

## Kolumbien - wie viel Demokratisierung braucht der Frieden?

Zinecker, Heidrun

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zinecker, H. (2002). *Kolumbien - wie viel Demokratisierung braucht der Frieden?* (HSFK-Report, 2/2002). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285836>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Heidrun Zinecker**

# **Kolumbien – Wie viel Demokratisierung braucht der Frieden?**

HSFK-Report 2/2002



**Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autorin:  
HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main  
Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81  
E-Mail: zinecker@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

**ISBN: 3-933293-57-X**

€ 6,-

## Zusammenfassung

Kolumbien steht nicht nur an der Spitze internationaler Gewaltstatistiken, es ist heute in Lateinamerika neben Mexiko auch das einzige Land, in dem noch eine politisch-militärisch relevante Guerilla kämpft. Bei der kolumbianischen Version eines Kriegs „Guerilla versus Staat“ handelt es sich um einen symmetrischen Konflikt, der das Stadium eines Patts – in dem keine der Seiten die andere besiegen kann – erreicht hat. Anders als Mexiko ist die Konfrontation in Kolumbien aber kein „postmoderner“, sondern ein überkommener Antagonismus, der sich auf „perverse“ Weise „veralltäglich“ hat. In den nunmehr schon zwanzigjährigen Bemühungen um eine Verregelung dieses Konflikts ist ein integraler, alle Guerillas erfassender Frieden nicht etabliert worden, obwohl die kolumbianische Bevölkerung extrem kriegsmüde ist und die durch den Krieg entstehenden wirtschaftlichen Verluste enorm sind. Gleichzeitig hat sich mit dem Aufkommen des Kokain-Handels in den achtziger Jahren der Gewaltkonflikt im Land stark verkompliziert. Zwar bildet der Antagonismus „Guerilla versus Staat“ noch immer die Hauptachse der Gewalt, doch haben sich inzwischen im Dienst von Drogenbaronen stehende *paramilitares* als ein gleichgewichtiger dritter Konfliktpol etabliert, und die verschiedenen Guerillas kämpfen ihrerseits getrennt. Angesichts der Verfestigung und der Intensität der Gewalt sind Defätismus oder der Wunsch nach einer „harten Hand“ heutzutage gewichtige Grundstimmungen in der kolumbianischen Bevölkerung und auch bei vielen Politikern, die durch konflikt- und friedentheoretische Ratlosigkeit noch zusätzlich genährt werden.

Der kolumbianische Friedensprozess wird am besten durch den ironisch gefärbten Begriff eines „pax interruptus“ charakterisiert. Die sich von 1983 bis heute vollziehenden unzähligen Friedensgesprächsrunden, an denen inzwischen sechs Präsidenten ihren – verschieden zu gewichtenden – Anteil hatten, sind immer wieder dann steckengeblieben, wenn es um die endgültige Fixierung bzw. Umsetzung einer Verhandlungsagenda ging, die ein auf einen Kompromiss gerichtetes Lernen der Verhandlungsseiten voraussetzt. Der noch bis August 2002 amtierende Präsident Andrés Pastrana dokumentiert dies auf besonders eindrückliche Weise: Angetreten mit einem hohen Friedenswillen, zu Vorleistungen – wie der Gewährung von demilitarisierten Zonen an die Guerilla – bereit, scheiterte er am Ende an seiner eigenen Unfähigkeit und die Unfähigkeit anderer zu tiefgreifenden Lernprozessen. Äußerer („Plan Colombia“, Terroranschlag am 11. September 2001) und innerer (Armee, Medien, Establishment) Anpassungsdruck haben dazu beigetragen, dass er in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit seine Friedens- mit einer von den USA über den „Plan Colombia“ gestützten Militarierungsstrategie verknüpfte, wobei letztere am Ende, ab Februar 2002, dominieren sollte.

In diesem Report wird argumentiert, dass die Ursache für die immer wieder stagnierenden Friedensgespräche in Kolumbien deren fehlender inhaltlicher Kompromisshorizont ist, der wiederum in der Transition vom heute bestehenden Regime-Hybrid zu einer Demokratie gefunden werden könnte. Als Regime-Hybrid wird das in Kolumbien bestehende politische Regime deshalb bezeichnet, weil es zivilherrschaftliche, liberale, aber eben auch illiberale, violente und einzelne, zum Teil sogar von der Armee zu verantwortende autoritäre Segmente enthält. Zwar hat es auch in Kolumbien – 1956 bis 1958 und 1990/91 – Transitionsversuche gegeben, doch diese sind auf halbem Wege stehengeblieben.

ben bzw. haben nicht an das Niveau einer Transition herangereicht. Gleichwohl haben weder Staat noch Guerilla einen Blick dafür, dass das gegenwärtige Regime auch nach diesen Transitionsversuchen aus demokratischen *und* nichtdemokratischen Segmenten besteht.

Wie viel Demokratisierung der Frieden in Kolumbien braucht? – So viel, wie für eine Transition von einem Regime-Hybrid zu einer Demokratie notwendig ist. Das mag erstaunlich für ein Land sein, das (s)eine Transition schon hinter sich hat und, anders als die einst von kriegerischen Konflikten geprägten Länder Zentralamerikas, auch nicht von einer Militärdiktatur beherrscht ist. Doch der ausschließende Charakter eines Regimes ist nicht an eine Militärdiktatur gebunden. Er kann, wie in Kolumbien, durchaus auch in Zivilherrschaft eingebettet sein.

Die Konfliktantagonisten in Kolumbien könnten dennoch von den in Zentralamerika erfolgreichen Friedensprozessen lernen, wenn sie verstehen, dass Lernen nicht Kopieren, sondern kritisches „Ausfiltern“ von Erfahrungen heißt. Der „Filter“, durch den Konfliktverregelung sowohl in Zentralamerika als auch in Kolumbien zu passieren hat(te), heißt „Transition“. In Kolumbien, so lautet die Botschaft dieses Reports, braucht es dazu die Vollendung von Staats- und Zivilgesellschaftswerdung sowie die Eliminierung der nichtdemokratischen Regimesegmente. In der Anerkennung dieser drei Segmente eines Kompromisshorizonts könnten sich Staat und Guerilla in Verhandlungen „treffen“, ohne ihr „Gesicht zu verlieren“. Externe Akteure sollten alles dafür tun, darauf abzielende Lernprozesse der Konfliktakteure zu befördern und sich der Unterstützung US-amerikanischer Militarisierungsstrategien, wie sie der „Plan Colombia“ impliziert, enthalten – auch nach dem 11. September 2001.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2. Ansatz</b>	<b>4</b>
<b>3. Der Gewaltkonflikt – Genese und Konfiguration</b>	<b>7</b>
<b>4. Das politische Regime</b>	<b>18</b>
4.1. Transition, erster Versuch – der Übergang zur Frente Nacional (1956 bis 1958)	19
4.2. Transition, zweiter Versuch – der Übergang zur neuen Verfassung (1990 bis 1991)	26
4.3. Das politische Regime nach den Transitionsversuchen	35
<b>5. Ergebnisse des Konfliktverregelungsprozesses</b>	<b>40</b>
<b>6. Lernstrategien und Segmente eines Kompromisshorizonts</b>	<b>47</b>
6.1. Von Zentralamerika lernen	48
6.2. Aus den eigenen Schwächen lernen	53
6.2.1. Vollendung von <i>state-building</i>	54
6.2.2. Vollendung von <i>civil-society-building</i>	57
6.2.3. Eliminierung nichtdemokratischer Regimesegmente	62
<b>7. Zur Rolle der Bundesrepublik Deutschland als externer Akteur</b>	<b>63</b>
<b>8. Glossar</b>	<b>68</b>



## 1. Einleitung

Kolumbien befindet sich mit 78 (1994) bzw. 75 (1996) Tötungsdelikten pro 100.000 Einwohner an erster respektive zweiter Stelle lateinamerikanischer und auch weltweiter Gewaltstatistiken.<sup>1</sup> Zum Vergleich: In den USA kamen 1996 auf dieselbe Einwohnerzahl zehn solcher Delikte. Allein in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts sind in Kolumbien mehr als 250.000 Menschen eines gewaltsamen Todes gestorben. Die „plomonia“, der Tod durch die Pistolenkugel, ist in Kolumbien die häufigste Todesursache bei jungen Männern zwischen 15 und 45 Jahren. Zwei Millionen Vertriebene sind zurzeit auf der Flucht vor der Gewalt. 13 Prozent aller Tötungsdelikte sind politisch motiviert – das sind neun Tötungsdelikte pro Tag<sup>2</sup> – die anderen 87 Prozent gehen auf das Konto der violenten Delinquenz.<sup>3</sup> Die Gewalt kostet den Staat inzwischen 11,4 Prozent des BIP. Die privaten Haushalte geben für Sicherheitsvorkehrungen weitere zwei Prozent des BIP aus. Aufgrund der Gewalt sanken die Privatinvestitionen 1999 um 65 Prozent, was 4,1 Prozent des BIP ausmachte.<sup>4</sup> Kolumbien hätte in den letzten zehn Jahren ein neun Prozent höheres wirtschaftliches Wachstum aufweisen können, das es an die Spitze der Region gebracht hätte, würde es die Gewalt nicht geben.<sup>5</sup>

Mit dem Bus über Land fahren? – ein enormes Risiko, dessentwegen nicht wenige auf den Kontakt zu ihren Familienangehörigen verzichten. Abends spazieren gehen? – ein unerhörtes Wagnis. Vor einem anderen Autofahrer einparken? – der Konkurrent könnte die Pistole ziehen. Sich gar in der Politik engagieren, womöglich noch von alternativen Positionen aus? – Tausende politisch Engagierte, darunter Minister und Präsidentschaftskandidaten, haben das mit ihrem Leben bezahlt. In Konfliktzonen einen Bürgermeisterposten annehmen? – ein Selbstmordkommando. Auf dem Land bodenständig bleiben? – ein Irrwitz, die Guerilla und *paramilitares* könnten, Kollaboration mit der jeweiligen Gegenseite vermutlich, „kurzen Prozess“ machen. Ob Massakrieren eines ganzen Dorfes oder gezielter Schuss auf einen Unliebsamen, ob politischer Auftragsmord oder spontaner Gewaltexzess in einer Hochzeitsgesellschaft, ob Motorsäge oder Kalaschnikow, Machete oder Blackhawk – es ist ungewiss, ob man seinen Freund von heute auch morgen noch treffen kann.

- 1 Vgl. Armando Montenegro/Carlos E. Posada, *La violencia en Colombia*. Bogotá 2001, S. 1. Spätestens 1996 hat der Spitzenplatz nicht nur der lateinamerikanischen, sondern der weltweiten „Champions‘ League der Gewalt“ gewechselt: Mit 156 Tötungsdelikten pro 100.000 Einwohner hatte das kleine El Salvador Kolumbien um Längen geschlagen, wo auf dieselbe Einwohnerzahl „nur“ 75 derartige Todesfälle kamen. Vgl. *El Tiempo*, 10 de Agosto de 1997, S. 13A (nach Angaben der Organización Panamericana de Salud).
- 2 Davon sind drei dem Konflikt „Guerilla versus Armee“ (einschließlich der darunter leidenden Zivilbevölkerung) geschuldet, vier bis fünf beziehen sich auf ermordete Aktivisten der Gewerkschafts-, Bauern- und Menschenrechtsbewegung, und ein Toter ist Opfer der „limpieza social“.
- 3 Vgl. Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, Derechos Humanos y Derecho Humanitario: 1996*, Bogotá, 1997, S. 3.
- 4 Vgl. *Dinero*, 7 de Abril de 2000, S. 29.
- 5 Vgl. Nicanor Restrepo, *Derecho a la esperanza*. Bogotá, 1999, S. 17 ff.



Zentrale Achse innerhalb der violenten Konfliktkonstellation ist die Konfrontation zwischen Guerilla und Staat. 20 Jahre Friedensdialog und Friedensverhandlung zwischen beiden Akteuren haben bisher keinen „integralen“, alle Guerillas erfassenden Erfolg beschert. Da hat auch das Ende des Kalten Kriegs kein Wunder erbracht, in dessen Kontext aber immerhin die schwächeren Guerillas demobilisiert werden konnten. Es ist bemerkenswert, dass dieser über so viele Jahre geführte Friedensprozess trotz Krisen und Stagnation immer wieder von neuem aufgenommen wurde, aber dennoch nicht vom Gesamterfolg gekrönt war. In der Regel haben die Präsidenten in ihrer ersten Amtshälfte auf einen Friedensprozess, danach aber auf eine Militarisierungsstrategie gesetzt. Am 20. Februar 2002 hat nun auch Präsident Pastrana „seinen“ Friedensprozess mit den FARC, der größten Guerilla, abgebrochen. Zur Zeit kämpfen mindestens 24.000 Guerrilleros und 6000 *paramilitares*. Die Armee besitzt eine Mannschaftsstärke von 144.000 und ist damit die in Lateinamerika – nach Brasilien und Mexiko – drittstärkste, hat aber dennoch keine Aussicht auf einen Sieg. Kein seriöser Beobachter hält gegenwärtig einen militärischen Sieg irgendeiner Seite für möglich. Diese militärische Konstellation zwischen Staat und Guerilla kann als Patt bezeichnet werden, aber als ein „negatives“ Patt auf der Basis beidseitiger Schwäche und Siegunfähigkeit und nicht – wie etwa einst im El Salvador – als ein „positives“ Patt auf der Grundlage beidseitiger Stärke und Siegfähigkeit.

Kolumbiens Gewaltforscher stehen vor einem Rätsel: Das im Vergleich zu Kolumbien rückständige, vom Militär beherrschte und einer vergleichsweise stärkeren Guerilla ausgesetzte Zentralamerika hat seinen Frieden gemacht. Kolumbien hat es nicht vermocht. Es ist ein Teufelskreis: Alle leiden unter der Gewalt, und doch wird sie von „allen“ fortgesetzt: Angesichts dieser „veralltäglichten Gewalt“<sup>6</sup>, in der sich schon über Jahrzehnte die genannten gesamtgesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Kalkulationen nicht auf entsprechende „subjektive“ Kosten-Nutzen-Kalkulationen „herunterbrechen“ lassen – nach denen die Akteure unter bestimmten Bedingungen auf Gewalt verzichten müssten, weil diese für sie nicht mehr zweckrational ist – erscheinen manchem Beobachter gewaltanthropologische und/oder gewaltkulturelle Ansätze als letzte erklärungs mächtige Zuflucht: Im schlechteren Fall wird behauptet, der Kolumbianer sei einfach von Natur aus aggressiv; im besseren Fall wird im Zirkelschluss argumentiert, die hohe Gewaltneigung komme daher, weil das Land schon so lange von Gewalt bestimmt sei. Der Kolumbianer habe in diesem gewalt-samen Kontext die Aggression als Handlungsmuster erlernt und habitualisiert, und ein „Verlernen“ der Gewalt respektive die Aufgabe von Gewaltroutine sei nicht bzw. nur dann möglich, wenn es keine Gewalt mehr gebe. Würde dies konzediert, dann gäbe es keinen Ausweg aus dem „Teufelskreis“ und Defätismus läge auf der Hand.

Zur Erklärung der erschreckenden Fakten taugen auch die üblichen strukturellen sozioökonomischen, ethnischen und politischen Argumente nicht: Erstens hatte Kolumbien zum Zeitpunkt der Erhebung dieser Gewalt-Daten ein höheres Wirtschaftswachstum, eine niedrigere Arbeitslosigkeit, eine gerechtere Einkommensverteilung und geringere Armuts-

6 Vgl. Peter Waldmann, Veralltäglichtung von Gewalt: Das Beispiel Kolumbien, in: Trutz von Trotha (Hg.), *Soziologie der Gewalt*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 37, Opladen, 1997, S. 141 ff.

raten zu verzeichnen als viele andere lateinamerikanische Staaten – etwa Ecuador (17,9 Tötungsdelikte pro 100.000 Einwohner) oder Nicaragua (12,5 Tötungsdelikte) – die hinsichtlich der genannten sozioökonomischen Indikatoren weitaus schlechtere, hinsichtlich der Gewaltindizes aber weit niedrigere Werte aufwiesen. Der Wirtschaft geht es gut, dem Land geht es schlecht, so lautete lange Zeit ein geflügeltes Wort. Zweitens waren in Kolumbien ethnische Konflikte äußerst selten bzw. höchstens regional und dabei auch temporär begrenzt. Drittens wird Kolumbien nicht von einer Militärdiktatur beherrscht und besitzt eine – nur zweimal kurz unterbrochene – bald zweihundertjährige zivilherrschaftliche Tradition.

Vielen gilt deshalb Kolumbien mit seinem seit langer Zeit etablierten und stabilen demokratischen Verfahren als Demokratie, manchem sogar als das „second in the Western Hemisphere only to the United States [...] in maintaining uninterruptedly a democratic, liberal, bourgeois political system“<sup>7</sup>. Folgte man dieser These, dann hätte dies zwei mögliche Konsequenzen: Entweder wären dann sämtliche politische Gewaltakteure in diesem Land – auch die Guerilla – Terroristen, die eine Demokratie stören und deshalb unschädlich gemacht werden müssen. Nach dieser Lesart ist es methodologisch nur konsequent, solche „Störenfriede“ auf jene „schwarze Liste“ der zu bekämpfenden internationalen Terrororganisationen zu setzen, die infolge des Anschlages auf das World Trade Center in New York von der US-Administration zusammengestellt worden ist.<sup>8</sup> Dann jedoch würde sich die Frage erheben, was denn mit dem inzwischen zwanzigjährigen Friedensprozess zu geschehen habe, denn mit Terroristen verhandelt man ja nicht. Oder aber, wenn man den Guerilleros und möglicherweise sogar den *paramilitares* den Status eines politischen Akteurs, einer kriegführenden Partei und eines (potenziellen) Verhandlungspartners zugestände, hätte man mit Kolumbien gewissermaßen einen klassischen Fall von einer „Demokratie im (inneren) Krieg“. Statt Defätismus wäre dann zwar Friedens(ver)handeln angesagt, doch unklar wäre – und ist es bis heute –, auf welchem Kompromisshorizont, an dem sich Staat und Guerilla in einer absehbaren „Entfernung“ „treffen“ könnten, dieses denn abzielen sollte, wenn das Regime doch schon demokratisch ist.

Zwar hat sich in Kolumbien mit der „Violentologie“ sogar ein selbständiger Wissenschaftszweig etabliert, der sich vornehmlich der Gewaltursachenforschung und der Gewaltdeskription verschrieben hat, doch konkrete Empfehlungen zu „Entviolentisierungsstrategien“ – zur Verregelung der politisch motivierten Gewaltkonflikte und zum Kampf gegen die violente Delinquenz – sind rar. Angesichts der Lebensgefahr, in der sich auch die „Violentologen“ befinden, sind „Vermeidungsstrategien“ – höchste Abstraktionsebenen vorzuziehen und konkrete Aussagen zu vermeiden<sup>9</sup> – verständlich. Selbst die frie-

7 Jorge Sanin, Preface. Colombia's Democracy: Myth or Reality?, in: Jorge P. Osterling, Democracy in Colombia. Clientist Politics and Guerilla Warfare. New Brunswick-London, 1989, S. XVI.

8 Neben arabischen und zentralasiatischen Organisationen, der Real-IRA, der ETA und dem Sendero Luminoso stehen die kolumbianischen Guerillas FARC, ELN sowie die paramilitärische Organisation AUC auf der Liste. Vgl. [eltiempo.terra.com.co/24-09-2001/ulti\\_pf\\_14.html](http://eltiempo.terra.com.co/24-09-2001/ulti_pf_14.html).

