

## KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING  
MARGARITA CUERVO

Mai 2015

[www.kas.de](http://www.kas.de)

## Kolumbien – Zerstritten über den Weg zum Frieden

**Während die Delegation der kolumbianischen Regierung auf Kuba mit Vertretern der FARC-Guerilla trotz gegenseitiger militärischer Angriffe über ein mögliches Ende des bewaffneten Konflikts verhandelt, ist die politische Situation im Land selbst von Spannungen und Skepsis geprägt, die nicht unterschätzt werden dürfen.**

**Kolumbien sollte sich deshalb nicht nur auf die Verhandlungen in Havanna konzentrieren, sondern auch darauf, einen Konsens innerhalb der Gesellschaft zum Thema der Friedensverhandlungen zu erlangen. Das ist entscheidend für das Land, denn es gilt wichtige Reformen vorzubereiten, um die Postkonfliktphase nach der Unterzeichnung eines Abkommens nachhaltig gestalten zu können.**

### Kolumbien im Streit um den Frieden: das Erbe der Wahlen von 2014

Die Präsidentschaftswahlen von 2014 haben eine hochgradig polarisierte politische Stimmung in Kolumbien hinterlassen, weil der Wahlkampf auf eine falsche Unterscheidung zwischen „Freunde“ und „Feinde“ des Friedens ausgerichtet war. So galten im Wahlkampf als „Freunde“ des Friedens diejenigen, die den Vorschlag des amtierenden Präsidenten Santos unterstützten, die Friedensgespräche mit der FARC-Guerilla kompromissbereit fortzusetzen, um so ein baldiges Ende des bewaffneten Konflikts zu erreichen. Auf der anderen Seite wurden die Kritiker der Form der Verhandlungsführung vom Präsidenten als „Feinde“ des Friedens bezeichnet. Die Argumente der Skeptiker richteten sich dabei vor allem auf eine mögliche Straflosigkeit für die Gewaltverbrechen der Guerilla.

Dieses Spannungsverhältnis führte dazu, dass Santos im Juni 2014 für weitere vier Jahre zum Präsidenten wiedergewählt wurde, versetzte ihn aber paradoxerweise auch in eine unbequeme Situation. Weil der Wahlsieg mit 51% sehr knapp ausfiel, und weil er seine Regierung als diejenige darstellte, die den Frieden in Kolumbien erlangen werde, steht und fällt die politische Bewertung seiner Arbeit als Präsident mit dem Ergebnis der Friedensgespräche in Havanna. Er muss einen Friedensvertrag also nicht nur gegenüber seinen Wählern und Sympathisanten der Regierungskoalition „Unidad Nacional“ erfüllen, sondern auch gegenüber den eher oppositionellen Parteien von der linken Seite, wie dem „Polo Democrático Alternativo“ oder dem „Partido Verde“, die sich der Koalition von Santos nach der Wiederwahl nur unter der Bedingung angeschlossen hatten, dass die Friedensverhandlungen fortgesetzt und zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden.

Soweit zu der einen Hälfte der Wahlbürger, die Santos bei der Präsidentschaftswahl unterstützt haben. Die andere Hälfte, die für den Kandidaten des sogenannten „Uribismus“, (Anhänger von Santos' Vorgänger im Präsidentschaftsamt, Álvaro Uribe) Óscar Iván Zuluaga, gestimmt hat, sollte aber weder bei einer Bewertung der politischen Situation in Kolumbien noch von Santos selbst bei den Friedensverhandlungen vernachlässigt werden. Zum einen hat die von Ex-Präsident Uribe gegründete Partei „Centro Democrático“ nicht umsonst im ersten Wahlgang die Stimmenmehrheit erhalten und damit in der ersten Wahlrunde gegen Santos gewonnen. Zum anderen hat diese Hälfte der Wähler mit ihrer Stimme für den „Uribismus“ ganz klar ihre Unzufriedenheit und Kritik an der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARGARITA CUERVO

Mai 2015

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Art der bisherigen Verhandlungsführung von Santos und damit auch an der generellen Entwicklung des Landes zum Ausdruck gebracht.

