Senatsfraktionen überrascht wurden. Diese Entwicklung wurde spätestens Ende 2011 aber durch zwei andere Entwicklungen überlagert. Zum einen hatte der innerparteiliche Machtkampf in der „la U“ Ausmaße angenommen, die nicht mehr hinter verschlossenen Türen zu halten waren. Es ging um die Nachfolge des dieser Zusammenarbeit sehr aufgeschlossen gegenüberstehenden Juan Lozano. In dieser bis Oktober 2012 noch nicht abgeschlossenen Auseinandersetzung kristallisiert sich die Frage heraus, ob die „Santisten“ oder die „Uribisten“ sich durchsetzen könnten. Parallel hierzu beschloss die Konservative Partei nach den für sie nicht allzu gut verlaufenen Kommunal- und Regionalwahlen vom Oktober 2011, sich einer bis weit in die zweite Jahreshälfte hinziehenden Nabelschau und der Reform ihrer Statuten zu widmen. Der politische Kontext für eine auch offiziell deutlicher konturierte Kooperation zwischen beiden Parteien hatte sich damit innerhalb weniger Monate grundlegend gewandelt.

Sowenig es in der „la U“ nur *uribistas* oder plötzlich nur noch *santistas* gab, so wenig herrscht in der Konservativen Partei Einigkeit. So hat Uribe nach wie vor seine Befürworter, während die Uribe-Gegner sich seit Langem um den ehemaligen Staatspräsidenten Andrés Pastrana scharen, den eine innige und intensiv gepflegte Feindschaft mit Uribe verbindet. Da die Konservative Partei in regelmäßigen Abständen auch immer mal wieder darüber nachdenkt, durch eine Namensänderung einen (partiellen) Politikwechsel zu signalisieren und ihre Wahlchancen zu erhöhen, erscheint es auf mittlere Sicht nicht ausgeschlossen, dass eine Neustrukturierung des Parteiensystems auch aus dieser Richtung befördert werden könnte. Denkbar erscheint die Umbenennung in „Partido Popular“ nach dem spanischen Vorbild⁴⁹ und damit der Versuch, ein weiteres, regionaleres und Teile der „la U“ umfassendes Organisationsspektrum zu erfassen und die Reduzierung auf „die Rechte“ zu überwinden.

Deutlich wurde, dass sich weder die Konservative Partei als Koalitionspartner der Unidad Nacional hinter den als Einzelkämpfer gegen die Regierung Santos wahrgenommenen Uribe scharen noch Uribe in „seiner la U“ sich in zentralen Fragen gegen Santos würde durchsetzen können. Dies führte im Juli 2012 zur Gründung des Puro Centro Democrático durch Uribe. Diese Gründung hat aktuell nur den Charakter eines *movimiento*, d.h. einer Bewegung, die versucht, verschiedene Strömungen unter einem Dach zusammenzuführen. Es dürfte aber nur eine Frage der Zeit sein, bis diese Bewegung rechtlichen Parteistatus erreicht. Als sehr wahrscheinlich gilt, dass sich Uribe mit dieser Organisation an den Kongresswahlen im März 2014 beteiligen, unter Umständen sogar als Spitzenkandidat einer Senatsliste antreten wird.⁵⁰ Es ist nicht auszuschließen, dass man

49 | Die spanische Partido Popular ist in einigen lateinamerikanischen Ländern durch Auslandsbüros vertreten und versucht auch durch ihre Parteistiftung FAES Einfluss auf das ihr nahe stehende Parteienspektrum zu nehmen.