9 Vgl. Klaus Meschkat, Kolumbien und die Intellektuellen, in: Sabine Kurtenbach (Hg.), Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche. Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure. Frankfurt/M., 2001, S. 178.

denstwilligsten Politiker in Kolumbien flüchten sich in ein „muddling through“ der Konfliktverregelung, denn sie besitzen kaum griffige Expertisen, die sie zu einer konzeptionell unterlegten und langfristigen Friedenspolitik umsetzen könnten. Auch in diesem Report wird natürlich nicht das „Ei des Kolumbus“ gefunden, und ebenso wenig lässt sich die Autorin von der Arroganz leiten, vom friedlichen Frankfurt aus dem gewaltgeplagten Kolumbien Rezepte ausstellen zu wollen. Sie hat nur einen Vorteil – ohne selbst von Gewalt umgeben zu sein, über Strategien zur Ausräumung von Gewalt nachdenken zu können.

Die Hauptthese dieses Reports ist, dass es vor allem das fehlende Konzept eines Kompromisshorizonts ist, was einen „integralen“, d. h. alle politischen Gewaltakteure erfassenden Frieden in Kolumbien bislang verhindert hat. Ein solcher Kompromisshorizont könnte in der Ausräumung jener nichtdemokratischen Regimesegmente bestehen, die mit demokratischen Regimesegmenten koexistieren und dem kolumbianischen Regime eine spezifische typologische Prägung verleihen. Doch weder der Staat, dessen Protagonisten das Regime als rundum demokratisch einstufen, noch die Guerilla, die es als rundum undemokratisch einschätzt, erkennen dies an. Für den Staat sprechen allein die Absenz von Militärherrschaft und die Präsenz demokratischer Verfahren schon von Demokratie. Für die Guerilla setzt Demokratie die revolutionäre Beseitigung von oligarchischer Herrschaft und Marginalität voraus. Für den Staat besitzt Demokratie einen minimalen, nur (alt)institutionalistischen, für die Guerilla einen maximalistischen, ökonomische Ungerechtigkeit eliminierenden und über das Politische hinausgehenden Gehalt. Dieser Report will sich auf die Suche nach der für einen gemeinsamen Kompromisshorizont praktikablen „Mitte“ zwischen beiden Positionen begeben und zeigen, dass selbst in einem Land, das „seine“ Transition von der Militär- zur Zivilherrschaft vollzogen hat, die Lösung der Gewaltfrage einer (neuen) Lösung der Regimefrage bedarf.

## 2. Ansatz

Methodologisch ist dem Report eine Kombination von historisch-struktureller und handlungstheoretischer, darunter lerntheoretischer Perspektive zugrundegelegt, mit der Gewaltkonflikte in ihrer Konfiguration bzw. in ihren Verregelungsmöglichkeiten hergeleitet werden. Dabei wird von der Verknüpfung der drei folgenden Hypothesen ausgegangen:

Kein Land ist auf ewig zur Gewalt verurteilt. Es hängt von der Politik ab, ob Gewalt in den Strukturen verfestigt bleibt oder durch das Handeln politischer Akteure überwunden werden kann. Obgleich die in der „Dritten Welt“ vorfindbaren, nicht über den Markt vergesellschafteten und von Marginalität gekennzeichneten Ökonomien zu Gewalt tendieren, ist dieser Zusammenhang nicht zwingend. Selbst die „Dritte Welt“ und darunter Lateinamerika weisen Fälle auf, wo Gewalt keine strukturelle Variable ist. Es wird folglich auch dort über die Politik „vermittelt“, ob hohe oder niedrige Gewaltindizes bestehen. Politik kann dabei sowohl der keimhaft chronisch angelegten Tendenz zur Gewalt zum Durchbruch verhelfen als auch ihrem Ausbruch einen, durchaus auch „haltbaren“ Puffer „vorschalten“. Demokratische Regime haben sich als ein solcher, besonders „haltbarer“

Puffer erwiesen, weil sie zumindest zeitweise auf der politischen Ebene eine Vorwegnahme einer fehlenden „Integration qua ökonomische Vergesellschaftung“ durch eine „Integration qua politische Vergesellschaftung“ ermöglichen. Gerade Friedenspakete können, wenn sie gleichzeitig auch Transitionspakete sind, „Transmissionsriemen“ zu einer „Integration qua Vergesellschaftung“ sein.

Selbst bei, wie in Kolumbien, für eine Verhandlungslösung dominierenden negativen Grundpräfigurationen von Gewaltkonflikten können sich die Akteure – (ver)handelnd – über die strukturellen Grenzen hinwegsetzen, wenn sie ihre eigenen Möglichkeiten entfalten und zu den strukturellen Möglichkeiten, den Handlungsspielräumen, passfähig machen. Damit sich Gewaltakteure zu einem Friedenshandeln und zur Beendigung von Gewaltkonflikten entschließen, müssen in ihrer Perzeption die Kosten der Gewalt respektive des Krieges höher erscheinen als die des Friedens. Bedingung für eine solche neue Kosten-Nutzen-Kalkulation ist neben einem entsprechenden Entscheidungsumkehrpunkt auch eine Handlungsalternative zum Gewaltkonflikt. Zur Erarbeitung einer solchen Handlungsalternative beizutragen, ist dabei zweifellos leichter, als das Heranreifen des Entscheidungsumkehrpunktes zu beschleunigen. In jedem Fall ist es aber besonders fatal, wenn zu einem herangereiften Entscheidungsumkehrpunkt Handlungskonzepte nicht zur Hand sind, und das entsprechende „window of opportunity“ deshalb ungenutzt „zuschlägt“.

Voraussetzung für einen tragfähigen inhaltlichen Kompromisshorizont als eine Handlungsalternative ist die Bereitschaft der Konfliktseiten, die eigene maximale Position zu der maximalen Position des Konfliktgegners ins Verhältnis zu setzen und darüber nachzudenken, was nach der präferierten „best solution“ die möglicherweise mit dem Gegner eher kompatible „second best solution“ sein könnte. In Kolumbien haben jedoch weder Staat noch Guerilla, aber eben auch nicht die „Violentologen“ eine Idee entwickelt, was eine solche „second best solution“ sein könnte. Dies hat dazu geführt, dass die Friedensgespräche bisher immer wieder an dem Punkt gescheitert sind, an dem es um die endgültige Bestimmung bzw. Umsetzung der Verhandlungsagenda ging. Die inzwischen schon zahlreichen gemeinsamen Agendavorschläge von Staat und Guerilla versuchten zwar die maximalen Eröffnungspositionen beider Seiten in eine bestimmte – und immer wieder strittige – Reihenfolge von Themensequenzen zu bringen, aber diese waren nie an Kompromisshorizonten ausgerichtet. Zur Erarbeitung von kompatiblen „second best solutions“ braucht es parallele Lernprozesse der Konfliktgegner. In Kolumbien entbehrten diese die Qualität des für einen Friedenskompromiss notwendigen „double-loop-learning“<sup>10</sup>.

Hier hat die Forschung Lernhilfe anzubieten und eine Idee davon zu entwickeln, wie eine solche kompatible „second best solution“ aussehen könnte. Die „best solution“ – so war es in Zentralamerika und so ist es noch heute in Kolumbien – wäre für den Staat die

10 Als „double-loop-learning“ wird in der „Theorie des organisationalen Lernen“ – diese Theorie geht davon aus, dass Lerntheorien nicht nur auf Individuen, sondern auch auf soziale Systeme, darunter Organisationen, anwendbar sind – ein „sprunghaftes“ Veränderungslernen bezeichnet, bei dem neue Prioritäten gesetzt werden und eine Restrukturierung von Werten erfolgt.

bedingungslose Kapitulation der Guerilla und für die Guerilla die revolutionäre Umwälzung nicht nur der politischen, sondern vor allem auch der sozioökonomischen Ordnung. Doch ein chronisches Patt schließt eine solche – auf dem Sieg einer Seite beruhende – Lösung aus. Auf unterschiedlichen, am Ende aber in einer „second best solution“ konvergierenden Lernpfaden sind in El Salvador und Guatemala Staat und Guerilla zu dem für den Erfolg der Friedensverhandlungen entscheidenden „Deal“ gekommen, der lautete: „Du opferst die Militärdiktatur und stimmst einem Regimewechsel zu, und ich opfere im Gegenzug meine Forderung nach Erfüllung meines sozial-ökonomischen Anspruchs und damit eines revolutionären Systemwechsels.“ Ein solcher „Deal“ ist in Kolumbien nicht machbar, denn eine zu opfernde Militärdiktatur gibt es nicht. Doch davon abzuleiten, dass der Kompromisshorizont und damit die „second best solution“ überhaupt nicht in der Regimefrage gesucht werden muss, ist falsch. Worin besteht aber dann das kolumbianische Regime-Problem?

Kolumbiens politisches Regime ist weder nur demokratisch noch nur nichtdemokratisch respektive autoritär. In ihm sind vielmehr demokratische und nichtdemokratische Segmente auf komplizierte Weise verknüpft, ja sie produzieren in ihrer gegenseitigen Spannung auch regimetypologisch Neues, durch die Dichotomie von Autoritarismus und Demokratie nicht Erfassbares. Zwar mehren sich inzwischen kritische Betrachtungen des kolumbianischen politischen Regimes, und „Semi-“ oder „Quasi-Demokratie“ sind heutzutage beliebte Zufluchtsbegriffe. Doch auch die Verfechter dieser Adjektivierungen wollen sich nicht von der alten schönen Idee lösen, dass es sich um Demokratie handelt. Wo genau die Defizite des kolumbianischen Regimes liegen, wird von ihnen zudem kaum präzise bestimmt. Doch wenn schon nicht die Analysten die „Nuss“ des politischen Regimes in Kolumbien „geknackt“ haben, wie sollten da die Konfliktakteure klüger sein können? Während es das regimetypologische „Grundübel“ der Guerilla ist, dass sie in die Kategorie des politischen Regimes sozioökonomische Charakteristika „hineinpackt“, ist es das des Staates, dass „er“ das politische Regime auf staatliche Institutionen oder gar auf die Wahl von deren Repräsentanten und/oder auf die – zivil- oder militärherrschaftliche – Staatsform beschränkt und die zum Regime gehörige Zivilgesellschaft aus ihm ausgrenzt.<sup>11</sup> Aber auch in ihrem (alt)institutionalistischen Ansatz sind die Vertreter dieser Position nicht konsequent, denn sie ignorieren, dass der Staat und seine Institutionen in Kolumbien nicht in toto demokratisch sind, ja nicht sein können, da sie aufgrund eines unvollendet gebliebenen *state-building* nicht einmal vollständig existieren. Nicht nur, dass dort, wo der Staat nicht präsent ist, von seiner demokratischen Ausstrahlung nicht die Rede sein kann; der Staat versucht zudem, seine fehlende Präsenz einenorts durch eine besondere – repressive – Präsenz anderenorts auszugleichen.

11 Nach Meinung der Autorin kennzeichnet das politische Regime zwar auch das Zusammenspiel von Normen und Relationen, die in und zwischen staatlichen Institutionen bzw. in der Beziehung dieser zu den Bürgern existieren, erfasst aber darüber hinaus jene Normen und Relationen zwischen den politisch aktiven Bürgern untereinander, und zwar ohne dass diese dabei notwendigerweise eine Verbindung zum Staat eingehen. Denn auch diesen zuletzt genannten Beziehungen sind Auseinandersetzungen um den Zugang zur politischen Macht immanent. Das Regime ist breiter als der Staat, auch weil es neben dem „Raum“ des Staates den nichtstaatlichen, aber gleichwohl politischen „Raum“ der Zivilgesellschaft einbezieht.

Der in Kolumbien nur unvollendet herausgebildete, fragmentierte und schwache Staat und die dort ebenso unvollendet herausgebildete, anomische violente und schwache Zivilgesellschaft können in der Summe kein demokratisches Regime produzieren. Das bestehende Regime wird dabei auch nicht den „verminderten demokratischen Subtypen“ gerecht, die in letzter Zeit immer wieder zur Ehrenrettung „neuer Demokratien“ herangezogen werden, denn die nichtdemokratischen Regimesegmente in Zivilgesellschaft und Staat sind in Kolumbien nicht – als Defekt – einer demokratischen Dominante untergeordnet. Sie sind vielmehr gegenüber den demokratischen Segmenten gleichberechtigt. Daraus ergibt sich, dass der bisher unbekannte Kompromisshorizont zwischen den politischen Gewaltakteuren dann Konturen annehmen könnte, wenn er auf die Ausräumung der nichtdemokratischen Regimesegmente fokussiert wird. Was die nichtpolitische Gewalt betrifft, so wird letztlich auch ihre Ausräumung – davon abgeleitet und gewissermaßen in zweiter Instanz – von der „Wegverhandlung“ der nichtdemokratischen Regimesegmente profitieren. Um den Beweis dafür antreten zu können, braucht es eine Bestandsaufnahme nicht nur der Genese und Konfiguration des bestehenden Gewaltkonflikts sowie der bisherigen Resultate der Konfliktverregelung, sondern auch – als intervenierende Variable – der Überprüfung jener Demokratisierungsversuche, mit denen bisher versucht wurde, der Gewalt Herr zu werden.

### **3. Der Gewaltkonflikt – Genese und Konfiguration**

Innerhalb der Genese kolumbianischer Gewalt lassen sich vier Phasen ausmachen:

(1) Zwischen der Unabhängigkeit 1819 und dem Ende des „guerra de mil días“ 1902 hat es zwischen den Anhängern der Liberalen und Konservativen Partei insgesamt neun Bürgerkriege zur Austragung des zwischen ihnen bestehenden zentralen (Primär)konflikts gegeben, und das Land befand sich 18 Jahre im Kriegszustand. Dies war eine Phase der bifurkierten (zweigeteilten) Gewalt, deren Trennlinie zwischen den violenten „Gehilfen“ der beiden traditionellen Parteien verlief.

(2) Der von 1949 bis 1958<sup>12</sup> dauernde Gewaltexzess „La Violencia“ – der, damit er überhaupt noch von der ohnehin üblichen Gewalt abzugrenzen war, den bestimmten Artikel vorangestellt bekam – verursachte 200.000 Opfer. Die Gewalt erhielt in dieser Zeit eine unkontrollierbare Eigendynamik, „verlor die Gewalt über sich“ und damit jegliche Funktionalität. Sie bediente sich solcher Rituale des Terrors, deren Perversion wenig Parallelen kennt: das Herausschneiden der Zunge, das Entreißen des Fötus von schwangeren Frauen, die Kreuzigung, die Kastrierung oder das Zerstückeln von Gefangenen, das Verstreuen von Leichen oder das Auftürmen von Leichenbergen wurden zu ihrem grauenvollen Ritual mit zuweilen symbolischem Bedeutungsinhalt.<sup>13</sup> Dies war eine Phase der anomischen

12 Die Endzäsur von La Violencia ist in der Literatur strittig.

13 Vgl. María V. Uribe A., Matar, rematar y contramatar. Las masacres de la violencia en el Tolima 1948–1964, Bogotá, 1996, S. 162 ff.

Gewalt, ohne einen sie strukturierenden Primärkonflikt, aber gleichzeitig eine transitorische Periode zwischen der Funktion von Guerillas als „Sekundant“ der traditionellen Parteien und als späterer selbständiger Pol eines „Primärkonflikts“ mit dem Staat. Sie endete 1958 mit dem „Friedenspakt“ zwischen Liberaler und Konservativer Partei zur Frente Nacional.

(3) Mitte der sechziger Jahre hat sich ein neuer Primärkonflikt – „(revolutionäre) Guerilla versus Staat“ – herausgebildet, der noch virulent ist. Mit FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), ELN (Ejército de Liberación Nacional) und EPL (Ejército Popular de Liberación) ist in den sechziger Jahren eine erste und mit M-19 (Movimiento del 19 de Abril), MAQL (Movimiento Armado Quintín Lame), PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) und ADO (Movimiento Autodefensa Obrera) in den siebziger Jahren eine zweite Guerilla-Generation entstanden. Beide Generationen bemühten sich um eine Einigung unter einem „Guerilladach“, das sich 1985 mit der CNG (Coordinadora Nacional Guerrillera) bzw. 1987 mit der CGSB (Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar) auch konstituierte. Obgleich sich die Kohärenz der CGSB als beschränkt und nicht dauerhaft erwies, vermochte sie es, die Gewalt für eine gewisse Zeit zu strukturieren.

(4) Mitte der achtziger Jahre wurde dieser neue Primärkonflikt in einen breiteren, von einer fast unüberschaubaren Vielzahl nichtstaatlicher – politischer wie nichtpolitischer – Gewaltakteure getragenen Gewaltkonflikt eingebettet. Dies geschah unter dem Einfluss des intensivierenden und anomisierenden Einfluss des Drogenhandels. Die bifurkierte wandelte sich zur anomischen Gewalt. Mit den AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) begann sich sukzessive ein neben Staat und Guerilla dritter, gleichstarker und relativ eigenständiger Gewaltpol herauszukristallisieren – die von der Drogenmafia alimentierten (promafiotischen) *paramilitares*. In dieser heute noch andauernden Phase hat sich die politische Gewalt tripolarisiert, jedoch ohne das sonstige – immer noch anomische – Gewaltumfeld strukturieren zu können, wobei sich die Grenzen zwischen politischer und krimineller Gewalt zunehmend verwischen.

Was den Grad der Verfestigung der Gewalt bzw. den Grad des strukturellen Gerinnens tradiert violenter Handlungsmuster in Kolumbien betrifft, so ist dieser am besten mit dem Begriff „inhärente Gewalt“ zu charakterisieren. Was den Grad der Geordnetheit der Gewalt in Kolumbien betrifft, so handelt es sich heute um eine im Wesentlichen „anomische Gewalt“, die allerdings in ihrem politischen Bereich mit Staat, Guerilla und promafiotischen *paramilitares* drei Eckpunkte besitzt.

(1) Der kolumbianische *Staat* stellt eine Summe „fragmentierter“ Räume dar, die durch parallele Strukturen zwischen lokalen oder segmentären Gewalten gekennzeichnet sind. Das in Kolumbien unvollendet gebliebene *state-building* zeigt sich bis heute darin, dass der Staat (respektive seine drei Gewalten und die administrativen Organe)

- (a) das Landesterritorium nicht penetriert, d. h. an der „Peripherie“ unzureichend bzw. in den „vergessenen“ Regionen überhaupt nicht präsent ist und also sein Gewaltmonopol nie über das gesamte Staatsgebiet ausgeübt hat,
- (b) angesichts einer Vielzahl mit dem Staat chronisch konkurrierender bzw. ihn in Frage stellender nichtstaatlicher Gewaltakteure für sich auch nie das Gewaltmonopol über alle Staatsbürger hat reklamieren können,

- (c) sich genauso wenig von einer anomischen (klientelistischen und violenten) Zivilgesellschaft autonomisieren konnte wie sich diese von ihm hat verselbständigen können.