Die wichtigsten Kritikpunkte des Uribe-Flügels der Kolumbianer am Friedensprozess waren und sind einerseits, dass die Form der Verhandlungsführung die Unsicherheit im Land vergrößert habe und dass ein hohes Risiko bestehe, dass die Verbrechen, die von der Guerilla an der Bevölkerung während der letzten 50 Jahre verübt wurden, straflos bleiben könnten. Eine juristische Analyse, inwieweit diese Befürchtungen tatsächlich berechtigt sind, würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Die Tatsache, dass der Präsidentschaftskandidat des "Centro Democrático", Óscar Iván Zuluaga, im zweiten Wahlgang auch bemerkenswerte 45% der Stimmen erhielt, sollte insofern von Santos bei den Friedensverhandlungen nicht unterschätzt werden.

Die FARC weiß natürlich auch, dass Santos unter starkem Erfolgsdruck steht, und geht mit ihren Aktionen und Forderungen am Verhandlungstisch bis an die Grenze, so dass der Regierung nur wenig Spielraum bleibt. Letztendlich scheint die Regierung im Ergebnis selbst "Gefangener" des Friedensprozesses und aller Verpflichtungen zu sein, die sie eingegangen ist, um schnell zu einem Friedensschluss zu kommen.

### **Weder Friedenstaube noch starke Hand – Kolumbien braucht vor einer Unterschrift in Havanna einen breiten Kompromiss in der Gesellschaft**

Fast ein Jahr nach den Wahlen besteht im Ergebnis also weiterhin eine starke Polarisierung in der kolumbianischen Gesellschaft. Was daran am besorgniserregendsten ist, ist die Tatsache, dass weite Teile der Bevölkerung dem Friedensprozess zunehmend skeptisch gegenüber stehen. Eine kürzlich durchgeführte Meinungsumfrage zeigt, dass fast 70% der Kolumbianer glauben, dass die aktuellen Verhandlungen nicht zu einem Friedensabkommen führen werden.

Bei der gleichen Untersuchung wurde aber auch die Frage gestellt, wie angesichts des

Gesprächsverlaufs weiter vorgegangen werden sollte. Nur 27% der Befragten sprach sich dafür aus, die Verhandlungen abzubrechen und den Konflikt militärisch zu lösen. Das heißt, die große Mehrheit der Bevölkerung ist trotz Skeptizismus dafür, weiteren Verhandlungsweg zu verfolgen, um den Frieden im Lande zu erlangen. Gleichzeitig existiert jedoch auch eine allgemeine Ermüdung und Zermürbung aufgrund der langen Dauer der Gespräche, vor allem weil Präsident Santos selbst eine Frist von einem Jahr gesetzt hatte, als die Verhandlungen im Herbst 2012 aufgenommen wurden. Und wenn die Kolumbianer nicht bald greifbare Resultate sehen, wird die Legitimation des Prozesses auch weiterhin abnehmen.

Die Umfrageergebnisse zeigen auch, dass keine der beiden extremen Positionen die Lösung sein kann - weder die eher weiche Art und Weise, wie Santos bisher den Friedensprozess geführt hat, noch die harten Vorschläge der Opposition von Seiten des „Centro Democrático“. Ein Beispiel: Obwohl die Kolumbianer wirklich einen dauerhaften Frieden auf dem Verhandlungsweg wollen, ist nur eine kleine Minderheit (ca. 8%) damit einverstanden, dass die Guerilla-Führer keine Gefängnisstrafen absitzen müssen. Außerdem hat das Empfinden der Unsicherheit zugenommen (ca. 83% der Bevölkerung fühlen sich nicht sicher). Somit haben in all diesen Punkten die Kritiken des „Uribismus“ wirklichen Rückhalt in der öffentlichen Meinung.