50 | Des Weiteren gibt es öffentliche Spekulationen und Debatten darüber, ob Uribe als Kandidat für das Amt des Vizepräsidenten z.B. hinter seinem ehemaligen Finanzminister Oscar Zuluaga oder dem aus dem linken Spektrum stammenden aktuellen kolumbianischen Vizepräsidenten Garzón wieder auf die institutionelle Bühne will. Die Mehrheit der Juristen hält das für unmöglich, da eine dritte Amtszeit verfassungsrechtlich nicht möglich ist und Uribe als Vizepräsident im Falle der Abwesenheit oder des dauernden Ausfalls des Staatspräsidenten in die Präsidentenfunktion nachrücken würde.

sich wieder einmal auf eine Verfassungsänderung verständigt, die für einen kurzen Zeitraum den Parteiwechsel ohne Mandatsverlust ermöglicht. Damit nicht genug, kam durch Santos' Ankündigung von Friedensverhandlungen mit der Guerilla im September 2012 ein zusätzlicher und aktuell schwer abzuschätzender Faktor hinzu, der Einfluss auf die kurz- und mittelfristigen Tendenzen zu einer (partiellen) Neustrukturierung des kolumbianischen Parteienspektrums haben könnte.

Schon zu Beginn der Unidad Nacional wurde die Einschätzung geäußert, Kolumbien könne mit dieser Formation in eine mit der Frente Nacional zwischen 1958 und 1974 vergleichbare Phase eintreten. Diese „Nationale Front“ bestand aus der konservativen und der liberalen Partei, die sich turnusgemäß in der Präsidentschaft abwechselten und auch alle anderen Machtpositionen unter sich aufteilten. Befürchtet wurde, dass mit dieser Mega-Koalition das Mehrparteiensystem in seiner Substanz auf Dauer beschädigt werde und eine Rückkehr zum traditionellen Zwei-Parteiensystem die von Santos und einigen Parteiführern sogar beabsichtigte Konsequenz sein könne.

Fraglos hatte die Präsidentenwahl 2010 latente Sollbruchstellen in einigen relevanten Parteien aufgedeckt und konfliktiver gemacht. Darin lag und liegt zweifellos das Potenzial einer partiellen Umgestaltung des kolumbianischen Parteiensystems. Die Ausdifferenzierung der kolumbianischen Gesellschaft und Politik ist jedoch zu sehr fortgeschritten, als dass die These einer durch die Unidad Nacional nahezu zwangsläufigen Rückkehr zu einem Zwei-Parteien-System überzeugen könnte.

Die Ausdifferenzierung von Gesellschaft und Politik ist zu sehr fortgeschritten, als dass die These einer zwangsläufigen Rückkehr zu einem Zwei-Parteien-System überzeugen könnte.

Der Friedensprozess könnte allerdings eine in diese Richtung gehende Konsequenz haben. Es bleibt abzuwarten, zu welchen Ergebnissen und welcher Akzeptanz die Friedensverhandlungen führen. Es kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass sich die im Fluss befindliche Neustrukturierung der politischen Kräfte zumindest auf mittlere Sicht um diese Kernfrage kolumbianischer Innenpolitik und der damit verbundenen Agenden gestaltet und

die Wahlkämpfe des Jahres 2014 prägt.⁵¹ Auch wenn dies aus den genannten Gründen nicht notwendigerweise eine Rückkehr zu einem Zwei-Parteien-System traditioneller Form bedeuten muss, könnte es durchaus zu einem sich in zwei Blöcken gegenüberstehenden dualistischen Parteiensystem und zu einer signifikant erhöhten Polarisierung führen.

Die Entwicklung des Parteiensystems steht schließlich auch unter dem Vorbehalt einer weiteren großen Unbekannten. Ein erfolgreich verlaufender Friedensprozess dürfte trotz der Erfahrungen mit der UP ab Mitte der 1980er Jahre mit einer nicht geringen Wahrscheinlichkeit in eine organisierte Form der politischen Beteiligung der ehemaligen Guerilla führen. Dies genau ist das Szenario des Ley Marco Jurídico para la Paz. Diese Option kann in ihren Auswirkungen auf die bestehende Struktur des Parteiensystems aktuell nicht eingeschätzt werden. Allerdings sollte eine Gefahr von Beginn an nicht unterschätzt werden. Sollte es nach einem Friedensschluss zu einer Balkanisierung der FARC kommen, ist nicht auszuschließen, dass ein in der Illegalität verbleibender Teil eine sich formierende politische Partei lediglich als verlängerten politischen Arm der Guerilla ansieht und strukturell und vor allem finanziell unterstützt. Dies könnte zu einer hochproblematischen neuen Dimension der in Kolumbien bereits seit geraumer Zeit diskutierten Kooptation des politischen Systems⁵² und angesichts der lokalen Präsenz der FARC zu einer explosiven Territorialisierung der Machtverteilung führen.