Unvollendetes *state-building* und staatliches Gewaltmonopol sind also unvereinbare Gegensätze, so wie unvollendetes *state-building* und Gewaltinhärenz eine Symbiose bilden. Denn unvollendetes *state-building* impliziert die Absenz eines öffentlichen Gewaltmonopols, und dies wiederum bedeutet Privatisierung und Hybridisierung von Gewalt. Das führt zu einer Proliferation, Multiplrität und Anomisierung der Gewaltakteure, die sich im nichtstaatlichen Raum ansiedeln. Aber selbst ein schwacher Staat wird sich im violenten Konflikt als ein auch physische Gewalt ausübender Akteur präsentieren. Da dieser Gewaltkonflikt die Austragungsform eines Krieges besitzt, wird der Staat in ihm von der Armee vertreten. Die kolumbianische Armee war und ist ohne Prestige. Nirgendwo in Lateinamerika ist, so diese vorhanden, das politische Gewicht der Armee geringer als in Kolumbien. Da sich die Armee angesichts der defizitären Funktionsweise von Polizei, Justiz und anderen Staatsorganen, zu deren Substitution sie immer wieder gefordert wird, in ihrer Identität bedroht sieht, meint sie, gerade durch den kriegerischen Konflikt mit der Guerilla ihre wahre, militärische Identität wiederherstellen<sup>14</sup> und, wenn sie vom Staat finanziell bessergestellt würde, die Guerilla auch schnell militärisch besiegen zu können.<sup>15</sup> Die militärische Ineffizienz der „aufgeblähten“<sup>16</sup> Streitkräfte hat schließlich zur Folge, dass sich die Guerilla militärisch sicher fühlt.

- (2) Wichtigster nichtstaatlicher und einziger konsequent gegenstaatlicher Gewaltakteur ist die *Guerilla*. Von den einst sieben größeren Guerillas, sind heute noch zwei – die FARC und der ELN – militärisch relevant.<sup>17</sup>

- (a) Die *FARC* wurden unter dem Einfluss der Kommunistischen Partei aus bäuerlichen *autodefensas* im Süden des Landes und als Reaktion sowohl auf die ELN-Konkurrenz als auch auf die unter dem Druck einer sich in ihren Reihen andeutenden prochinesi-

14 Vgl. Elsa Blair Trujillo, *Conflicto armado y militares en Colombia. Cultos, símbolos e imaginarios*, Bogotá, 1999, S. 202.

15 Vgl. persönliches Interview mit Gerardo Ayerbe Chau; früher: Verteidigungsminister; Mitglied der Friedenskommission der Regierung Betancur; zum Zeitpunkt des Gespräches: General a. D. und Mitglied der Comisión de Conciliación Nacional (29. Juli 1997).

16 Nur der kleinere Teil der Armee ist unmittelbar in den Konflikt mit der Guerilla involviert.

17 Von den kleineren noch aktiven Guerillas ist der EPL (Minderheitssektor) die stärkste. Der EPL entstand als die bewaffnete Organisation des maoistischen PCC (m-l), der sich seinerseits vor dem Hintergrund des sowjetisch-chinesischen Konflikts ab Mai 1965 als PCC (m-l) von der „reformistischen“ Kommunistischen Partei gelöst hatte bzw. von ihm ausgeschlossen worden war, sich aber zunächst als der „restrukturierte“ PCC verstand. Im April 1967 konstituierte sich dann der EPL als bewaffneter „Arm“ des PCC (m-l). Am 1. März 1991 legte, nach seiner Abspaltung, der Mehrheitssektor des EPL um Bernardo Gutiérrez seine Waffen nieder. Der weiterkämpfende Teil des EPL, der EPL (Minderheitssektor) um den alten Führer Francisco Caraballo, sollte hingegen noch lange danach bestehen, dass es nicht der EPL gewesen sei, der sich demobilisiert habe, sondern nur eine Dissidenz, welche die Kriterien der CGSB nicht geteilt habe. Nachdem Caraballo am 22. Juni 1994 verhaftet worden war, degenerierte der EPL (Minderheitssektor). Im Januar 2000 ist mit „El Nene“ der Caraballo nachgeordnete Comandante getötet worden. Es ist ungewiss, wer die Führung des noch 60 bis 70 Kämpfer umfassenden Grüppchens innehat. Caraballo – im Gefängnis – gilt nur noch als „Sprecher“.



schen Abspaltung gegründet, die beide der Kommunistischen Partei „rechten Revisionismus“ vorwarfen. Offiziell konstituierten sie sich auf der II. Konferenz des Bloque Guerillero del Sur in der Zeit vom 25. April bis 5. Mai 1966 und zwar mit einem klaren Machteroberungsanspruch. Doch bereits auf der ersten, schon im September 1964 durchgeführten Konferenz der im Süden Kolumbiens aktiven Guerilleros entstand der Embryo der FARC, der sich organisatorisch und konzeptionell eindeutig mit der Kommunistischen Partei verband, was nicht ausschloss, dass diese ihrerseits den bewaffneten Kampf nie als prioritär ansah<sup>18</sup>. Dennoch kann man die FARC wenigstens bis in die neunziger Jahre hinein als den bewaffneten „Arm“ der Kommunistischen Partei bezeichnen, wenn diese Verbindung auch ab 1984 nicht problemlos war. Heute sind die FARC politisch autonom. Sie werden vom ältesten Guerillero der Welt, Manuel Marulanda („Tirofijo“), geführt. Seit Mitte der achtziger Jahre orientieren sie sich innerhalb ihres grundsätzlichen agrarischen Kolonisationsinteresses auf die Koka- und Schlafmohn-Anbaugebiete. Gerade hier ergab sich für die FARC eine glückliche Verknüpfung: finanziell an den neuen Drogenrenten teilhaben und politisch zudem als Ordnungsmacht auftreten zu können. Damit sind die FARC auf den „Zug“ der letztmöglichen Kolonisierung, in diesem Fall der Drogen-Kolonisierung, „aufgesprungen“. Das Verhältnis der FARC zu den Koka-Bauern ist ein ambivalentes: Die Koka-Bauern werden von ihnen durch Steuererhebung geschröpft, aber auch politisch und militärisch bei der Sicherung ihrer ökonomischen Existenzgrundlage unterstützt. Die FARC haben heute eine Mannschaftsstärke von etwa 18.000 Kämpfern, vielleicht sogar, wie die Armee schätzt, von 28.000 Kämpfern.

- (b) Der *ELN* wurde am 4. Juli 1964 unter dem Eindruck der kubanischen Revolution als klare Antithese zur Kommunistischen Partei gebildet. Spätestens seit dem Eintritt des Priesters Camilo Torres in den *ELN* im Jahre 1965 und seinem „Märtyrertod“ ein Jahr später wandten sich dem *ELN* unter dem Eindruck der „Theologie der Befreiung“ auch zahlreiche Christen, darunter weitere Priester, zu. Von dieser Provenienz legte ab 1969 bis zu seinem Tod 1998 auch der „Comandante máximo“<sup>19</sup>, der Spanier Manuel Pérez, Zeugnis ab, der einst vom Papst als Priester geweiht worden war. Heute wird der *ELN* von Nicolás Rodríguez Bautista („Gabino“) geführt. Der *ELN* hat gegenwärtig eine Mannschaftsstärke von etwa 6000 Kämpfern. Anders als die FARC war die territoriale Ausbreitung des *ELN* nicht an die Agrarkolonisierung gebunden. Die Strategie des *ELN* war vom Ideal der „nationalen Befreiung“, einschließlich der Nationalisierung der im Besitz ausländischer multinationaler Unternehmen befindlichen nationalen Ressourcen, und nicht so sehr, wie die der FARC, von der Lösung der Agrarfrage geprägt. Anfangs hatte der *ELN* seine Kombattanten zudem nicht zuvörderst in der Agrarbevölkerung, sondern in den städtischen Intellektuellen und Studenten gefunden. Zwischen 1984 und 1986 folgte der *ELN* den Spuren einer neuen „Kolonisierung“

18 Vgl. Marta Harnecker, *Combinación de todas las formas de lucha*. Entrevista a Gilberto Vieira, Secretario General del Partido Comunista Colombiano, Bogotá, 1988, S. 76.

19 Dies ist nur im übertragenen Sinne gemeint, denn tatsächlich gibt es im *ELN* keine militärischen Ränge, sondern nur „Verantwortliche“.

bestimmter Regionen im Zuge der Erdöl-Gewinnung, in Sonderheit dem Verlauf der 780 Kilometer langen Erdöl-Pipeline von Caño Limón bis Coveñas und später zu den Quellen in Arauca, wo er von deren Betreibern (Mannesmann oder Occidental Petroleum Company) in der Regel über Entführungen seine Renten eintrieb.

(3) Neben Staat und Guerilla sind die *promafiotischen paramilitares* der wichtigste kollektive politische Gewaltakteur, ja sie bilden den drittichtigsten Gewaltpol und sind inzwischen nicht nur auf dem Land, sondern auch in der Stadt präsent. Die *paramilitares* zusammengenommen verübten 1996 62,69 Prozent aller politisch motivierten Tötungsdelikte.<sup>20</sup> Sie sind aber nur zu einem Teil tatsächlich parastaatlich bzw. paramilitärisch im Wortsinn, indem sie den Staat in seiner counterinsurgency-Strategie gegen die Guerilla unterstützen und dadurch seinen Bestand garantieren. Zum anderen Teil waren bzw. sind sie – wie die inzwischen „zentralisierten“ Gruppierungen um den Drogenbaron Carlos Castaño bzw. die kleineren und verstreuteren Einheiten um den Smaragdhändler Víctor Carranza – promafiotische Gruppierungen, die, allein schon weil sie finanziell unabhängig sind, als „Bumerang“<sup>21</sup> auch gegen den Staat vorgehen können. Die wichtigste promafiotische paramilitärische Gruppierung sind zweifellos die auf nationaler Ebene koordinierten und hierarchisch strukturierten föderalen AUC. Bis heute sind sie der in Kolumbien relevanteste paramilitärische Gegenspieler der Guerilla und – obgleich sie sich für die Umsetzung der Regierungspläne in den Kommunen einzusetzen versprechen<sup>22</sup> – zum Teil auch ein mit dem Staat konfligierender Akteur. Sie waren entstanden, als sich einige der Drogenhändler (*narcos*), die sich zuvor ausschließlich dem mobilen Drogengeschäft ohne Interesse an immobilien Territorien gewidmet und dazu nur gelegentlich gedungene Meuchelmörder zur Kontrolle des Marktes benötigt hatten, aus Geldwäschegründen als „*narco-latifundistas*“ (Drogenhändler-Großgrundbesitzer) niedergelassen hatten. Damit drückten letztere ein Interesse an Landeigentum bzw. an einer „Territorialisierung“ der Drogen-Rente aus, zu dessen Zweck sie paramilitärische Gruppen bildeten. Doch im Laufe der Zeit gewann bei den *paramilitares* das Interesse an territorialer Macht eine Eigendynamik. Vom bloßen Instrument der „*narco-latifundistas*“ avancierten sie auch in dieser Hinsicht zu einem relativ autonomen politischen Akteur.

Nachdem sich die promafiotischen *paramilitares* einst in ihrer politischen Zielstellung damit begnügt hatten, das Land von der Guerilla oder den Linken schlechthin „befreien“ zu wollen, haben sie inzwischen diese karge Zielstellung in ein breiteres und vom Staat autonom bzw. gegen ihn vorgetragenes politisches Projekt eingebunden: So stellen sie für Verhandlungen die Vorbedingung, eine Agenda von elf Punkten mit durchaus politischem Charakter<sup>23</sup> als Verhandlungsmasse zu akzeptieren. Dies würde nun aber, anders

20 Vgl. Comisión Colombiana de Juristas, a.a.O. (Anm. 3), S. 7. Bei der Errechnung dieses Prozentsatzes wurde von einer Existenz von nur drei Gewaltakteuren – Staat, Guerilla und paramilitares – ausgegangen.

21 Darunter fällt beispielsweise die Ermordung von Richtern, Polizeiangehörigen oder Präsidentschaftskandidaten. Vgl. Carlos Medina Gallego, *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia*, Bogotá, 1990, S. 337.

22 Vgl. [semana.com.co/users/semana/semana99/jul12/infesp.htm](http://semana.com.co/users/semana/semana99/jul12/infesp.htm)

23 Es werden genannt: politische und demokratische Reform, ökonomisches Entwicklungsmodell, Agrarreform, städtische Reform, Energiepolitik, Dezentralisierung und territoriale Ordnung, Umwelt und nach-

als das der bloßen Destruktion der Guerilla, ein konstruktives politisches Projekt voraussetzen, das zwar von den *paramilitares* als ein „neues Staatsmodell“ vorgegaukelt wird, jedoch noch von niemandem gesichtet worden ist. Eine solche Politisierung wird von den AUC als „rentabel“ angesehen, weil sie befürchten müssen, sonst in eventuellen Friedensverhandlungen „außen vor“ zu bleiben bzw. „geopfert“ zu werden. Den von ihnen als demokratisch, aber als schwach angesehenen Staat wollen die *paramilitares* nicht liquidieren, sondern verbessern<sup>24</sup>, doch insofern er ihnen bei ihrer „antisubversiven“ Praxis direkt oder indirekt hinderlich ist, avanciert er für sie zum – sekundären – Antagonisten. Die promafiotischen *paramilitares* beanspruchen, vom Staat – so, wie die Guerilla – als politischer Akteur und als Verhandlungspartner anerkannt zu werden, wogegen die Guerilla naturgemäß energisch protestiert.

(4) Die *autodefensas* (Selbstverteidigungsgruppen) sind die ältesten Protagonisten nicht-staatlicher politischer Gewalt. Der kolumbianische Staat hatte eingedenk seiner Schwäche Gesetze, ja sogar Verfassungsartikel geschaffen, nach denen seinen Bürgern das Recht auf Selbstverteidigung zuerkannt und erlaubt wurde, dass sie zu diesem Zweck Waffen tragen dürfen, indes nur für den Fall, dass dies von der Regierung autorisiert und kontrolliert wird. Damit wurden die *autodefensas* legalisiert. Dieses Gesetz von 1968 galt bis 1989. Ursprünglich waren die *autodefensas* von Landeigentümern zum Schutz vor Banditentum gebildete vigilantistische Gruppen. Der Begriff „*autodefensas*“ ist insofern für rurale Selbstverteidigungsgruppen festgelegt; in der Stadt werden Gruppierungen mit ähnlicher Funktion *Milizen* genannt. Rurale wie städtische *autodefensas* haben inzwischen verschiedene politische Spielarten ausgeprägt, die von den *autodefensas* im ursprünglichen Sinn zum Schutz von Leben und Eigentum, über paramilitärische *autodefensas* zum Kampf gegen die Guerilla bis hin zu revolutionären, mit der Guerilla verbündeten *autodefensas* reichen. Inzwischen lässt sich nicht nur eine Paramilitarisierungstendenz der *autodefensas* beobachten, sondern umgekehrt auch die Tendenz von *paramilitares*, sich, wie die AUC, durch die Bezeichnung „autodefensa“ legitimieren zu wollen.

Eine besonders ausgeprägte Paramilitarisierungs- und Politisierungstendenz zeigte sich bei den Anfang der neunziger Jahre als *autodefensas* gebildeten CONVIVIR. Sie waren vom Liberalen Gouverneur Antioquias Álvaro Uribe Vélez unterstützt, von Präsident Ernesto Samper im Dezember 1994 (Dekret No. 356) „wegen eines öffentlichen Interesses“ legalisiert, im November 1997 für verfassungskonform erklärt und vom damaligen Verteidigungsminister Fernando Botero sogar als „parte de la estrategia de seguridad na-

haltige Entwicklung, Reform des Rechtswesens, Armee und sozialer Rechtsstaat, Drogenhandel, Konflikt und internationale Beziehungen, Internationales Humanitäres Recht und Menschenrechte. Vgl. Autodefensas Unidas de Colombia: Origen, evolución y proyección de las Autodefensas Unidas de Colombia, in: [www.colombialibre.org/origen.htm](http://www.colombialibre.org/origen.htm).

24 „Estamos alzados en armas contra la Guerilla, de hecho somos rebeldes, pero convencidos de que el Estado hay que mejorarlo y no destruirlo.“ Autodefensas Unidas de Colombia: Entrevista a Carlos Castaño Gil con El Meridiano de Córdoba, 24 de Julio de 1999, in: [www.colombialibre.org/castano.htm](http://www.colombialibre.org/castano.htm). Vgl. auch: Autodefensas Unidas de Colombia (AUC): Naturaleza político-militar del movimiento. Montañas de Colombia, Junio 26 de 1997 (hekt.), S. 3.

cional“<sup>25</sup> bezeichnet worden. Sie selbst sehen sich als *autodefensas* und nicht als *paramilitares*<sup>26</sup>, stehen aber in der Realität den *paramilitares* nahe, allein schon, weil sie, wie diese, in der – parastaatlichen – Bekämpfung der Guerilla ihr Hauptziel sehen. Die Guerilla zählt sie folglich auch zu den *paramilitares*. Ursprünglich gegründet als defensive Informationsnetzwerke über die „Subversion“, sind sie inzwischen durch enge Beziehungen zu Armee und Polizei-Kommandeuren bzw. durch Rekrutierung aus früheren Armeeingehörigen gekennzeichnet und in genau den Territorien präsent, wo die *paramilitares* bislang einen relativ geringen Einfluss besaßen, und sie sind mit offensiven Waffen ausgerüstet.<sup>27</sup> Derweil haben sich die CONVIVIR mit der Confederación Nacional de Comités de Defensa de la Vida y la Democracia, die ihrerseits in Departments über eigene Föderationen verfügt, auch auf nationaler Ebene organisiert und politisiert. Die CONVIVIR erweisen sich als ein besonders typischer Fall nicht nur für die Diffusität der Grenze zwischen *autodefensas* und *paramilitares*, sondern auch für die billigende Haltung des Staates gegenüber diesem Phänomen der Überlappung. Es sollte unklar bleiben, ob es sich dabei um eine Form organisierter privater oder um eine Form von offizieller – parastaatlich organisierter – Bewaffnung handelt. Mit dem Präzedenzfall der Legalisierung von CONVIVIR ist das den *paramilitarismo* illegalisierende Dekret von 1989 im Prinzip aufgehoben, und der *paramilitarismo* ist, auch wenn es inzwischen wieder anderslautende Präsidentenentscheidungen gegeben haben soll<sup>28</sup>, über das „Vehikel“ *autodefensas* legalisiert worden.<sup>29</sup>

(5) Ein seit Ende der siebziger Jahre virulenter Subtyp der nichtstaatlichen Gewalt ist die den Staat als Ordnungshüter komplementierende „*limpieza social*“ (soziale Säuberung), die sich, oftmals ritualisiert, einer sozialen „Euthanasie“ verschreibt, mit der sie auf systematische Weise die „desechables“ („Nicht-Lebenswerte“), d. h. Prostituierte, Drogenabhängige, Homosexuelle, Straßenkinder, Jugendliche<sup>30</sup>, Kriminelle exekutiert. Der Beginn der „*limpieza social*“ wird mit dem 5. Dezember 1979 datiert, als der Sicherheitsrat der Stadt Pereira beschlossen hatte, die Gesichter und Hände von Dieben mit waschfester roter Tinte zu kennzeichnen. Sie wurden damit faktisch zum „Freiwild“ für jegliche Privatjustiz, die schnell um sich griff und auch bald Bogotá erreichte. Ihren Höhepunkt hatte die „*limpieza social*“ im Jahre 1986. Anfang der neunziger Jahre soll es in Kolumbien etwa 40 Organisationen der „*limpieza social*“ gegeben haben. Die „*limpieza social*“ ist eine besonders perverse Randform zwischen vigilantistischen *autodefensas* und organisierter Banden-Delinquenz bzw. anomischer Kriminalität und hat in den Städten etwa viermal

25 Übersetzung: „Teil der Strategie der nationalen Sicherheit“. Fernando Botero, zitiert in: Comisión Colombiana de Juristas, a.a.O. (Anm. 3), S. 101.

26 Vgl. Álvaro Uribe Vélez, *Mano dura que quiere el diálogo*, in: *Alternativa*, Nr. 5, 1996, S. 15.

27 Vgl. Human Rights Watch/Americas, *Colombia's Killer Networks. The Military-Paramilitary Partnership and the United States*, New York u. a., 1996, S. 44.