Die Unzufriedenheit der Kolumbianer bezieht sich aber nicht nur auf den Friedensprozess. Es existiert generell eine sehr negative Bewertung der Regierungsführung. Gemäß der bereits erwähnten Umfrage haben 75% der Bevölkerung kein Vertrauen in die Amtsführung des Präsidenten. Auch andere Erhebungen zeigen, dass die Glaubwürdigkeit Santos´ auf dem niedrigsten Niveau angelangt ist. Mehr noch: Es besteht der Eindruck, dass der Präsident nicht seine Wahlversprechen erfüllt.

Kurz gesagt ist die allgemeine Unzufriedenheit in Kolumbien auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, die untereinander in Beziehung stehen. In erster Linie beobachten die-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARGARITA CUERVO

Mai 2015

[www.kas.de](http://www.kas.de)

jenigen, die Santos wegen der Friedens-thematik gewählt haben, wie der Prozess sich immer weiter hinauszögert. Die Skepsis wächst, dass hier wirklich ein Erfolg erzielt werden kann. Zweitens fühlen sich die Bürger, die im letzten Jahr nicht für Santos gestimmt haben, ausgeschlossen vom Friedenprozess, weil ihre Bedenken nicht beachtet werden.

### Über den Friedensprozess hinaus: Strukturelle Reformprozesse in der kolumbianischen Gesellschaft notwendig

Es gibt aber noch einen weiteren Grund für die allgemeine Unzufriedenheit, nämlich dass die Regierung Santos alle ihre Kräfte fast ausschließlich auf das Thema Frieden konzentriert hat. Diese Verengung auf ein Thema schadet nicht nur seinem Ansehen und dem Friedensprozess selbst, sondern auch der Chance auf eine umfassende Entwicklung des Landes, mit der auch die strukturellen Probleme angegangen werden, die den Konflikt verursacht und verstärkt haben.

So gibt es in einem Land von so großer Diversität und Komplexität wie Kolumbien eine Vielzahl von Problemen zu lösen. Der bewaffnete Konflikt ist eines dieser Probleme, die nicht auf die lange Bank geschoben werden dürfen. Es ist jedoch nicht die einzige dringliche Aufgabe und die Unterzeichnung eines Friedensvertrages wird auch nicht automatisch zur Annullierung der übrigen Probleme führen, unter denen das Land leidet.

Im Gegenteil: Es besteht tatsächlich ein hohes Risiko, dass ein Abkommen zwischen den Konfliktparteien ohne gleichzeitige strukturelle Änderungen im Land zu einem Rückfall in den bewaffneten Konflikt mit denselben oder neuen Akteuren führen könnte. Warum dies? Der Grund ist nach Meinung zahlreicher Experten darin zu finden, dass die tiefgreifenden Probleme des Landes weit über den bewaffneten Konflikt hinausgehen und in institutionellen Strukturen begründet sind, die die Inklusion weiterer Teile der Gesellschaft behindern, während einige Wenige privilegiert werden. Kurz gesagt, in Kolumbien existieren Strukturen,

die zur Ausgrenzung von signifikanten Teilen der Gesellschaft von Bildung, Gesundheit und einer Beteiligung am gesellschaftlichen Leben führen.

Die gute Nachricht ist, dass die notwendigen Reformansätze, die die tiefer liegenden Gründe sowohl für den Konflikt als auch für andere Probleme Kolumbiens betreffen, nicht komplett aus dem Regierungsprogramm gestrichen sind und als Ergänzung zum Friedensprozess gelten. So basiert zum Beispiel der Nationale Entwicklungsplan (PND) für den Vierjahreszeitraum von 2014-2018 auf dem Ziel, existierende soziale Brechen in Kolumbien zu schließen. Dabei wurden einige besonders betroffene Gebiete identifiziert, wo die sozio-ökonomische Ungleichheit deutlich hervortritt. Dort will die Regierung ihre Anstrengungen verstärken, die sozialen Unterschiede zu verringern.