Sollte es nach einem Friedensschluss zu einer Balkanisierung der FARC kommen, ist nicht auszuschließen, dass ein in der Illegalität verbleibender Teil eine Partei als verlängerten politischen Arm der Guerilla ansieht.

Eine dauerhaftere Institutionalisierung des kolumbianischen Parteiensystems ist grundsätzlich vorsichtig zu bewerten. Die Konzentration auf politische Führungspersönlichkeiten ermöglicht nach wie vor innerhalb kürzester Zeit die erfolgreiche Gründung von *movimientos*, die zur Umschichtung bisheriger Wähleranteile in der Lage sind.

51 | Im März 2014 finden die Wahlen zum Kongress (Abgeordnetenkammer und Senat) statt, im Mai bzw. bei einem erforderlichen zweiten Wahlgang im Juni die Präsidentschaftswahlen.

52 | Zu dieser Problematik siehe Garay Salamanca, Luis Jorge et al., *La captura y reconfiguración cooptada del estado en Colombia*, Bogotá, 2008.

Sowenig die politische Zukunft Kolumbiens vorhersehbar ist, so sicher dürfte sein, dass das kolumbianische Parteiensystem vor Veränderungen steht.

DIE ZEIT LÄUFT

Santos legte mit seiner Unidad Nacional einen fulminanten Start hin. Der Mut zu einer neuen Agenda ermöglichte national wie international anerkannte Initiativen.

Zu diesen gesellten sich jedoch die Mühen der Ebene, Stagnation und Scheitern. Santos stand in der Gefahr eines Obama-Effektes, d.h. einer gewissen Entzauberung vor dem Hintergrund hoher, vielleicht zu hoher Erwartungen angesichts schwer zu verändernder Realitäten. Dem ist Santos zur Halbzeit seiner Regierung entgangen, indem er die Messlatte seiner Regierung mit dem initiierten Friedensprozess um ein Vielfaches höher gelegt hat.

Santos stand in der Gefahr eines Obama-Effektes, einer gewissen Entzauberung vor dem Hintergrund hoher Erwartungen. Er ist dem zur Halbzeit seiner Regierung entgangen.

Die verbleibenden 21 Monate der Regierung Santos werden von zwei Herausforderungen geprägt. Zum einen muss Santos den Friedensprozess zu einem Abschluss bringen. Zum anderen muss er die ihm verbleibende Regierungszeit vor allem dazu nutzen, die verabschiedeten Reformwerke so weit wie möglich irreversibel auf die Implementierungsschiene zu setzen. Für beides dürfte ihm wenig mehr als ein wahlfreies Jahr zur Verfügung stehen.

Der Mitte Januar 2014 beginnende Kongresswahlkampf und die im darauffolgenden Mai anstehenden Präsidentschaftswahlen lassen erfahrungsgemäß die kolumbianische Politik im Kongress um mehrere Gänge zurückschalten. Für grundlegende Maßnahmen oder gar reformerische Kraftakte sind dann weder Zeit noch Kontext gegeben. Santos kann noch in die Geschichte eingehen, er kann aber auch grandios scheitern. Die Zeit läuft.

ABKÜRZUNGEN

ADO	Autodefensa Obrera
CR	Cambio Radical (Radikaler Wandel)
EPL	Ejército Popular de Liberación (Volksbefreiungsarmee)
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee)
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
PCC	Partido Conservador Colombiano (Konservative Partei Kolumbiens)
PIN	Partido de Integración Nacional (Partei der Nationalen Integration)
PL	Partido Liberal (Liberale Partei)
POLO	Polo Alternativo Democrático (Alternativer Demokrati- scher Pol)
PSUN	Partido Social de Unidad Nacional, Partido „de la U“ (So- ziale Partei der Nationalen Einheit)
PV	Partido Verde (Grüne Partei)
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas (Union südamerikani- scher Nationen)
UP	Unión Patriótica (Patriotische Union)