28 Vgl. *Semana*, Marzo 22, 1999.

29 Vgl. *Alternativa*, *Radiografía de las CONVIVIR*, in: Ion Agirre (Hg.), *Colombia. Un pueblo sentenciado a muerte*, Donostia, 1998, S. 226.

30 So werden von den Protagonisten der „*limpieza social*“ alle Jugendliche der – marginalen – Ciudad Bolívar in Bogotá schon aus Prinzip als Verbrecher abgestempelt.

soviel Verbreitung wie auf dem Land.<sup>31</sup> Abgesehen davon, dass die „Säuberer“ sich als extrastaatliche, den Staat komplementierende Akteure ansehen, gibt es durchaus Beweise für ihre direkte Zusammenarbeit mit dem Staat respektive der Polizei.<sup>32</sup> Der kriminelle Impetus der „limpieza social“ ist zweifellos stärker als der der *autodefensas*, dennoch ist sie zur (sozio)politischen Gewalt zu zählen, weil sie den Staat als Ordnungshüter zu vertreten vorgibt und versucht, ihre Gewalt politisch zu legitimieren<sup>33</sup>, wobei sie durchaus soziale Akzeptanz erreicht.

(6) Einen weiteren Subtyp nichtstaatlicher Gewalt stellt das „*sicariato*“ (Meuchelmörder-tum) als der „informalste“, vom Staat am weitesten entfernte Pol des Vigilantismus dar. Das „*sicariato*“ betrat die Gewaltszene in den achtziger Jahren, verfügt aber über Traditionen, die bis zu La Violencia zurückreichen. Im Gegensatz zu den bisher untersuchten Subtypen des Vigilantismus, die sich allesamt durch eine Organisationsstruktur auszeichnen, tritt der „*sicario*“ in der Regel als Individuum und nur manches Mal als Bandenmitglied auf. Gleichwohl kann auch der „*sicario*“ nicht autonom existieren; er ist vielmehr eine der drei Spitzen eines „ökonomischen Dreiecks“, an dessen beiden anderen Ecken der das Gewaltgeschäft organisierende Unternehmer und die in der entsprechenden „Verkaufsgentur“ tätige vertragschließende Person, die den „*sicario*“ als Individuum „einstellt“, stehen. Dennoch ist es immer der „*sicario*“, der das Risiko trägt, im Falle eines Misserfolgs sowieso, aber auch im Erfolgsfall, denn er könnte ja für seinen Auftraggeber oder Dienstherrn zuviel wissen. Der „*sicario*“ kann im Prinzip von jedem „gekauft“ werden, was auf systematische Weise aber nur finanzkräftige gewaltbereite Personen oder Organisationen tun, die das „*sicariato*“ auf diese Weise sogar monopolisieren und verrenten können. Alle von den *narco*s, insbesondere in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, initiierten spektakulären Politikermorde (Minister und Präsidentschaftskandidaten) sind von „*sicarios*“ ausgeübt worden. Insofern wird der „*sicario*“ zum „Satelliten“ der Drogenökonomie und der organisierten Gewalt. Da er aber nie intellektueller Autor des Verbrechens, sondern nur „Handlanger“<sup>34</sup> ist und sich gleichzeitig in den Dienst eines jeden „Herrn“ stellen lässt, bleibt er analytisch wie juristisch nur unzureichend fassbar und erscheint in besonders reiner Form als Antwort auf die in Kolumbien herrschende Gewaltanomie.<sup>35</sup> Der „*sicario*“ selbst ist natürlich kein politischer, sondern nur ein krimineller Akteur, sieht sich aber in den Auftrag der Politik gestellt. Das „*sicariato*“ ist also privatisierte Gewalt schlechthin und das am stärksten nach vorn geschobene Relais zwischen Politik und Kriminalität.

31 Vgl. Carlos E. Rojas R., *La violencia llamada limpieza social*, Bogotá, 1996, S. 23.

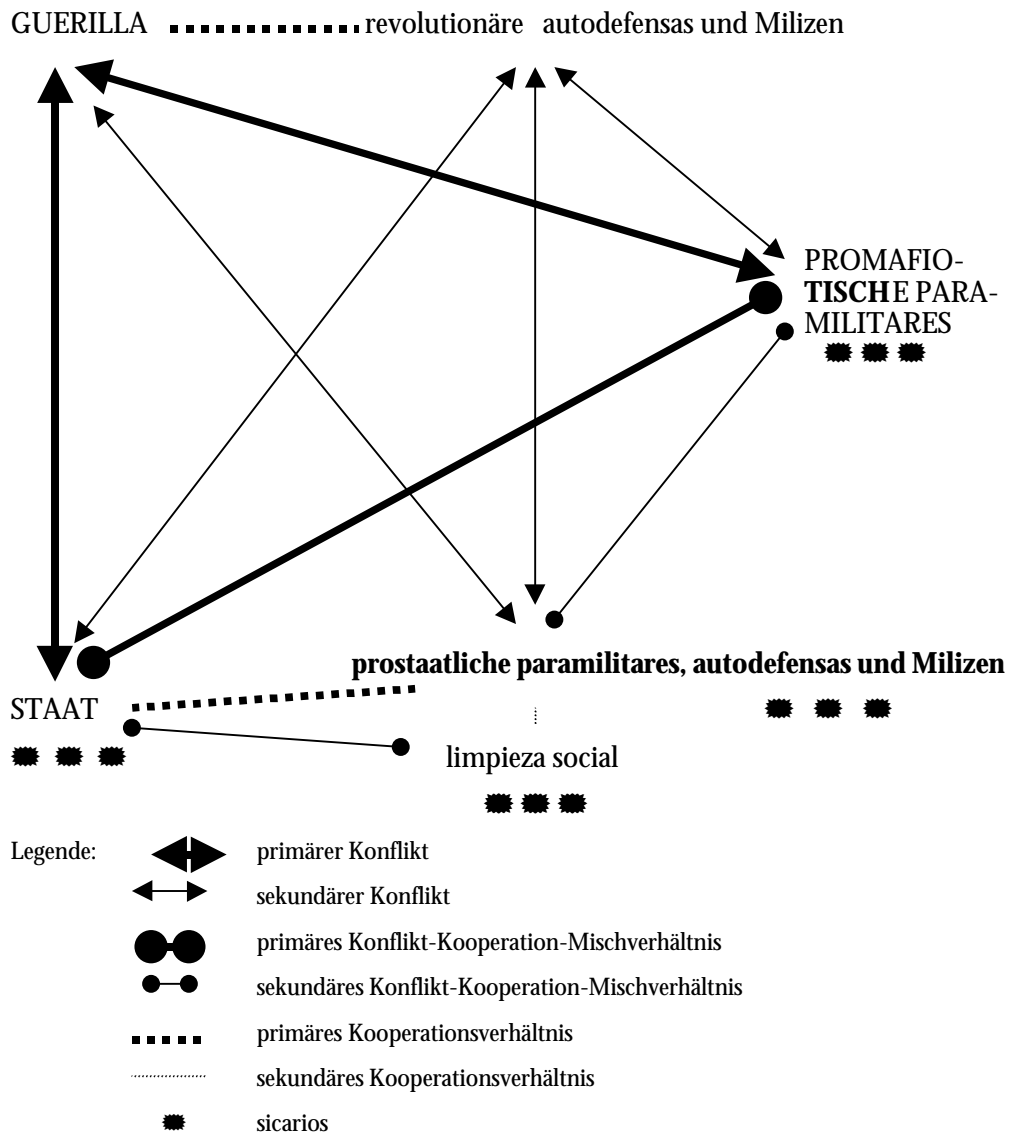
32 Vgl. WOLA, *The Colombian National Police, Human Rights and U.S. Drug Policy*, Washington D.C. 1993, S. 22 ff.

33 So hinterlassen die Mörder Flugblätter oder Kassetten, um ihre Taten zu begründen.

34 Zumeist handelt es sich dabei um Jugendliche, die den Job für weniger als hundert Dollar tun und im Verurteilungsfall geringere Strafen als Erwachsene zu befürchten haben.

35 Vgl. Olga L. Gaitán G., *Sicariato y criminalidad en Colombia. Perspectivas y realidades*, in: Rosa del Olmo (Hg.), *Drogas. El conflicto de fin de siglo*, Caracas, 1997, S. 253.

Insgesamt ist von zwei gegenläufigen Tendenzen auszugehen: Einerseits wächst die Zahl der Gewaltakteure und ihre Konturen verschwimmen: Neue und alte Gewaltakteure „zerbröseln“ an ihren Rändern, verweben sich, ja gehen ineinander über. Man kann kaum mit Sicherheit sagen: Handelt es sich noch um *autodefensas* oder schon um *paramilitares*? Ist es noch eine politisch motivierte „limpieza social“ oder schon die „normale“, nichtpolitisierte Kriminalität? Ist es noch eine vigilantistische Miliz oder schon eine städtische Guerilla? Andererseits findet seit den neunziger Jahren auch eine partielle Bündelung der Konfliktlinien statt, die inzwischen auf drei Pole – Staat, Guerilla, promafiotische *paramilitares* – zulaufen, so dass innerhalb eines ansonsten diffusen Geflechts von sekundären Konflikt- bzw. Konflikt-Kooperations-Linien immerhin zwei primäre Konfliktantagonismen und ein primäres Konflikt-Kooperations-Mischverhältnis entstanden sind, die der politischen Gewaltkonfiguration in ihrem Kern eine tripolare Struktur und relative Überschaubarkeit verleihen, wie es dieses Gewaltorganigramm zeigt:



Das Gewaltorganigramm, mit dem die bislang akteurszentrierte in eine strukturgeleitete Sicht auf die Gewalt überführt wird, stellt dar, dass das „Chaos“ der Gewalt wenigstens im politischen Bereich eine bestimmte Ordnung hervorgebracht hat. Sie ist hinreichend dafür, mit Staat, Guerilla und promafiotischen *paramilitares* die entscheidenden, ja einzigen eigenständigen Verhandlungspartner analytisch zu isolieren und praktisch gegenüberzustellen. Sie ist aber unzureichend dafür, auch alle anderen Gewaltakteure aus ihren Verflechtungen herauszulösen. Eindeutig primäre und symmetrische Konflikte sind nur zwischen Guerilla und Staat sowie zwischen Guerilla und promafiotischen *paramilitares* zu konstatieren; zwischen promafiotischen *paramilitares* und Staat existiert vielmehr ein primäres Konflikt-Kooperations-Mischverhältnis. Abgesehen von der tripolaren Primärstruktur existiert ein vielfach verflochtenes und partiell diffuses Geflecht von sekundären Konflikt-, Kooperations- und Konflikt-Kooperations-Linien, die interessanterweise fast nicht auf die Guerilla und stattdessen vornehmlich auf den Staat und die promafiotischen *paramilitares* zulaufen. Wegen der grundsätzlichen Symmetrie all dieser Beziehungen steht ein Sieg irgendeiner Seite über eine andere kaum zu erwarten.<sup>36</sup> Wegen ihrer geringen Verwicklung in sekundäre Relationen, die sie lediglich als intervenierende Variablen ins Kalkül ziehen müsste, wäre die Guerilla am „freiesten“ in Verhandlungen. Da im Fall einer Verregelung des Konflikts zwischen Staat und Guerilla alle verbleibenden Konfliktlinien zum Staat hinführten, ist klar, dass in ihm, in seiner Stärkung, eine Lösung für das in Kolumbien multiple Gewaltproblem läge.

Das Organigramm lässt die Schlussfolgerung ziehen, dass das System „kommunizierender Röhren“ bzw. das automatische Verschwinden der anderen Gewaltakteure durch eine Lösung des Konflikts „Guerilla versus Staat“ bzw., wie es die *paramilitares* behaupten, durch das Verschwinden des Konfliktpols „Guerilla“ wenig wahrscheinlich ist: Die Konflikte, die im Diagramm unterhalb der unteren Dreiecksachse angesiedelt wurden, blieben bestehen; und im Falle ihrer Unzufriedenheit mit dem Ergebnis der Friedensverhandlung würden die *paramilitares* ihre Existenz ganz zweifellos nicht aufgeben. Zwar würden in einem solchen Fall etwa die *revolutionären autodefensas* und Milizen zusammen mit der Guerilla von der Bildfläche verschwinden, jedoch nicht der Vigilantismus an sich. Die Zivilbevölkerung würde sich dann womöglich sogar stärker als bisher der Milizen oder der *autodefensas* bedienen. Von der grundsätzlich anomischen violenten Delinquenz, die das Gros der Gewalt stellt und nicht verhandelbar ist, ganz zu schweigen.

Die *narcos* erscheinen im Organigramm nicht, weil sie in der Regel nur als „Hintermänner“ und nicht eigenhändig violent aktiv sind. Hier wird für Kolumbien der Bestand eines vollkommen symbiotischen Konnexes zwischen Drogenökonomie und Gewalt in Frage gestellt – das eine kann ohne das andere wohl existieren. Die *narcos* betrachten Gewaltausübung als *ultima ratio* – wenn sie sich in ihrem Drogengeschäft gestört fühlen – nicht als *prima ratio*. Das schließt nicht aus, dass ein Verkauf von Gewalt stattfindet, weil dieser hochprofitabel ist, und dass nichtstaatliche – darunter von den *narcos* etablierte – Gewaltmonopole selbst Renten abwerfen. Doch handelt es sich im „Gewaltgeschäft“ nicht immer, ja nicht einmal überwiegend um „Narkoviolenz“. Zutreffend ist jedoch, dass bei

36 Dies stimmt nicht in jedem Fall mit der jeweiligen Perzeption der Gewaltakteure überein.

unvollendetem *state-building* die darunter und deshalb auch unter nichtstaatlicher Gewalt leidenden Vertreter der ressourcenstarken Elite es vorziehen, ihre Ressourcen in Privatarmeen anstatt in die bürokratisch und ineffizient funktionierenden Organe der Staatsmacht zu investieren. Die – spätestens im Zuge des Friedensprozesses – vom Staat zu beantwortende Frage ist die, was er tun kann, dass es für die Elite kostengünstiger wird, in seine Stärkung und nicht in die seiner Konkurrenten zu investieren. Für die Guerilla ergibt sich daraus das Problem, die Frage zulassen zu müssen, ob nicht eine Stärkung des Staates, und darunter womöglich auch seiner bewaffneten Organe, günstig für die ja auch und zuvörderst von ihr angestrebte Eliminierung der *paramilitares* ist.

Dies alles erlaubt, in Friedensverhandlungen das Problem der Gewalt vom Problem der Drogenökonomie, das seinerseits nur global lösbar ist, abzukoppeln. Gleichwohl ist bewiesen, dass Drogenökonomie aufgrund der ihr eigenen illegal-anomischen Natur und Verflechtungstendenz „nach außen“ dazu tendiert, auch die mit ihr verbundenen „gesellschaftlichen“ Räume zu illegalisieren und anomisieren und den Boden für eine Gewaltanomie zu bereiten. Die Drogenökonomie in Kolumbien steht zwar in keinem Kausalzusammenhang mit der Existenz der Gewalt in diesem Land – die Gewalt gab es schon vor dem Aufkommen der Drogenökonomie – doch hat sie zur Modifizierung (Anomisierung) ihrer Formen und deren Verfestigung entscheidend beigetragen. Insofern bedarf im kolumbianischen Fall jegliche moderne Gewaltanalyse einer drogenökonomischen Unterlegung.

Die bisherige Analyse der Gewaltkonfiguration hat ergeben, dass in ihr negative Grundpräfigurationen für Konfliktverregelung dominieren:

(1) Es handelt sich um einen inhärenten und keinen kontingenten Gewaltkonflikt. Inhärenz benennt Übliches, Chronisches, Verfestigtes. Kontingenz dagegen beruht auf anormalen, akuten, „zufälligen“ Bedingungen. Inhärenz blockiert und Kontingenz befördert schnellen und tiefen Wandel<sup>37</sup> – auch einen Wandel des Gewaltkonflikts zu seinem Ende.

(2) Die Pole des Primärkonflikts sind von Heterogenität und nicht von Homogenität gekennzeichnet. Sowohl Staat als auch Guerilla haben nur eine sehr geringe Bündelungs- und Durchsetzungsfähigkeit entwickelt. Der Staat ist fragmentiert und schwach; die Guerilla ist nicht mehr unter einem Dach vereinigt. In Kolumbien beweist sich in der Umkehrung die These der Konflikt- und Friedensforschung, nach der eine höhere Homogenität der Konfliktpole die Wahrscheinlichkeit einer Verhandlungslösung erhöht.<sup>38</sup>

(3) Der Gewaltkonflikt ist ein multipolarer und kein bipolarer Konflikt. Es gilt als ein Gemeinplatz der Konflikt- und Friedensforschung, dass es eine größere Anzahl von Konfliktakteuren schwierig macht, diese an den Verhandlungstisch zu bringen und dass ein

37 Vgl. Harry Eckstein, *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change*, Berkeley u. a., 1992, S. 311 ff.

38 Vgl. Gerardo L. Munck/Chetan Kumar, *Civil Conflicts and the Conditions for Successful International Intervention: A Comparative Study of Cambodia and El Salvador*, in: *Review of International Studies*, Jg. 21, Nr. 2, 1995, S. 163 f, S. 174.



multipolarer Konflikt die Zahl der „kompromissfähigen“ Themen reduziert bzw. das Niveau des „lowest denominator“<sup>39</sup> senkt.

(4) Der auf den Konfliktseiten nicht eintretende Ressourcenschwund zum Ende des Kalten Kriegs und die stattdessen erfolgende Ressourcenzunahme (aufseiten des Staates neuerdings durch den „Plan Colombia“, aufseiten der Guerilla durch eine Partizipation an Drogen- und Erdölrenten) stellt eine ungünstige Präfiguration für Konfliktverregelung dar.

(5) Mit dem Verweis auf das zwischen den heutigen Konfliktpolen bestehende Patt wurde gezeigt, dass die zwischen der noch aktiven Guerilla und dem Staat (und auch den pro-mafiotischen *paramilitares*) bestehende Konfrontation ein symmetrischer und kein asymmetrischer Konflikt ist. Bei asymmetrischen Konflikten ist das Ergebnis einer neuen Kosten-Nutzen-Kalkulation kein äquidistanter Kompromiss, sondern nur eine Befriedung zur Feststellung von Sieg und Niederlage bzw. ein in nur unwesentlichen Punkten geschlossener Kompromiss, der zu Sieg bzw. Niederlage tendiert, weil die ihn ermöglichenden Konzessionen beider Seiten nicht gleichgewichtig sind. Bei symmetrischen Konflikten, die zu einem Patt tendieren, wird dagegen ein äquidistanter Kompromiss wahrscheinlicher. Diese Konfiguration ist insofern die wichtigste, als zwar asymmetrische Konflikte auch ohne Regime-Transition verregelbar sein können, symmetrische Konflikte aber dafür der Transition als „äquidistantem Kompromisshorizont“ bedürfen.

Es ist nun zu überprüfen, ob sich aus diesen für Konfliktverregelung ungünstigen strukturellen Präfigurationen ableitet, dass die Akteure, egal wie sie handeln, überhaupt keine Chance haben, zu einer erfolgreichen „integralen“ Konfliktverregelung zu gelangen, oder – was hier vermutet wird – ob sie durch einen bestimmten Handlungsmodus diese dennoch erfolgreich vollenden können, und zwar indem sie Demokratisierung als Vorleistung erbringen. Um am Ende beantworten zu können, warum in Kolumbien noch Demokratisierung, ja eine Transition als ein besonders tiefgreifender Demokratisierungsprozess erforderlich ist, sind zunächst der Charakter des bestehenden politischen Regimes und jene Transitionsversuche zu analysieren, die bereits zu dessen Wandel in Angriff genommen wurden.