Dies ist nicht nur wegen der Beendigung des bewaffneten Konflikts notwendig. Kolumbien hat noch andere Ziele. Im Jahr 2011 hat Santos angekündigt, dass sein Land Mitglied in der OECD werden möchte. Ein Großteil der im Nationalen Entwicklungsplan beabsichtigten Änderungen und Reformen sind auf dieses Ziel ausgerichtet.

Allein die volkswirtschaftlichen Indikatoren – ein anhaltendes Wachstum des BIP von über 4% in den letzten 5 Jahren und die Positionierung des Landes als attraktives Ziel für Auslandsinvestitionen – sind bereits eine wichtige Grundlage zur Erreichung dieses Vorhabens. Trotzdem trägt der anhaltende Rückstand in der Entwicklung des Landes (Ungleichheit in Bezug auf Bevölkerung und Regionen, das Fehlen einer funktionierenden Dezentralisierung der Regierungsgewalt und der Konsolidierung des Rechtsstaats) dazu bei, dass Kolumbien noch ein gutes Stück entfernt ist vom Eintritt in diesen „Club der Länder“ mit guten Regierungspraktiken und nachhaltiger Entwicklung.

Die OECD hat übrigens eine Reihe von Empfehlungen herausgegeben zu den vorrangigen Anforderungen, die Kolumbien zu erfüllen hat, wenn das Land in die Organisation eintreten will. Nebenbei gesagt, diese Empfehlungen sind nicht „nur“ wichtig, weil sie

**KOLUMBIEN**

DR. HUBERT GEHRING  
MARGARITA CUERVO

Mai 2015

[www.kas.de](http://www.kas.de)

die OECD als Teil der Beitrittsvoraussetzungen genannt hat, sondern auch als gute Regierungspraktiken prinzipiell. Es handelt sich dabei um notwendige grundlegende Transformationen für die Entwicklung des Landes und auch für die Nachhaltigkeit eines eventuellen Friedensabkommens.

Auf zwei der Empfehlungen soll hier näher eingegangen werden:

- **Territoriale Entwicklung mit Schwerpunkt auf effizienten Regierungspraktiken**

Damit Kolumbien auf dem Weg zu einer integralen Entwicklung voranschreiten kann und um die Nachhaltigkeit des Friedensprozesses zu garantieren, müssten zuallererst Maßnahmen zur Überwindung der regionalen Unterschiede getroffen werden. Daher ist es vorrangig, ein effizientes und funktionierendes Verwaltungssystem auf lokaler und regionaler Ebene in ganz Kolumbien aufzubauen. Das heißt, solange die Rahmenbedingungen in den verschiedenen Regionen unterschiedlich sind, wird auch die Ungleichheit zwischen den *departamentos* (Bundesländer) bestehen bleiben. Ein Beispiel zur Verdeutlichung dieser Situation: Gemäß der Nationalen Planungsbehörde DNP wurden 2012 741 von 1102 kolumbianischen Gemeinden bei einer Bewertung ihrer finanziellen Situation in die zwei schlechtesten Stufen eingeordnet, d.h. sie sind hochgradig gefährdet bzw. *de facto* insolvent.<sup>1</sup>

- **Gleiche Chancen für alle**

Zumindest auf dem Papier sind die Grundlagen zur Erreichung dieses Ziels im Nationalen Entwicklungsplan PND 2014-2018 gelegt. Das Regierungsprogramm stützt sich dabei auf drei Pfeiler: Frieden, Gleichheit und Ausbildung. Nach diesem Plan soll ein Kreislauf verwirklicht werden, in dem sich die drei Pfeiler gegenseitig stärken. Unter

dem Begriff „Gleichheit“ sollen gleiche Chancen für alle angestrebt werden. In diesem Sinne muss die Priorität zunächst auf gleichen Bildungs- und Berufschancen liegen. Dafür müssen der Zugang zur Bildung und deren Qualität verbessert werden, damit dadurch gleichzeitig das „Humankapital“ im Land gefördert und so die Produktivität und die wirtschaftliche Entwicklung mittelfristig gesteigert werden kann. Bezüglich der Beschäftigungsmöglichkeiten reicht es nicht aus, die Arbeitslosenrate zu senken, sondern es muss auch das Angebot an formellen Arbeitsstellen erweitert werden und die Bildung sollte an den Anforderungen des Arbeitsmarktes ausgerichtet sein.