#### 4. Das politische Regime

Es mag verwundern, dass Kolumbien nicht im Kontext der dritten „Demokratisierungswelle“ genannt wird. Doch auch dieses Land hat seine Transition gehabt: Wie Costa Rica und Venezuela auch war Kolumbien Ort einer in der zweiten „Demokratisierungswelle“ positionierten Transition, in deren Ergebnis eine vergleichsweise „weiche“ Militärdiktatur abgelöst wurde. Doch dieser Transitionsversuch, der von 1956 bis 1958 währte und als Transition zur Frente Nacional bekannt wurde, kann nur als halb vollendet gelten, denn

39 Vgl. Christopher R. Mitchell, *The Structure of International Conflict*, London, 1981, S. 248.

er hatte lediglich die Ablösung der Militärherrschaft bewirkt, aber noch keine Etablierung eines demokratischen Regimes. Dass diese Transition auf einem ausschließenden Elitenpakt beruhte und zwischen Liberalisierung und Demokratisierung steckenblieb, war ursächlich dafür, dass sich jener neue Primärkonflikt „Guerilla versus Staat“ herausbilden und verfestigen konnte, an dessen Verregelung sich das Land bis heute die „Zähne ausbeißt“. Der im Ergebnis dieser Transition etablierte Regime-Hybrid gewährt bis heute nicht den nötigen Handlungsspielraum für Frieden.

1990/91 hat es angesichts dieser Sackgasse mit einer Konstituante (Verfassungsgebende Versammlung) und der Erarbeitung einer neuen Verfassung einen zweiten Transitionsversuch gegeben, der aber, anders als sein Vorläufer, nur ein Versuch geblieben ist und nicht an das Niveau einer Transition – nicht einmal einer nur „halben“ Transition – heranreichte. Der seit der Frente Nacional bestehende Regime-Hybrid konnte damit nicht abgelöst werden. Gleichwohl bewirkte der Verfassungswandel einen Demokratisierungsschub. Allein der dadurch geschaffene Handlungsspielraum war nur ausreichend dafür, die schwachen, in einem asymmetrischen Konflikt mit den Staat befindlichen Guerillas (M-19, EPL (Mehrheitssektor), PRT und MAQL) zu demobilisieren. Um den gesamten Konfliktverregelungsprozess – also auch den mit den starken, in einem symmetrischen Konflikt mit dem Staat befindlichen Guerillas (FARC, ELN und EPL (Minderheitssektor)) – erfolgreich beschließen zu können, war die Dimension dieses Demokratisierungsschubs nicht ausreichend. Dafür bräuchte es eine erneute Transition, die die Mission der Transitionsversuche von 1956 bis 1958 und 1990/91 zu Ende erfüllt.

Im Folgenden sollen beide Transitionsversuche in ihrem Verlauf und in ihren Ergebnissen dargestellt werden. Transition wird dabei als ein auf einen Wandel von einem autoritären zu einem demokratischen Regime gerichteter Prozess (und nicht als Akt) verstanden, der fortschreiten, zurückrollen oder stagnieren kann und dessen Ausgang zunächst offen ist. Mit Hilfe der Voranstellung einer Prozessanalyse vor die institutionellen Transitionsresultate kann nicht nur gezeigt werden, wie diese institutionellen Strukturen aus der langwährenden Interaktion von Akteuren geronnen sind, sondern auch, welche Fehlschlüsse die Akteure in bestimmten Entscheidungssituationen im Transitionsverlauf begangen haben, deren Wiederholung durch „Lernen aus der Geschichte“ heute zu vermeiden wäre.

#### **4.1. Transition, erster Versuch – der Übergang zur Frente Nacional (1956 bis 1958)**

Nachdem sich mit La Violencia die Gewalt bis zum Exzess intensiviert und zur Anarchie anomisiert hatte, war es ein General, der sich anschickte, ihrer mit dem für Kolumbien völlig ungewohnten Instrument der Militärdiktatur Herr werden zu wollen: Gustavo Rojas Pinilla, ein „Konservativer in Uniform“<sup>40</sup>, putschte sich am 13. Juni 1953 an die Macht.

40 Vgl. Jonathan Hartlyn, *La política del régimen de Coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, 1993, S. 81.

Dabei wusste er die Bevölkerung und auch die beiden traditionellen Parteien hinter sich, denn die Liberale wie die Konservative Partei sahen in ihm einen „Schlichter“ und den Chef einer „Regierung der Nationalen Rettung“, d. h. einen im Parteienzwist „neutralen“<sup>41</sup> Kohäsionsfaktor. Durch seinen populistischen Impetus hatte Rojas zunächst auch breite Unterstützung in den Unter- und Mittelschichten besessen. Als jedoch die Militärs in Rojas Pinilla eine längerfristige Machtalternative sahen, änderte sich nicht nur die Position der Unter- und Mittelschichten, die nunmehr Rojas' repressive Gewalt zu spüren bekamen, sondern auch das Verhalten der Oligarchie zu jenem „Geist“, den sie einst gerufen hatte: Als Rojas 1954 mit Steuerreformen die Kaffee-Oligarchen und mit der Etablierung von drei staatlichen Banken den Finanzsektor verärgerte, entzogen diese ihm jegliche Unterstützung. Mit dem Verbot des Erscheinens der beiden bedeutendsten Liberalen Tageszeitungen *El Tiempo* und *El Espectador* waren zudem die demokratischen Freiheiten eingeschränkt worden. Rojas' Legitimität sank schließlich fast auf Null, als er konstitutionelle Vorkehrungen für seine eigene gesetzlich unbeschränkte Wiederwahl traf.

Rojas' Opponenten fanden sich aber so lange nur vereinzelt in der politischen Landschaft wieder, bis sich der Liberale Expräsident Alberto Lleras Camargo, nunmehr Direktor seiner Partei, ins spanische Benidorm zum Konservativen Expräsidenten Laureano Gómez aufmachte. Der stand, da er 1953 von Rojas Pinilla aus dem Präsidentenamts vertrieben worden war, mit Begeisterung für einen Pakt gegen ihn zur Verfügung. Einst selbst diktatorischen Ambitionen frönend, war Gómez nun nur allzu gern bereit, in einen solchen Pakt ausgerechnet gegen einen diktatorischen Gesinnungsgenossen und ausgerechnet mit dem vom Liberalismus seinerzeit meistgehassten Konservativen einzuschlagen. Beide unterzeichneten am 24. Juni 1956 die „Deklaration von Benidorm“, in der der Sturz der Diktatur und die Etablierung von Koalitionsregierungen der Liberalen und Konservativen Partei avisiert wurde.<sup>42</sup> In diesem Abkommen war in Gestalt einer Regierungskoalition von Liberaler und Konservativer Partei eine mögliche antidiktatorische Handlungsalternative, *Frente Civil* genannt, angedeutet, die auf die massive Unterstützung des Laureanistischen Flügels der Konservativen Partei und die etwas zurückhaltendere, aber ungeteilte Fürsprache der Liberalen Partei stoßen sollte.

Es war daraufhin die Generalität, die den Vorschlag einer für Rojas' gesichtswahrenden Alternative unterbreitete: Er selbst sollte die Möglichkeit erhalten, nach freiem Willen die Zusammensetzung einer ihn ablösenden Militärjunta zu bestimmen, welche die Transition von seinem Regime bis zu einer vom Volk zu wählenden ersten Regierung der *Frente Civil* vermitteln sollte. Ohne jemanden zu konsultieren, ernannte Rojas am 10. Mai 1957 eine neue Militärjunta, die sogenannten „quintuples“, die sich dem vorherigen Kriegsminister unterstellten. Es war, wenn auch kein ganz freiwilliger, so doch ein verhandelter

41 Vgl. Alberto Bermúdez, *Del Bogotazo al Frente Nacional. Historia de la década en que cambió Colombia*, Bogotá, 1995, S. 159.

42 *La Declaración de Benidorm. Declaración de los Señores Laureano Gómez y Alberto Lleras sobre la política colombiana, hecha en Benidorm, España, el 24 de Julio de 1956*, in: *República de Colombia. Cámara de Representantes. Secretaría: Por qué y cómo se forjó el Frente Nacional*, Bogotá, 1959, S. 14.

Übergang<sup>43</sup> zwischen Rojas und den „quintuples“. Die Oligarchie fand in den Juntamitgliedern Kooperationspartner und war auch selbst im Kabinett vertreten.<sup>44</sup> Im engeren Sinne handelte es sich bei der Machtübergabe vom 10. Mai 1957 zwar „nur“ um den Übergang von einer Militärregierung zu einer anderen, im weiteren Sinne aber war es der Beginn bzw. die erste Etappe einer darüber hinaus gehenden Transition, die in ihrer zweiten Etappe zur Zivilherrschaft der Frente Nacional führen sollte.

Es ging nun darum, die konstitutionellen Vorkehrungen für den Übergang zur zweiten Etappe der Transition, d. h. zur Etablierung der Zivilherrschaft symbolisierenden Frente Civil als Regierung, zu treffen. Mit diesem Ziel reiste Alberto Lleras Camargo ein weiteres Mal nach Spanien zu seinem „Paktgenossen“ Laureano Gómez, der sich diesmal im katalanischen Sitges aufhielt. In dem dort von beiden am 20. Juli 1957 geschlossenen „Pakt von Sitges“ fand das Plebiszit als Mittel zur Ratifizierung der Verfassungsreformen Eingang, wobei die Bedeutung des Paktes vor allem in der inhaltlichen Konkretisierung der konkordanzdemokratischen Ausübung der Regierungsverantwortung der Frente Nacional lag, wie sich, damit keine Ressentiments gegenüber der Armee vermutet werden konnten, von nun an die Frente Civil nannte: An erster Stelle ist hier zu nennen, dass im Regierungskabinett, in beiden Kammern des Kongresses und im Obersten Gerichtshof strikte Parität zwischen beiden Parteien gewahrt werden sollte, und es wurde festgelegt, dass diese Parität und das Alternieren von Konservativen und Liberalen im Präsidentenamt für zwölf Jahre, also drei Regierungsperioden, zu dauern habe. Diese Periode wurde später auf 16 Jahre verlängert.

Im „Pakt von Sitges“ wiederholte sich in diesem Zusammenhang ein Trugschluss, von dem schon die „Deklaration von Benidorm“ gekennzeichnet war: Die in beiden Dokumenten beklagte Gewalt im Lande wurde lediglich auf Konflikte mit der Rojas-Pinilla-Diktatur zurückgeführt. Die zwischen den beiden traditionellen Parteien bestehenden „Hassgefühle“ wurden dabei als hinderlich für die Ablösung der Militärdiktatur, aber nicht als Ursache für die Gewalt angesehen. Dass die Gewalt im Land inzwischen längst auch die Gestalt eines antioligarchischen „embryonaria guerra campesina“<sup>45</sup> angenommen und gewissermaßen regimeunabhängig geführt wurde, entzog sich dem Verständnis der beiden traditionellen Parteien. Die Gefahr, dass sich aus diesem Embryo ein Konflikt „Guerilla versus Staat“ entwickeln könnte, der sich in der Zukunft auch gegen die avisierten Koalitionsregierungen selbst richten könnte, wurde von den beiden traditionellen Parteien verkannt, ja verstärkt, da sie im Regelsystem der Frente Nacional den Zugang einer dritten, von der Konservativen und Liberalen Partei verschiedenen politischen Kraft und damit einer „realen Opposition“ zur zivilen Politik verhinderten, weil Kolumbien,

43 Vgl. Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875–1994*, Bogotá, 1995, S. 218.

44 Vgl. César A. Ayala Diago, *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional. Los orígenes de la Alianza Nacional Popular, ANAPO. Colombia 1953–1964*, Bogotá 1996, S. 77. Im Kabinett waren je fünf Konservative und Liberale sowie drei Militärs – die Armeespitze – vertreten.

45 Übersetzung: „embryonaler Bauernkrieg“. Gonzalo Sánchez G., *La Violencia: De Rojas al Frente Nacional*, in: *Nueva Historia de Colombia. II. Historia Política 1946–1986*, Bogotá, 1989, S. 168.

wie Lleras Camargo meinte, „[...] not ready for a democracy with a loyal opposition“<sup>46</sup> war. Auf diese Weise hatten die beiden Paktunterzeichner mit der Guerilla indirekt einem autonomen Spieler die „Karten in die Hand“ gegeben, der daraufhin zur revolutionären Guerilla mutierte und zum primären Konfliktgegner des von beiden traditionellen Parteien getragenen Staates werden sollte.

Als am 7. August 1958 der Liberale Alberto Lleras Camargo seine Präsidentschaft angenommen hatte, war die Transition zur Frente Nacional vollendet. Die Militärjunta, in deren Reihen es zuvor durchaus auch Ambitionen gegeben hatte, an der Macht zu verbleiben, akzeptierte den Regierungswechsel widerstandslos, und ihre Mitglieder quittierten im Einvernehmen mit der neuen Regierung ihren Dienst bei den Streitkräften. Die Transition zur Frente Nacional hatte also zwei Etappen: Die erste, bis zur Etablierung der „quintuples“ als transitorische Militärjunta am 10. Mai 1957 reichende Phase war die Etappe der Ablösung der alten autoritären durch eine neue autoritäre Staatsform, die zweite, bis zur Installation der Frente Nacional als Regierung am 7. August 1958 andauernde Etappe war die der allmählichen Institutionalisierung der neuen – nunmehr zivilen – Staatsform. Beide Etappen binden sich innerhalb des von den Klassikern der Transitionsforschung vorgeschlagenen Rasters in die Phase der „Liberalisierung“ ein. Der Staat vollzog zwar spätestens nach 1958 keine illegalen Akte mehr<sup>47</sup>, doch der politische Wettbewerb sollte durch den Ausschluss einer „dritten Kraft“ – diese hatte bis 1972 bestenfalls die Möglichkeit, sich unter dem Dach einer der beiden traditionellen Parteien den Wahlen zu stellen – sogar per Gesetz ausgeschlossen werden. Insofern ist diese Transition, die nach ihrem Höhepunkt 1958 stagnierte und versandete, zwischen „Liberalisierung“ und „Demokratisierung“ steckengeblieben.

Das Post-Transitions-Regime basierte auf dem zwischen Liberaler und Konservativer Partei ausgehandelten Pakt der Frente Nacional, der die Grundzüge des Regierungssystems von 1958 bis 1974, also für mindestens sechzehn Jahre, bestimmen sollte. Diese lassen sich so resümieren:

- (1) Das System der Frente Nacional löste Militärrherrschaft ab und stand für Zivilherrschaft.
- (2) Die Präsidentschaftskandidaten mussten alternierend von der Liberalen und der Konservativen Partei gestellt werden. Diese Regelung sollte bis 1974 gelten.
- (3) Der für vier Jahre gewählte Präsident musste bei der Ernennung der Minister, der Gouverneure und anderer wichtiger Verwaltungsposten die Parität zwischen beiden Parteien respektieren: Jeder Partei standen sechs Ministerposten zu, ein dreizehnter, „neutraler“ Kabinettsposten, der des Kriegsministers, wurde in Absprache mit der Armee besetzt. Mit der Verfassungsreform von 1968 und dem Artikel 120 wurde die Paritätsregel

46 Lleras Camargo, zitiert in: Ruth Berins Collier/David Collier, *Shaping the Political Arena*, Princeton, 1991, S. 465.

47 Dies ist das von O'Donnell und Schmitter angeführte Kriterium für „Liberalisierung“. Vgl. Guillermo O'Donnell/Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, 1989, S. 7.

für Kabinett und Administrationen auch für die Zeit nach 1974, bis 1978, bestätigt. Damit war die Verlängerung der Frente Nacional von einer „Frente Nacional im engen Sinne“ zur „Frente Nacional im weiten Sinne“ festgelegt, weil entgegen der ursprünglichen Festlegung noch einige ihrer Regeln virulent blieben, so beispielsweise die, dass die Verliererpartei gleichberechtigt an der Regierung u. a. Ämtern beteiligt wurde. So war auch noch nach 1974 der Präsident verpflichtet, der zweitstärksten Partei Posten in seinem Kabinett anzubieten. Diese „Frente Nacional im weiten Sinne“ sollte von 1974 bis 1986 andauern. 1986 begann dann Präsident Virgilio Barco das Schema „Regierung–Opposition“ zu praktizieren, in dem der unterlegenen – in diesem Fall der Konservativen – Partei eine klare Oppositionsrolle gewährt wurde, was nun auch die „Frente Nacional im weiten Sinne“ außer Kraft setzte. Doch noch immer wirkte der ausschließende „bipartidismo“<sup>48</sup> der Liberalen und Konservativen Partei, nunmehr als informale und hegemoniale Institution, fort.

(4) Genauso paritätisch wurden alle Sitze im Kongress (Senat für vier und Abgeordnetenkammer für zwei Jahre) aufgeteilt – unabhängig vom Ausgang der jeweiligen Wahlen. Die nach dem Verhältniswahlrecht durchgeführten Wahlen waren also nur bedeutungsvoll für die Aufteilung der Sitze unter den einzelnen Flügeln der Parteien. Diese Regelung ist auf lokaler Ebene 1970 abgeschafft worden.

(5) Jede Regierungsvorlage bedurfte einer Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses. Die Verfassungsreform von 1968 hat diesen Part jedoch aufgehoben.

Demokratiethoretisch sind die genannten Regelungen, im Volksmund „milimetrisimo“ genannt, der „Konkordanzdemokratie“, „Proporzdemokratie“ oder auch „Verhandlungsdemokratie“ (im Unterschied zur Konkurrenz- oder Mehrheitsdemokratie) zugeordnet worden. Konkordanzdemokratien zeichnen sich dadurch aus, dass das Mehrheitsprinzip nicht als *der* Entscheidungsmechanismus gilt, sondern durch Konsensregeln ausgeschaltet bzw. verringert wird, wozu spezielle institutionelle Vorkehrungen getroffen werden. Die wesentlichste Vorkehrung ist die paritätische oder proportionale Besetzung wichtiger Positionen im politischen Entscheidungsprozess.<sup>49</sup> Konflikte werden also durch Kompromissbildung beigelegt, wobei Minderheiten an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Koalitionsregierungen sind in Konkordanzdemokratien die Regel. All dies gilt auch für die kolumbianische Frente Nacional, wobei diese aber nicht der üblichen Regel folgte, dass Parteien proportional zu ihrer in Wahlen ermittelten numerischen Stärke politische Entscheidungspositionen besetzen<sup>50</sup>, so dass hier Mehrheitsentscheidungen einen noch geringeren Stellenwert besaßen als in den klassischen Konkordanzdemokratien. Der Koalitionszwang erschwerte die Regierungsarbeit und führte dazu, dass man sich

48 „Bipartidismo“ bedeutet mehr als nur Zwei-Parteien-System, auch mehr als nur dominantes Zwei-Parteien-System. Er steht für ein *ausschließendes* Zwei-Parteiensystem.

49 Vgl. Gerhard Lehmbruch, Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme, in: Helga Michalsky (Hg.), Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen, Vaduz, 1991, S. 16.

50 Vgl. Arend Lijphart, Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven–London, 1980, S. 39.

immer nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen konnte. Substanzieller Wandel konnte auf dieser Basis nicht möglich sein. Die politischen Auseinandersetzungen innerhalb der Frente Nacional verlagerten sich von den zwischenparteilichen auf die innerparteilichen Auseinandersetzungen. Dadurch wurden die Fraktionsbildung begünstigt und die Herstellung von Mehrheitsverhältnissen im Kongress sowie die Gesetzgebungsarbeit erschwert, und die Parteien verloren ihre Rolle als Mediator zwischen Gesellschaft und Staat, weil sie zu sehr mit dem Staat fusionierten.<sup>51</sup> Der konstitutionelle Ausschluss einer jeden dritten Partei verhinderte nicht nur parlamentarische Opposition und auf Konkurrenz basierende Kreativität, sondern verlagerte die Opposition auch zwangsläufig in die politische Illegalität und zwang die Regierung zum Erlass von Notstandsgesetzen.

In Kolumbien handelte es sich also um ein besonders rigides Konkordanzregime, weil es auf die Initiative der Konservativen Partei, die angesichts ihrer Minorität ein besonderes Misstrauen hegte, sogar in der Verfassung verankert wurde, aber vor allem, weil die Minderheitspartei durch die Paritäts- und Alternations-Prinzipien mit überproportionalen Einflusschancen begünstigt wurde. Zudem war dies ein Konkordanzregime, das mit einem präsidentialistischen Regierungssystem einherging, eine Möglichkeit, die von den Theoretikern der Konkordanzdemokratie zwar nicht ausgeschlossen, aber für weniger günstig gehalten wurde.<sup>52</sup> In Kolumbien war also die einer Konkordanzdemokratie vorausgesetzte allgemeine Problemlösungs- oder Gemeinwohlorientierung im Sinne der Bereitschaft zur gemeinsamen Suche nach der insgesamt besten Lösung unter (zumindest vorläufiger) Hintenanstellung von Verteilungsfragen<sup>53</sup> nicht gegeben. Folglich ergab sich die für einen solchen Fall zu erwartende geringe Handlungs- und Innovationsfähigkeit, welche den demokratischen Impetus des Regimes wesentlich beschränkte. Dies führte zur Selbstblockade des Regimes, das deshalb unfähig sein musste, politischen Wettbewerb zuzulassen sowie nichtstaatliche Gewalt zu beherrschen, und daher zwar ein Konkordanzregime, aber keine Konkordanzdemokratie war. Dass eine solche Immobilität auf der Grundlage langsamer und nicht innovativer Entscheidungsprozesse die Effektivität von Konkordanzdemokratien „herunterschrauben“ kann, haben ihre Theoretiker grundsätzlich angenommen.<sup>54</sup> Dass jedoch dieses Problem in Kolumbien über alle Maßen virulent wurde, lag an einer besonders rigiden Handhabung des Konkordanzregimes aufgrund der Tatsache, dass in ihr mit der Elite allein eben nicht *alle* relevanten Segmente repräsentiert waren, wie dies für eine Konkordanzdemokratie vorausgesetzt wird.<sup>55</sup> Das Problem bestand also zwar auch, aber nicht allein darin, dass die Frente Nacional als „Elitenkartell“<sup>56</sup>

51 Mauricio Solaún, *Colombian Politics: Historical Characteristics and Problems*, in: R. Albert Berry/Ronald G. Hellman/Mauricio Solaún (Hg.), *Politics of Compromise. Coalition Government in Colombia*, New Brunswick, 1980, S. 36.

52 Vgl. Arend Lijphart, a.a.O. (Anm. 50), S. 33.

53 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat*, in: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Festschrift für Gerhard Lehmann, Opladen, 1993, S. 34.

54 Vgl. ebenda, S. 50 f.

55 Arend Lijphart, a.a.O. (Anm. 50), S. 25.

56 Arno Wauschkuhn, *Schlusszusammenfassung*, in: Helga Michalsky (Hg.), a.a.O. (Anm. 49), S. 180.

funktionierte – Konkordanzdemokratien sind so definiert –, sondern dass in diesem Fall die „elite cooperation“<sup>57</sup> nicht jene „grand coalition of all [Hervorhebung H.Z.] significant segments“<sup>58</sup> absicherte, die als Voraussetzung für eine Konkordanzdemokratie (und nicht nur ein Konkordanzregime) gilt. Da die Guerilla, die ein solches bedeutsames Segment war, ausgeschlossen wurde, war letztlich nicht garantiert, „(...) that the representative organizations of the society follow segmental cleavages“<sup>59</sup>.

Aus den entsprechenden Abkommen zwischen Liberaler und Konservativer Partei geht eindeutig hervor, dass die Protagonisten des Paktes den Frieden bzw. das Ende der Gewalt in den Mittelpunkt gerückt hatten. Doch führten sie diese Gewalt fälschlicherweise nur auf die Existenz der Militärdiktatur bzw. des Banditentums zurück, wobei sie versprachen, letzteres nicht mehr für ihre Zwecke einzusetzen. Sie sahen aber nicht, dass die Gewalt schon nicht mehr vordergründig den zwischen ihnen selbst bestehenden Konflikten entsprach. Damit überschätzten die beiden traditionellen Parteien den Grad ihrer eigenen „Versäulung“, aus der sich, anders als in Konkordanzdemokratien, auch keine korporatistischen Strukturen entwickeln konnten, und sie verkannten auch gegenlaufende Mobilisierungsprozesse: Unter den violenten Akteuren, die unter der Frente Nacional fortexistierten, gab es zwar noch immer auch eine große Zahl von Banditen, und es bestanden auch noch einige Guerilla-Sekundanten der beiden traditionellen Parteien fort. Vor allem aber begannen sich aus den Liberalen „comunes“<sup>60</sup> um Manuel Marulanda die kommunistischen *autodefensas* zu entwickeln. Nur wenige Jahre später sollte sich aus diesen kommunistischen *autodefensas* mit den FARC die erste und später stärkste revolutionäre Guerilla Kolumbiens herausbilden, die für einen Sturz der Oligarchie eintrat. Marquetalia wurde 1964 zum „Umschlagplatz“ dieser Konfliktlinien: Dorthin hatten sich die autodefensa-Truppen unter Marulanda zurückgezogen. Den von Präsident Guillermo León Valencia entsandten Truppen in der Stärke von 16.000 Mann konnten die bäuerlichen Selbstverteidigungstruppen mit 48 Kämpfern zwar nicht standhalten, doch war damit der Punkt erreicht, da diese Truppen ihre autodefensa-Strategie ablegten und zur mobilen, der Kommunistischen Partei nunmehr eindeutig unterstehenden Guerilla mutierten.<sup>61</sup>

Der Pakt zur Frente Nacional sollte ein Friedenspakt sein. Er verfehlte diese Wirkung, denn er wurde zwischen zwei Parteien geschlossen, deren Verhältnis schon nicht mehr das war, das hauptsächlich befriedet werden musste. Er war formell initiiert worden, um die von der Diktatur Rojas' Pinilla ausgehende Gewalt auszuräumen. Der Diktator war den

57 Arend Lijphart, a.a.O. (Anm. 50), S. 1.

58 Ebenda, S. 25.

59 Ebenda, S. 41.

60 Während La Violencia gab es bei der Liberalen Partei zwei Guerillagruppierungen – die in Tolima, Valle, Caldas, Sumapaz, Santander zur Unterstützung der Liberalen Partei operierenden „limpios“ und die in Tolima, Sumapaz, Viotá kämpfenden „comunes“, die ursprünglich Liberaler Provenienz waren, sich aber dann in den Dienst der Kommunistischen Partei stellten. Mancherorts, wie in Tolima, bekämpften beide Guerillagruppierungen einander genauso, wie sie kooperierten.

61 Marquetalia widersetzte sich in einer heroischen autodefensa-Aktion den Angriffen der Armee, die im Rahmen des Planes „Laso“ (Latin American Security Operation) unter US-amerikanischer Federführung im Mai 1964 vorgenommen wurde.



Paktunterzeichnern zwar ein Dorn im Auge gewesen, doch letztlich sollte sein Sturz nur dazu dienen, das ausschließende Regime, nunmehr lediglich ohne Diktator, zu bewahren. Es war der entscheidende „Geburtsfehler“ des im Ergebnis der Transition etablierten Regimes gewesen, durch eine auch nichtdemokratisch geprägte Hybridität – seinen ausschließlich-elitistischen Charakter und die Verleugnung der sich zu dieser Zeit bereits von den traditionellen Parteien emanzipierenden Guerillas – am Ende nicht jener Friedenspakt geworden zu sein, als der er von seinen Urhebern gefeiert worden ist. Er beendete zwar die zweite, anomische Phase der Gewalt, aber nur, um eine dritte, nunmehr wieder bifurkierte Phase der Gewalt zu eröffnen, die vom Konflikt „revolutionäre Gueilla versus Staat“ geprägt sein sollte. Nicht nur, dass sich das am 7. August 1958 etablierte politische Regime als violentes Regime darstellte, auch in seiner formalen Konfiguration entsprach es nicht den für prozedural-demokratische Regime geltenden Kriterien der Kompetitivität. Die – verspätete – verfassungspolitische Reaktion auf das Ende der Frente Nacional erfolgte 1990/91.<sup>62</sup>

#### **4.2. Transition, zweiter Versuch – der Übergang zur neuen Verfassung (1990 bis 1991)**

Der Transition zweiter Versuch wurde gestartet, nachdem Mitte der achtziger Jahre nach längerer Zeit erstmals wieder eine Mobilisierung der Unter- und Mittelschichten stattgefunden und die Drogengewalt, auch „Narkoterrorismus“ genannt, Raum gegriffen und dafür gesorgt hatte, dass eine Vielzahl neuer Gewaltakteure die „Szene“ betrat und sich spektakulärer Politikermorde schuldig machte. Alte und neue Gewalt verwoben sich zu einem undurchschaubaren Gewalt-Amalgam, wobei die anomische Gewalt, finanziert auch durch Drogengelder, die Pole der strukturierten Gewalt, den Staat und die Guerilla, von außen und innen „unterwanderte“. Der daraufhin in Angriff genommene Transitionsversuch, der als Erarbeitung einer neuen Verfassung umgesetzt wurde, sollte zum einen die Mobilisierung „von unten“ kanalisieren sowie eine Demobilisierung der Guerilla ermöglichen und zum anderen der Drogengewalt Einhalt gebieten. Aber historisch war er in erster Linie vor die Aufgabe gestellt, den von der Frente Nacional institutionalisierten „bipartidismo“ auch in seinem informellen Fortwirken zu beenden und den Regime-Hybrid zur Demokratie zu „verbessern“. Obwohl dieser Transitionsversuch Demokratisierung durchaus beförderte, sollte er in diesen Ansprüchen scheitern.

Der zu dieser Zeit, von 1986 bis 1990, amtierende Präsident Virgilio Barco Vargas lancierte im Januar 1988 den Vorschlag, eine Verfassungsreform durch eine Verfassunggebende Versammlung erarbeiten bzw. durch ein Plebiszit erwirken zu lassen – eine Idee, die bereits in der Guerilla, wenn auch hier mit anderer Reichweite, angedacht war. Barco bediente sich dabei einer Initiative „von unten“, die von systemkonformen, aber durch den Mord an dem alternativen Liberalen Politiker Luis Carlos Galán motivierten Studenten etablierter Universitäten vorgetragen wurde. Sie hatten es ohne jegliche Parteienan-

62 Vgl. David Roll, *Un siglo de ambigüedad. Para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia*, Bogotá, 2001, S. 233 f.

bindung vermocht, eine Bewegung zu formieren und 30.000 Stimmen für ein Plebiszit – dem so genannten siebten Wahlzettel („séptima papeleta“) <sup>63</sup> – zugunsten einer Verfassungsreform zu sammeln. Doch entsprechende Versuche des Präsidenten, dies auf konstitutionellem Wege, d. h. über den Kongress und dann auch durch Präsidialdekrete, zu veranlassen, scheiterten mehrfach am Widerstand des Kongresses, des Staatsrats bzw. des Obersten Gerichts. <sup>64</sup>

Barco, der darauf achten musste, dass ihm die Bewegung „von unten“ politisch nicht entglitt, stellte sich präventiv an deren Spitze und erklärte dafür sogar den Ausnahmezustand, um der Wahlbehörde Befehle zu können, auch die siebten Wahlzettel auszuzählen. Zu den Präsidentschaftswahlen am 27. Mai 1990 sollte dann ein weiterer Wahlzettel auszufüllen sein, mit dem die Wähler darüber abstimmen sollten, ob eine Asamblea *Constitucional* (Verfassungsmäßige Versammlung), die nur Reformen zur bestehenden Verfassung beschließen dürfte und gegenüber solchen Themen wie „Kongress“ und „Judikative“ Beschränkungen unterworfen wäre, oder eine Asamblea *Constituyente* (Verfassungsgebende Versammlung), die ohne weitere Beschränkungen eine neue Verfassung erarbeiten könnte <sup>65</sup>, einzuberufen sei. 96,91 Prozent der Wähler stimmten für die letztere Option. <sup>66</sup> Aber erst unter dem nachfolgenden Präsident César Gaviria entschied sich das Oberste Gericht mit einer Stimme Mehrheit dafür, das Dekret 1926 vom 24. August 1990, das eine uneingeschränkte Verfassungsgebende Versammlung festlegte, zu bestätigen. Die neue Magna Charta war gehalten, über die Beseitigung der in der Verfassung von 1886 enthaltenen autoritären Segmente die rechtliche Voraussetzung dafür zu schaffen, den verfassungsrechtlich gestützten Regime-Hybrid in eine verfassungsrechtlich garantierte Demokratie und in einen Rechtsstaat umzuwandeln, denn nach der Verfassung von 1886 „[...] quedaron abiertas las compuertas para que los actos dictatoriales irrumpieran.“ <sup>67</sup>

Die Idee einer Verfassungsänderung qua Konstituante war indes nicht nur von Barco bzw. den Studenten, sondern auch von der Guerilla, insbesondere vom EPL, aber auch vom M-19, vorgetragen worden. Der am 9. März 1990 von Regierung und M-19 unter-

63 Normalerweise konnten die Wähler bei Parlaments- und Bürgermeisterwahlen sechs Wahlzettel – je einen für den Senat, die Abgeordnetenkammer, Abgeordnete in den Munizipien, Concejales, Bürgermeister und den entsprechenden Kandidaten der Liberalen Partei – in die Urne werfen, doch bei den Bürgermeister- und Parlamentswahlen am 11. März 1990 durften sie zusätzlich noch einen siebten Wahlzettel für ein Plebiszit ausfüllen. Mit Hilfe des zur Diskussion stehenden (neuen) Plebiszits sollte zum einen jener Artikel 13 des Plebiszits vom 1. Dezember 1957 abgeändert werden, der eine Verfassungsreform durch eine Konstituante verbot, und zum anderen jener Artikel 218 der noch geltenden Verfassung, der, bis auf bestimmte Perioden, es nur dem Kongress erlaubte, dieses Verbot aufzuheben bzw. eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen.

64 Vgl. Luis A. Restrepo, Asamblea Nacional Constituyente en Colombia: Concluirá por fin el Frente Nacional? in: *Análisis Político*, Nr. 12, 1991, S. 58.

65 Vgl. Gustavo Gallón/Rodrigo Uprimny, Constituyente o Reconstituyente, in: *Cien días vistos por CINEP*, Jg. 3, Nr. 10, 1990, S. 7.

66 Vgl. Luis A. Restrepo, a.a.O. (Anm. 64).

67 Übersetzung: „Die Schleusen blieben geöffnet, um diktatorische Akte einströmen zu lassen.“ Jaime Buenahora Febres-Cordero, *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*, Bogotá, 1992, S. 73.

zeichnete Friedensvertrag enthielt die Forderung nach einer Verfassungsreform. Er bestätigt auch die bereits im November 1989 ausgehandelte „Circunscripción Nacional Especial de Paz“ (spezielle nationale Wahlregistrierung des Friedens) für Parteien, die aus den demobilisierten Guerillas hervorgehen würden, womit der Eintritt der zu legalen politischen Parteien konvertierten Guerillas in die Legislative prozedural erleichtert werden sollte. Auch die später demobilisierten Guerillas EPL (Mehrheitssektor), MAQL und PRT sollten in den Genuss einer solchen „Circunscripción“ kommen. Es war eine glänzende Koinzidenz der Präferenzen, dass die Regierung durch eine demokratische Öffnung über die Konstituante und den so entstandenen Raum eines friedlichen Konfliktaustrags die Gewaltzuspitzung entschärfen wollte und dass gleichzeitig die Guerillas des schwachen „Strangs“ eine Möglichkeit erhielten, aktiv an einer solchen demokratischen Öffnung zu partizipieren, ohne dazu selbst einen weitergehenden Druck ausüben zu müssen und zu wollen.

In dem Moment, da mit der Eröffnung der Konstituante dieser Handlungsspielraum entstanden war, gab es nun die Möglichkeit, ihn entweder so zu belassen und zu nutzen, wie er war, oder aber ihn durch entsprechendes Handeln „von innen“, aus der gewählten Konstituante heraus, und „von außen“, durch die Einbeziehung der noch aktiven starken Guerillas, auszudehnen, d. h. seine Elastizität bis zum letzten zu beanspruchen. Die im „Windschatten“ des M-19 „segelnden“ schwachen Guerillas wählten wie die Regierung die erste Option, die sich dann auch als gemeinsame Handlungsoption der Konstituante durchsetzte und sich in einer nur partiellen Demokratisierung des Verfassungstextes niederschlug. Damit nahmen sie in Kauf, dass im Kontext der Konstituante der Handlungsspielraum für Demokratisierung wieder schrumpfte. Die in der CGSB vereinigten Guerillas des starken „Strangs“ kritisierten die Entscheidung der Guerillas des schwachen „Strangs“ und wollten sich, „im Block“, Eintritt in die Konstituante verschaffen und diese natürlich für ihre eigenen radikalen Ziele bis zum letzten ausnutzen und „ausweiten“. Das wurde ihnen aber verwehrt.

Die FARC, die sich stets gegen einen Frieden als Kapitulation der Guerilla ausgesprochen hatten, schlugen vor, selbst, und zwar als kriegführende Partei „in Waffen“ an der Konstituante teilzunehmen, weil sie den legalen Repräsentanten nicht vertrauten, und präsentierten am 21. Oktober 1990 in Casa Verde, ihrem Sitz, einer in Vorbereitung der Verfassungsgebenden Versammlung installierten Sondierungskommission eine Liste mit den Namen von 20 dafür in Frage kommenden Guerilleros der CGSB, darunter alle „Comandantes máximos“. Eine Konstituante ohne Partizipation der CGSB war nach Meinung der Guerilleros keine Basis für einen Friedensvertrag.<sup>68</sup> Die Sondierungskommission empfahl der Regierung die unverzügliche Aufnahme eines direkten Dialogs noch vor der Wahl der Konstituante, worauf sich diese jedoch nicht einließ. Der ELN hatte die zwischen Regierung und dem M-19 bzw. dem EPL geführte Verhandlung gleichfalls scharf kritisiert<sup>69</sup> und für eine Partizipation der CGSB „in Waffen“ an der Konstituante<sup>70</sup> plä-

68 Vgl. Entrevista a Manuel Marulanda (FARC). Con la entrega de la Guerilla no se soluciona nada, in: Opción, Nr. 28, 1990, S. 15.