**Fazit: Es ist an der Zeit, in Kolumbien einen Konsens über die grundlegenden Probleme und entsprechende Lösungsansätze zu finden**

Wie bereits ausgeführt, wäre es zu einfach, sich auf eine Sichtweise zu beschränken, die das Land in „Gute“ und „Böse“, in „Freunde“ und „Feinde“ teilt. Dies würde eine wirkliche und umfassende Lösung für die Probleme verhindern, unter denen das Land leidet.

In diesem Sinne sind zweierlei Ansätze notwendig. Auf der einen Seite muss es einen Dialog zwischen den verschiedenen Sektoren der Gesellschaft geben, die unterschiedliche Ansichten zum Friedensprozess haben, d.h. zwischen denjenigen, die den Prozess unterstützen, so wie er momentan geführt wird, und denjenigen, die die Art und Weise der Verhandlungen kritisieren. Es ist unbestreitbar, dass die Kolumbianer den Verhandlungsweg zur Lösung des bewaffneten Konflikts vorziehen und dass der Ansatz des Präsidenten in dieser Hinsicht Unterstützung findet. Aber andererseits ist es auch offensichtlich, dass Vertreter einiger Lager eine Straflosigkeit der Verbrechen gegen die Menschlichkeit ablehnen, die im Rahmen des Konflikts begangen wurden. Hier haben die Kritiken – nicht nur von Seiten des „Uribismus“, sondern auch aus anderen politischen Lagern - durchaus ihre Berechtigung und diesen sollte Rechnung getragen werden. Diese Sichtweise einer Hälfte der Gesellschaft zu ignorieren, wäre ein gravierender Fehler, der das Land die Nachhaltigkeit

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación. Índice de Desempeño Fiscal, 2013. Anexo 1, Municipios. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Copia%20de%20Anexo%20desempeño%20Fiscal%202013-v1.zip>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARGARITA CUERVO

Mai 2015

[www.kas.de](http://www.kas.de)

eines ausgehandelten Friedensabkommens kosten könnte.

Auf der anderen Seite ist es ein großes politisches Risiko, alle Bemühungen nur auf den "Frieden" auszurichten, der zunächst als ein eventueller Erfolg bei den Friedensverhandlungen in Havanna verstanden werden muss, nach dem der eigentliche Friedensprozess mit der Umsetzung der ausgehandelten Punkte erst beginnt. Wenn alles auf diese Karte gesetzt wird, wirkt sich auch alles, was mit der FARC-Thematik passiert oder auch nicht, auf die gesamte Regierungsführung aus, wie jüngste Meinungsumfragen ergeben haben. Santos sollte also unabhängig von den Friedensverhandlungen auch an Reformen für eine inklusive und nachhaltige Entwicklung des Landes arbeiten. Diese sind mit oder ohne Friedensabkommen auf jeden Fall notwendig.

Und last but not least: Themen wie Frieden und Entwicklung sollten sich nicht länger nur auf persönliche und parteipolitische Auseinandersetzungen beschränken. Es sind prinzipielle Punkte, die über die ideologische Auseinandersetzung und eine polarisierende Sichtweise hinausgehen sollten. In diesem Sinne ist es an der Zeit, dass die Eliten der kolumbianischen Politik, ob „Santistas“ oder „Uribistas“, bereit sind, Zugeständnisse und Kompromisse zu machen, wenn es denn wirklich ihr Ziel ist, ein friedliches und gerechtes Land zu entwickeln. Auch die internationalen Akteure sind gut beraten, dieser Perspektive stärker Rechnung zu tragen.