69 Vgl. ELN rechaza plan Barco (Septiembre 6 de 1988), in: Debate, Nr. 16, 1988, S. 17.

diert. Für den Fall einer Teilnahme an der Konstituante wollte der ELN die folgenden Forderungen erheben: Partizipation der Mehrheiten der sozialen, politischen und ökonomischen Kräfte an der Staatsführung, die Aufhebung des Ausnahmezustands, die Demilitarisierung des Landes, die Aufhebung der Doktrin der Nationalen Sicherheit, die Reduzierung und Säuberung der Armee, die nationale Souveränität und darunter vor allem die „nationalistische“ Ausbeutung der nationalen Ressourcen, Wohlstand für die Mehrheit sowie die Partizipation der Minderheiten an der Politik und Respekt vor deren Land und Kultur.<sup>71</sup> Auf ihrem V. Gipfel hatte auch die CGSB erklärt, dass sie in ihrer ganzen Breite die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung unterstütze.<sup>72</sup>

Spätestens hier muss die Frage gestellt werden, was passiert wäre, wenn die Regierung dem von der CGSB bzw. ihren Gliedern in Verhandlungen vorgebrachten Wunsch, sich an der Verfassungsgebung zu beteiligen, stattgegeben hätte. Vielleicht hätte es so tatsächlich die Chance gegeben, dass sich die starke Guerilla auf substanzielle Verhandlungen im Rahmen dieser von ihr dann akzeptierten und ohnehin so demokratisch wie noch nie zusammengesetzten Legislative eingelassen und sie deren Ergebnisse als Verhandlungskommiss akzeptiert hätte. Dass auch noch heute – von Guerilla, Regierung und Notabeln – immer wieder die Idee einer neuen Konstituante vorgetragen wird, mag diese Vermutung stützen. In jedem Fall wäre bei einer Partizipation der CGSB an der Konstituante von 1991 ein Mehr an Regimewandel herausgekommen, als es ohne sie geschehen ist.

Die vom 5. Februar bis zum 4. Juli 1991 tagende Konstituante und die von ihr erarbeitete neue Verfassung sind beide in ihrer Ambivalenz von Chancen und Grenzen zu betrachten, die sich zum einen auf die unmittelbare Tätigkeit und jenen mittelfristigen demokratischen Handlungsspielraum eines ganz spezifischen „window of opportunities“, den die Konstituante allein mit ihrer Tätigkeit öffnete, beziehen und zum anderen auf den von ihr erarbeiteten neuen Verfassungstext, der den erweiterten und bis heute gegebenen gesetzlichen Spielraum für Demokratisierung bestimmt: Der Ausschluss der starken Guerrillas – der wichtigsten Oppositionskraft – sowie die Tatsache, dass Präsident Gaviria am Wahltag den Sitz der FARC bombardieren ließ, aber auch die enorm hohe Abstinenz von 74 Prozent bei der Wahl zur Konstituante zählen zu den Grenzen.

Zu den Chancen gehört, dass es im Vorfeld der Konstituante 840 von Bürgermeistern, 286 von sozialen Organisationen, 244 von Rehabilitierungsräten, 114 von Universitäten und indigenen *cabildos*<sup>73</sup> organisierte Arbeitstische gegeben hatte, die Vorschläge zu den Themen der Verfassungsdiskussion unterbreiteten. Dies waren demokratische Diskussionsforen, die in Kolumbiens Geschichte ihresgleichen suchten. Die Wähler konnten sich frei für 70 von insgesamt 778 Kandidaten für die Konstituante entscheiden. Sie trafen eine

70 Vgl. M. Pérez (UCELN), *Somos un factor de incidencia*, in: *Opción*, Nr. 28, 1990, S. 16 f.

71 Vgl. ebenda.

72 *Resolución Política Pública. V Cumbre de la Simón Bolívar. No a la ilegitimidad, si a la Constituyente*, in: *Resistencia*, Nr. 107, 1990, S. 7 ff.

73 Die *cabildos* waren ursprünglich eine spanische Institution. In Kolumbien sind sie erst seit der Verfassung von 1991 erlaubt und sollen dazu dienen, dass die Bevölkerung in entsprechenden Versammlungen auf lokaler Ebene mit beraten kann.

nichttraditionelle Wahl und öffneten damit ein einzigartiges „window of opportunity“: Es war mit der AD M-19 eine ehemalige Guerilla, die mit Abstand die höchste Stimmenzahl (27 Prozent) und 19 Sitze erhielt. Ihr folgte das MSN mit 15 Prozent und 11 Sitzen. In der Verfassunggebenden Versammlung waren auch politische (UP), ethnische und religiöse Minderheiten und die anderen schwachen, inzwischen demobilisierten Guerillas (EPL mit Stimmrecht, PRT und MAQL ohne Stimmrecht) vertreten. Insgesamt handelte es sich um 10 verschiedene „Sektoren“, von denen keiner über eine absolute Mehrheit verfügte, so dass die unterschiedlichsten, wechselnden transitorischen Koalitionen eingegangen werden mussten und die Suche nach Konsens dominierte, die aber schwierig war. In den konkreten Auseinandersetzungen innerhalb der Konstituante kristallisierten sich zwei Blöcke heraus – der von AD M-19, MSN, den ethnischen und religiösen Minoritäten und Ex-Guerillas einerseits sowie der der Liberalen und (Sozial)Konservativen Partei andererseits, wobei der erste der stärkere war und seine Gemeinsamkeit vornehmlich aus dem Kampf gegen den Klientelismus der traditionellen Parteien beziehen wollte. Diese Kräfteverhältnisse in der Konstituante kehrten die traditionelle Konstellation in der Legislative, in der die beiden traditionellen Parteien immer die übergroße Mehrheit besessen hatten, völlig um.

In der Konstituante funktionierte also der traditionelle „bipartidismo“ nicht. Die dadurch gegebene Chance, einen Verfassungstext mit hohem Demokratisierungsanspruch zu verfassen, wurde aber von den wenigsten der Abgeordneten verfolgt: Es konkurrierten im Wesentlichen zwei Positionen, die von unterschiedlicher Warte aus das Gewaltproblem, das ja die Bereitschaft zum Verfassungswechsel hervorgerufen hatte, angehen wollten: Die einen wollten durch eine Beendigung der Straflosigkeit und weitgefasste Ausnahmerechte für die Exekutive eine autoritäre Transformation des Staates erreichen, die anderen dagegen wünschten, das politische Regime zwar zu demokratisieren, um der Gewalt auf diese Weise den Boden zu nehmen, jedoch ohne den ausschließenden „bipartidismo“ in Gänze aufzubrechen. Zwar dominierte am Ende mit leichtem Vorteil die zweite Tendenz, aber auch dies nur in einer kampffreien Kompromissfindung, was im Ergebnis keinen konstitutionell vorbereiteten Regimewechsel ermöglichte. Es hat keine Kraft in der Konstituante gegeben, die imstande gewesen wäre, den Verfassungswandel politisch zu führen, und Präsident Gaviria vermochte es vorzüglich, die Konstituante so zu kontrollieren, dass sie nicht aus der Bahn eines nur gemäßigten Wandels geraten konnte.

Was aber ist neu an der Magna Charta von 1991 im Vergleich zu ihrer Vorläuferin von 1886? Im Artikel 1 der neuen Verfassung<sup>74</sup> wird Kolumbien neuerdings als ein sozialer Rechtsstaat definiert. Hatte die Verfassung von 1886 nur insgesamt 36 Artikel zu den Rechten und Garantien der Bürger, sind es in der Verfassung von 1991 72 Artikel, die sich im Unterschied zur vergangenen Verfassung nicht nur den politischen Grundrechten<sup>75</sup>, sondern auch den sozialen, ökonomischen und kulturellen Rechten<sup>76</sup>, und den kollektiven

74 Die Verfassung von 1991 wird zitiert nach: Constitución Política de Colombia. Actualizado – 2000, Bogotá, 2000.

75 Artikel 11–41 der Verfassung von 1991.

76 Artikel 42–47 der Verfassung von 1991.

sowie Umweltrechten<sup>77</sup> zuwenden. Der Staat erkennt nunmehr auch ausdrücklich die ethnische und kulturelle Vielfalt der kolumbianischen Nation an und will diese schützen.<sup>78</sup> Als ein politisches Grundrecht wird das Recht auf Frieden genannt, das mit der Pflicht zum Frieden verknüpft wird.<sup>79</sup> Frieden ist laut neuer Verfassung Voraussetzung für die Erfüllung der Grundrechte, wird aber gleichzeitig als Ideal bzw. als Verfassungsziel benannt. Dies ist paradox, denn gibt es keinen Frieden, so können die Bürger mangels Autonomie ihren Status als Rechtssubjekt nicht wahrnehmen, und die in der Verfassung generös aufgezählten (anderen) Grundrechte lassen sich ohne Frieden nicht effektiv sichern.<sup>80</sup>

Ein erhöhtes Gewicht erhält die politische Partizipation der Bürger<sup>81</sup>, womit nicht mehr (nur) eine repräsentative, sondern sogar eine partizipative Demokratie zur Norm erhoben werden soll.<sup>82</sup> Besonders schwerwiegend sind die Verfassungsänderungen zur Judikative: Es werden eine Staatsanwaltschaft sowie die Trennung von Ermittlung und Beschuldigung eingeführt. Neu sind auch ein Consejo Superior de la Judicatura, ein formal unabhängiges Gremium, das die Judikative organisieren soll, ein vom Obersten Gerichtshof getrenntes Verfassungsgericht (dessen Richter vom Senat aus Listen ausgewählt werden, die vom Präsidenten, dem Obersten Gerichtshof und dem Staatsrat zusammengestellt werden), eine spezielle Gerichtsbarkeit für indígenas, Friedensrichter, ein Ministerio Público und ein dort tätiger Ombudsmann für Menschenrechte<sup>83</sup> und vor allem die Acciones de Tutela.<sup>84</sup> Damit sind Verfassungsbeschwerden bzw. Grundrechtsklagen zum Schutz der Grundrechte, d. h. Mechanismen eines schnellen juristischen Schutzes zur Sicherung individueller und kollektiver Rechte gegenüber den öffentlichen Institutionen<sup>85</sup>, gemeint, die greifen sollen, wenn diese durch den Staat verletzt werden.

Zur Eindämmung des „bipartidismo“ wurde immerhin der berüchtigte Verfassungsartikel 120 abgeschafft, der den gewählten Präsidenten dazu verpflichtet hatte, der im Wahlkampf zweitstärksten Partei Regierungsposten anzubieten. Auch gibt es von nun an die Funktion eines Vizepräsidenten, der nicht unbedingt derselben Partei angehören muss wie der Präsident<sup>86</sup>, die Einführung einer Stichwahl für das Präsidentenamt<sup>87</sup>, womit Allianzen mit kleinen Parteien an Bedeutung gewinnen, die Pflicht des Staates, die Wahlkam-

77 Artikel 78–82 der Verfassung von 1991.

78 Artikel 7 der Verfassung von 1991.

79 Artikel 22 der Verfassung von 1991.

80 Vgl. persönliches Interview mit Carlos Gaviria Díaz; früher: Präsident des Verfassungsgerichtes; zum Zeitpunkt des Gesprächs: Richter am Verfassungsgericht (26. Juli 2000).

81 Artikel 103–123 der Verfassung von 1991.

82 Vgl. Jaime Buenahora Febres-Cordero, a.a.O. (Anm. 67), S. 52.

83 Artikel 282 der Verfassung von 1991.

84 Artikel 86 der Verfassung von 1991.

85 Artikel 89 der Verfassung von 1991.

86 Artikel 202–205 der Verfassung von 1991.

87 Artikel 190 der Verfassung von 1991.

pagnen der Parteien finanziell zu unterstützen<sup>88</sup>, die Garantie eines Zuganges zu den Medien<sup>89</sup> sowie ein Oppositionsstatut<sup>90</sup>. All dies soll ein demokratischeres Spiel ohne Klientelismus und Korruption ermöglichen. Nach der neuen Verfassung reichen nun 50.000 Unterschriften, um eine Partei zu gründen<sup>91</sup>, was in der Praxis eine ungeheure „Parteischwemme“ von bis zu 90 Parteien bewirkte, die aber nichts gegen die Vormacht der beiden traditionellen Parteien ausrichten konnten. Eine klare legale Opposition hat trotz dieser Verfassungsänderung nicht entstehen können. Eine Institutionalisierung der Parteien – über klientelistisch funktionierende Wahlmaschinen hinaus zu demokratisch agierenden Mediatoren – hat nicht stattgefunden. Daran ist zwar nicht die Verfassung schuld, aber diese trifft auch nicht jene für Kolumbien möglicherweise notwendige *spezifische* konstitutionelle Vorkehrung, mit der die tradierten ausschließenden Strukturen und Handlungsmuster zu überwinden wären.

Die beiden eigentlichen politischen Kontrollgewalten – Legislative und Judikative – können auch noch nach der neuen Verfassung von der Regierung kontrolliert werden, ohne dass die Verfassung verletzt wird.<sup>92</sup> Als *faux pas* wird gemeinhin gesehen, dass die Legislative sich nach der neuen Verfassung nicht in die interne Organisation von Parteien und politischen Bewegungen (wohl aber von sozialen Organisationen) einmischen darf, also auch undemokratische Organisationsprinzipien nicht verbieten kann, so dass die Frage bleibt, wie intern undemokratische Organisationen zur Beförderung von Demokratien beitragen sollen. Nichts hat sich mit der neuen Verfassung an der Rolle der Armee, die gegen die Konstituante opponiert hatte, und an den verfassungsgemäß möglichen Konzepten der Nationalen Sicherheit geändert. Die Polizei ist nach der Verfassung von der Armee abhängig, denn sie untersteht dem Verteidigungsministerium und der Militärjustiz; nur operativ befolgt sie die Weisungen des Innenministeriums. Die Militärgerichtsbarkeit ist nicht nur auf typische Militärdelikte beschränkt, sondern bezieht sich auf alle Straftaten von Angehörigen der Streitkräfte, die im Dienst begangen wurden.<sup>93</sup> Sie kann eine Verurteilung von Soldaten und Polizisten durch die zivile Gerichtsbarkeit auch dann verhindern, wenn diese die Menschenrechte verletzt haben. Da Angehörige der Streitkräfte nicht die gleichen Strafen fürchten müssen wie die Zivilbevölkerung, stellt die Militärgerichtsbarkeit eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes dar.

Vor allem aber werden in der neuen Verfassung die Befugnisse des Präsidenten hinsichtlich des Ausnahmezustandes eingeschränkt.<sup>94</sup> Von der Ablösung der Militärdiktatur 1958 bis zur Verabschiedung der Verfassung 1991 befand sich Kolumbien drei Viertel der

88 Artikel 109 der Verfassung von 1991.

89 Artikel 111 der Verfassung von 1991.

90 Artikel 112 der Verfassung von 1991.

91 Artikel 108 der Verfassung von 1991.

92 Vgl. Marco A. Romero Silva, *El conflicto armado y los límites de la reforma política*, in: *Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad* (Hg.), *Conversaciones de Paz. Redefinición del Estado*, Bogotá 1999, S. 116.

93 Ausgenommen sind die höchsten Ränge, die sich vor dem Obersten Gerichtshof zu verantworten haben.

94 Artikel 212–215 der Verfassung von 1991.

Zeit im Ausnahmezustand, in der der Präsident nach Gutdünken Gesetze außer Kraft setzen konnte. Die Erklärung des Ausnahmezustandes ist nach der neuen Verfassung an die Zustimmung des Senats gebunden, kann politisch und juristisch kontrolliert werden und darf die Grundrechte nicht in Frage stellen. Dieser Ausnahmezustand kann im Falle eines äußeren Kriegs<sup>95</sup> und bei einer gravierenden Störung der öffentlichen Ordnung als innerer Notstand<sup>96</sup> erklärt werden, jedoch zunächst nur für 90 Tage pro Jahr, eine Periode, die noch zweimal verlängert werden kann, wobei bei der zweiten Verlängerung der Senat zustimmen muss. Wenn ökonomische, soziale oder ökologische Faktoren die Ordnung stören, kann ein ökonomischer Ausnahmezustand<sup>97</sup> ausgerufen werden. Mit diesen neuen Ausnahmezustandsregelungen wurde der Artikel 121 der alten Verfassung<sup>98</sup> abgelöst, der keine Kontrolle, zeitliche Einschränkung und auch keine Einschränkung der Infragestellung der Grundrechte während eines Ausnahmezustandes beinhaltete. Es war vor allem dieser Artikel, der quasi nach Belieben autoritaristischen Attitüden und der Verletzung der Menschenrechte „Tür und Tor“ geöffnet und ein autoritäres Segment in der Verfassung gebildet hatte. Über die bis 1991 herrschende und zwischendurch nur leicht abgeänderte Ausnahmezustandsregelung von 1886 hatte der Präsident als ein „virtual constitutional dictator“<sup>99</sup> regieren können. Doch auch mit ihren neuen, „weicheren“ Bestimmungen ist die aktuelle kolumbianische Verfassung noch stark auf den Ausnahmezustand fixiert. Am 4. Juli 1991, dem Tag der Verabschiedung der neuen Verfassung, wurde so gleich jener Ausnahmezustand aufgehoben, der seit dem 30. April 1984 ununterbrochen geherrscht hatte. Aber nur 16 Monate vergingen bis zu seiner Erneuerung.

Mit der Verfassung von 1991 ist das von der Frente Nacional ererbte, hegemonial funktionierende „bipartidistische“ Modell ein weiteres Mal abgemildert, aber nicht aufgebrochen worden<sup>100</sup>, denn das Regime blieb ausschließend, zum einen, da die wichtigste oppositionelle Kraft, die starke Guerilla, nicht mit ihren Forderungen in die Konstituante inkorporiert worden war und folglich von ihren Forderungen auch kaum etwas im neuen Verfassungstext wiederfand, und zum anderen, da allein mit der neuen Verfassung nichts dafür getan werden konnte, um dem Ausschluss alternativer Kräfte aus der legalen Politik, der Gewalt und der Korruption des Regimes einen „Riegel vorzuschieben“. Vor die Aufgabe gestellt, eine Stärkung des Staates auf demokratischem und nicht auf autoritärem Wege zu erreichen, suchte die Konstituante angesichts ihrer inneren Fraktionierung den Kompromiss eines „Mittelweges“<sup>101</sup>, der in eine inkonsequente Demokratisierung mündete, die am Ende nichts an der Schwäche des Staates und nur sehr wenig an der realiter

95 Artikel 212 der Verfassung von 1991.

96 Artikel 213 der Verfassung von 1991.

97 Artikel 215 der Verfassung von 1991.

98 Die Verfassung von 1886 wird zitiert nach: Constitución Política de Colombia, Bogotá, 1988.

99 Ronald P. Archer/Matthew S. Shugart, *The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia*, in: Scott Mainwaring/Matthew S. Shugart (Hg.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, 1997, S. 126.

100 Vgl. David Roll, a.a.O. (Anm. 62), S. 258 f.

101 Vgl. Camilo Castellanos, *Un fuego fatuo. Para los colombianos el orden ha resultado esquivo e inaprehensible*, in: *Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad* (Hg.), a.a.O. (Anm. 92), S. 54.



gegebenen Hybridität des Regimes änderte. Mit der Verabschiedung der neuen Verfassung hat dann der für eine Entscheidungssituation typische Selektionsdruck auf die Akteure zu wirken aufgehört, und alle früheren, realiter gegebenen strukturellen Limitationen begannen wieder über die Freiheit des Handelns zu prädominieren.

Von seinen Intentionen – mittels Kanalisierung der Demokratisierung die Spitze zu nehmen, die Guerilla zu demobilisieren und dem „Narkoterrorismus“ bzw. der sich multipolarisierenden Gewalt einen „Riegel vorzuschieben“ – vermochte es das Establishment durchzusetzen, dass zwar die erste, nicht aber die dritte Intention verwirklicht wurde. Die zweite Intention wurde, da sich nur die schwache, nicht aber die starke Guerilla demobilisieren ließ, nur halb umgesetzt. Hätte der Verfassungswechsel von 1991 den Beginn einer Transition markieren und nicht nur ein „reequibramiento reformista“<sup>102</sup> sein wollen, so hätte auch er auf einem Pakt beruhen müssen – in diesem Fall allerdings nicht, wie bei der Frente Nacional, zwischen den beiden traditionellen Parteien, sondern zwischen diesen Parteien (respektive dem Staat) einerseits und der gesamten – also auch der starken – Guerilla andererseits. Diese Chance ist jedoch angesichts der Bündelungs- und Durchsetzungsunfähigkeit der Guerilla, aber auch angesichts der Apathie der Bevölkerung gegenüber der Konstituante und der Konzeptionslosigkeit bzw. Durchsetzungsunfähigkeit der alternativen Kräfte in der Konstituante vertan worden. Das „window of opportunity“ an dem mit dieser Konstituante zweifellos gegebenen Entscheidungsumkehrpunkt musste letztlich ungenutzt „zuschlagen“, weil weder politisch noch konzeptionell Handlungsalternativen vorbereitet waren.

Dass die zuvor auch konstitutionell noch angelegten autoritären Regimesegmente im Text der Verfassung von 1991 nur noch „Schlupflöcher“ für Autoritarismus bzw. Demokratie-Defizite (Artikel zu Armee, Ausnahmezustand, Präsidentialismus, Opposition, Rolle des Staates in der Wirtschaft, noch fehlender Artikel zur Priorität der Menschenrechte)<sup>103</sup> sind, kann die Konstituante als ihr Verdienst ansehen. Sinn einer weiteren, unter Beteiligung nun auch der starken Guerillas einzuberufenen Konstituante könnte es sein, genau diese konstitutionell bestehenden „Schlupflöcher“ für Autoritarismus zu schließen. Obgleich, wie Spezialisten meinen, die Verwirklichung selbst der in der „Plataforma para un Gobierno de Reconstrucción y Reconciliación Nacional“<sup>104</sup> vom April 1993, dem programmatischen Grundsatzdokument der FARC, dargelegten Ziele keinen Verfassungswechsel nötig machen würden<sup>105</sup>, wird ein solcher für eine erfolgreiche Konfliktverregelung unabdingbar sein – im besseren Fall, um das Verfassungsrecht noch weiter zu demokratisieren und die „Schlupflöcher“ für Autoritarismus zu verschließen, im schlechteren

102 Übersetzung: „reformistische Wiederherstellung des Gleichgewichts“. Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Democracia pactada: El Frente Nacional y el Proceso Constituyente de 1991 en Colombia*. (PhD-Thesis), Mexiko D.F., 1997, S. 79.

103 Juan J. Linz/Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore–London, 1996, S. 82.

104 Übersetzung: „Plattform einer Regierung des Wiederaufbaus und der Versöhnung“. Vgl. *Plataforma de un gobierno de reconstrucción y reconciliación*. Abril 3 de 1993, in: *Ecología y medio ambiente*. o.O., o.J.

105 Vgl. Alfonso Monsalve Solórzano, *Estado democrático de derecho en Colombia*, in: Alfonso Monsalve Solórzano/Eduardo Domínguez Gómez (Hg.), *Colombia: Democracia y paz*, Medellín, 1999, S. 228.

Fall, damit die Guerillas auf diese Weise ihr Gesicht wahren können.<sup>106</sup> Eine neue Verfassung, so tatsächlich als ein das politische System reformierender „Gran Tratado de Paz“<sup>107</sup> (Großer Friedensvertrag) konzipiert, dem sich dann alle beteiligten violenten Akteure in freiwilliger Disziplin unterwerfen würden, wäre sicher kein schlechter Kompromisshorizont, jedoch nur dann, wenn in der ihn erarbeitenden Verfassunggebenden Versammlung beide konfligierenden Seiten entsprechendes Mitspracherecht hätten.

### 4.3. Das politische Regime nach den Transitionsversuchen

Festzuhalten ist, dass mit dem Verfassungswechsel von 1990/91 ein Demokratisierungsschub vollzogen worden ist, der aber seine bleibenden Ergebnisse in erster Linie im danach demokratischeren Verfassungstext hatte. Würde der Charakter des in Kolumbien gegenwärtigen politischen Regimes ausschließlich vom Verfassungstext abgeleitet, so wäre ein nur mit geringen Defekten versehenes, grundsätzlich aber demokratisches Regime zu konstatieren. Doch auch im heutigen Kolumbien besteht – wenn auch gewissermaßen auf einem höheren Niveau als unter der Verfassung von 1886 – die für Lateinamerika grundsätzlich immer wieder beklagte Kluft zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit weiter. Erhob der Verfassungstext sogar Anspruch auf eine partizipative Demokratie, haben sich in der Wirklichkeit nicht einmal alle Kriterien einer repräsentativen Demokratie umsetzen lassen. Adjektivistisch umschrieben, handelt es sich in Kolumbien heute um ein zivilherrschaftliches, im Wesentlichen polyarchisches, aber auch illiberales, ausschließendes und violentes Regime mit einzelnen – zum Teil sogar von der Armee zu verantwortenden – autoritären Merkmalen. Die demokratischen Segmente liegen in der Zivilherrschaft und in der im Wesentlichen gegebenen Erfüllung der Kriterien einer Polyarchie begründet. Die nichtdemokratischen Segmente lassen sich in den vier folgenden Punkten zusammenfassen.

(1) Die Armee untersteht zwar grundsätzlich den zivilen Regierungsgewalten, ohne jedoch sämtliche Prärogative verloren zu haben. Sie lässt es gegenüber der zivilen Exekutive immer wieder, insbesondere im Friedensprozess, auf Kraftproben respektive Boykottversuche staatlicher Politik ankommen und nimmt bis heute vor allem in den Regionen Funktionen der schlecht ausgebildeten und nicht überall präsenten Polizei<sup>108</sup> wahr, so dass sie für die Bevölkerung vielfach überhaupt der einzige staatliche Ansprechpartner ist. Laut Verfassung übernimmt die Armee auch in „normalen Zeiten“ Funktionen der zivilen

106 Der Verfassungsrichter Carlos Gaviria, seinerseits anwesend bei den Friedensgesprächen der Zivilgesellschaft mit dem ELN in Mainz 1998, berichtet, dass Vertreter des ELN auf seine Frage, ob sie deshalb eine neue Konstituante wollten, weil die gültige Verfassung defizitär sei, geantwortet haben sollen, dass dies nicht der Fall sei. Der ELN habe mit ihr nur deshalb ein Problem, weil er an ihrer Erarbeitung nicht teilnehmen dürfen. Vgl. persönliches Interview mit Carlos Gaviria Díaz, a.a.O. (Anm. 80).

107 Hernando Valencia Villa, zitiert in: *Debates sobre la paz. Exposiciones durante la Semana por la Paz del 26 al 30 de Septiembre de 1988*, in: CINEP (Hg.), *Controversia No. 147/148*, Bogotá, 1988, S. 62.

108 In 95 Prozent der corregimientos und in zehn Prozent der Munizipien gibt es keine Polizeipräsenz. Vgl. Alfredo Rangel Suárez, *Las FARC-EP: Una mirada actual*, in: Malcolm Deas/Maria V. Llorente (Hg.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, 1999, S. 39.

Judikative, ganz zu schweigen von ihren Sonderrechten während des Ausnahmezustandes. Militärgerichtsbarkeit ist nicht nur auf typische Militärdelikte beschränkt, sondern bezieht sich auf alle Straftaten von Angehörigen der Streitkräfte, die im Dienst begangen werden. Mit einer solchen Militärgerichtsbarkeit kann eine Verurteilung von Soldaten und Polizisten durch die zivile Gerichtsbarkeit auch dann verhindert werden, wenn diese die Menschenrechte verletzt haben. Zu Beginn der achtziger Jahre vollzog sich aufseiten des Staates ein Wandel von „legalen“ Repressionsmechanismen zur staatlichen Kriminalität. Es gibt ausreichend dokumentierte Evidenz, dass auch nach dieser Zäsur Armee- und Polizeiangehörige in hunderten Fällen erheblicher Menschenrechtsverletzungen (politische Morde, Verschwindenlassen, Massaker, Folter) schuldig geworden sind, ohne in der übergroßen Mehrheit dafür bestraft worden zu sein.<sup>109</sup> In den meisten dieser Fälle waren die Urheber der Menschenrechtsverletzungen Armeeingehörige, die mit den *paramilitares* kooperierten oder ihnen angehörten. Noch 1999 ist in einer 21-seitigen Liste nachgewiesen worden, dass die Verbindungen der Armee zu den *paramilitares* nicht gekappt sind.<sup>110</sup> Auch die *autodefensas* CONVIVIR und die „limpieza social“ genießen nachweislich die Unterstützung von Armee und Polizei. Das alles sind autoritäre und zum Teil von der Armee zu verantwortende Regime-Merkmale.

(2) Es ist das Paradoxon festzustellen, dass sich einerseits legale Politik fast ausschließlich auf Wahlen reduziert, diese aber andererseits kaum die Wahl zwischen klaren politischen Alternativen ermöglichen. Die Langzeitwirkungen des früher gesetzlich verankerten „bipartidismo“ und die Gewalt gegenüber der legalen Opposition – so verlor allein die linksdemokratische UP 3500 ihrer Mitglieder durch politische Gewalt – dezimieren die Repräsentationskraft des politischen Regimes und erschweren Partizipation. Einerseits hat sich durch die Prädominanz der beiden traditionellen Parteien und durch die Lebensgefahr, der Repräsentanten alternativer Politik unterliegen, keine „dritte Kraft“ Zugang zu den Regierungsgewalten schaffen können – die Guerilla ist nicht legal und die Unabhängigen agieren ohne politisch-programmatische Identität<sup>111</sup> – andererseits hat die Fähigkeit der traditionellen Parteien zur Mobilisierung des Wahlvolkes extrem abgenommen, so dass die Wahlabstinz drastisch stieg. Und noch immer sind die Wahlen in Kolumbien nicht völlig frei und fair: Drogengelder (insbesondere die Wahl Präsident Sampers), Medien und Klientelismus manipulieren sie in Kolumbien in besonderem Maße. Dies alles bedeutet, dass das Regime nicht nur nicht partizipativ, sondern ausschließend ist, und dass in ihm dadurch auch demokratische Repräsentation beeinträchtigt ist.

109 Vgl. z. B. das aufsehenerregende, 580-seitige und 350 Fälle dokumentierende von mehreren internationalen Menschenrechts-NGOs herausgegebene Buch: *El terrorismo de Estado en Colombia*, Brussel, 1992.

110 Die Liste ist zu finden unter: [www.eurosur.org/rebelion/internacional/colomlista.htm](http://www.eurosur.org/rebelion/internacional/colomlista.htm). Hans R. Blumenthal schreibt: „Von fast allen gesellschaftlichen Gruppen werden jegliche Verbindungen zu Paramilitärs geleugnet, man gibt sich indigniert und spricht von kriminellen Organisationen. Privat wird jedoch ohne Scheu über die Notwendigkeit ihrer Unterstützung gesprochen.“ Hans R. Blumenthal, *Der Friedensprozess: „Verhandlungen im Kriege“*, in: Sabine Kurtenbach (Hg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 151.

111 Vgl. Alejo Vargas Velásquez, *Reforma política, oposición y conflicto armado*, in: *Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad* (Hg.), a.a.O. (Anm. 92), S. 93.

(3) Hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit, die von den Transitionologen zunehmend als Demokratie-Kriterium definiert wird, klaffen heute Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit am weitesten auseinander. Einerseits beschneidet der Staat Rechtsstaatlichkeit selbst, wenn er Ausnahmezustand sowie Sicherheitsdekrete verhängt und die Militärgerichtsbarkeit ausweitet. Andererseits konkurrieren und kollidieren informelle Rechts- und Normensysteme – nichtstaatliche Gewaltakteure etablieren in den von ihnen kontrollierten Territorien eigene Rechtssysteme, die sie auch formalisieren – mit den staatlichen. Sie verweben sich aber auch mit ihnen, so dass in der Bevölkerung besonders auf dem Land Unsicherheit entsteht, wer in ihren Rechtsfragen und in ihrer Region überhaupt Ansprechpartner ist. Die Straflosigkeit in Kolumbien beträgt über 90 Prozent.<sup>112</sup> Dies liegt vornehmlich an mangelnden Ressourcen und entsprechender Überforderung bei einem Übermaß an Kriminalität bzw. an mangelnder Ausbildung und Effizienz. Oftmals gilt Straflosigkeit auch als ein Zeichen für Immunität, etwa wenn verhindert wird, dass Staatsdiener oder *narcos* für begangene Menschenrechtsverletzungen oder andere Delikte juristisch zur Verantwortung gezogen werden. Angesichts der Ermordung von Juristen, darunter mehrerer Justizminister, ist es oft die pure Angst, die eine korrekte Behandlung von Strafsachen verhindert. Dabei bemisst Straflosigkeit lediglich das Verhältnis von Anzeigen zu Verurteilungen, nicht das Verhältnis von tatsächlichen Delikten zu Verurteilungen. Es bleibt im Dunkeln, wie viele Delikte aus Furcht oder mangelndem Vertrauen gar nicht erst zur Anzeige gebracht werden.<sup>113</sup> Laut Schätzungen des Justizministeriums bräuchten die Gerichte rund 9,2 Jahre, um ihre Aktenberge abzuarbeiten.<sup>114</sup> Der Zugang zur Justiz ist der Verfassung nach zwar für alle gleich, doch vor allem die Kosten der Rechtsinanspruchnahme, die mangelnde Effizienz und die Korruption der Justiz, die das Vertrauen der Bevölkerung in sie beträchtlich schmälern, stehen dem entgegen. Kolumbien ist also kein Rechtsstaat und sein Regime zumindest in dieser Hinsicht illiberal.

(4) Dass das politische Regime in Kolumbien ein violentes und kein gewaltfreies ist, wurde schon ausführlich dargestellt. Der Staat ist violenter Konfliktpol im innerstaatlichen Krieg und überschreitet in der Gewaltausübung – genauso wie die *paramilitares* durch ihre Massaker und die Guerilla durch ihre Entführungen – immer wieder die vom Humanitären Völkerrecht zum Schutz der Zivilbevölkerung gesetzten Grenzen. Die Zivilgesellschaft ist von einem Geflecht vielfältiger nichtstaatlicher Gewaltakteure geprägt – ihr nichtkämpfender und unter der Gewalt nur leidender Teil hat sich nicht in der Weise autonomisiert, dass er die gesamte Zivilgesellschaft hätte zu einem friedensstiftenden kollektiven Akteur profilieren können. Die Violenz des Regimes hat aber nur zu einem geringen Teil autoritäre, vom Staat zu verantwortende Züge und ist deshalb als selbständiges die Demokratie in Frage stellendes Adjektiv zu nennen.

112 Vgl. Caja de Herramientas, Jg. 6, Nr. 48, 1997, S. 1.

113 In einer Umfrage von 1991 wurde bekannt, dass nur 38 Prozent der Befragten Todesdelikte überhaupt zur Anzeige gebracht haben. Vgl. Mauricio Rubio, La justicia en una sociedad violenta, in: Malcolm Deas/Maria V. Llorente (Hg.), a.a.O. (Anm. 105), S. 218.

114 Soweit nicht anders vermerkt, wurden diese Angaben übernommen von: Linda Helfrich-Bernal, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie (?) in Kolumbien, in: Hans-Joachim Lauth u. a. (Hg.), Rechtsstaat und Demokratie im internationalen Vergleich, Opladen, 2001, S. 139 ff.

Würde man, wie die Urheber des Konzepts der „defekten Demokratie“, nur die „Beschädigung“ des Kriteriums „universelles Wahlrecht“ als „unhintergebares“ Kriterium für Demokratie bzw. als einen so großen Defekt ansehen<sup>115</sup>, dass damit Demokratie in Frage gestellt wäre, dann wäre Kolumbien, in dem ein solches Wahlregime gewährleistet ist, zweifellos eine Demokratie. Doch bei jedem darüber hinausgehenden Anspruch an eine Demokratiedefinition ist es in diesem Fall problematisch, die unter 1) bis 4) benannten Defizite lediglich als „konnotativ“ und nicht als definitorisch „zentral“ für Demokratie anzusehen. Der Stellenwert und die Dimension der hier für Kolumbien aufgelisteten nichtdemokratischen Regimesegmente lassen Zweifel daran entstehen, dass es sich dabei um vernachlässigbare, weil Demokratie nur verminderte und nicht in Frage stellende „Defekte“ handelt. Die Frage ist hier, ob das im Falle der radialen Kategorie „Demokratie“ zweifellos mögliche „conceptual stretching“ auch so weit getrieben werden darf, dass das Adjektiv eine die Essenz des Substantivs ausschließende Bedeutung besitzt. Hier wird postuliert, dass das unmöglich ist: Es gibt autoritäre, illiberale, ausschließende und violente Demokratien ebensowenig wie es „kaltes Feuer“ gibt.

Um die in Kolumbien gegebene Gleichwertigkeit der vielfältig miteinander verzahnten demokratischen und nichtdemokratischen Regimesegmente erfassen zu können, wird hier die Kategorie des „Regime-Hybrids“ vorgezogen. Durch die Anerkennung von Regime-Hybriden als eigenständigem Regimetyp ist es nicht nur möglich, den Regimeübergang als widersprüchlichen, progressierend-retardierenden, länger dauernden, ja unvollendeten Prozess zu begreifen, sondern auch über die binäre Logik von Autoritarismus und Demokratie hinauszugehen.<sup>116</sup> Eine solche binäre Logik ignoriert, dass in Regime-Hybriden neben Verzahnungen und Vermischungen autoritärer und demokratischer Segmente auch nichtdemokratische Segmente, die aber gleichzeitig auch nichtautoritäre Segmente sind – etwa klientelistischen oder violenten Typs – eingebunden sein können. Folgt man dagegen der postmodernen und postkolonialen kultur- bzw. geisteswissenschaftlichen Hybriditätsdiskussion<sup>117</sup>, in der Hybride weniger dichotomisch aufgefasst werden, dann kann geschlussfolgert werden, dass im Ergebnis einer Transition auch ganz neue nichtdemokratische Segmente entstehen können. Insofern gilt weder, dass dort, wo kein autoritäres Segment ist, sich zwangsläufig ein demokratisches befindet, noch, dass

115 Vgl. Wolfgang Merkel/Aurel Croissant, Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. XLI, Nr. 1, 2000, S. 3 ff. Wolfgang Merkel, Defekte Demokratien, in: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hg.), Demokratie in Ost und West. Frankfurt/M., 1999, S. 364 ff.

116 Anders dagegen Rüb: Vgl. Friedbert W. Rüb, Hybride Regime: Politikwissenschaftliches Chamäleon oder neuer Regimetypus? Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zum neuen Pessimismus in der Transitologie, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert W. Rüb (Hg.), Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen, 2002, S. 114.

117 Vgl. z. B. Néstor García Canclini, Culturas híbridadas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad, Mexiko D.F., 1990, S. 263 ff. José J. Brunner, El espejo trizado, Santiago de Chile, 1988, S. 207 ff. Irmela Schneider, Von der Vielsprachigkeit zur „Kunst der Hybridation“. Diskurse des Hybriden, in: Irmela Schneider/Christian W. Thomsen (Hg.), Hybridkultur. Medien – Netze – Künste, Köln, 1997, S. 17. Elisabeth Bronfen/Benjamin Marius, Hybride Kulturen. Einleitung zur anglo-amerikanischen Multikulturalismusdebatte, in: Elisabeth Bronfen/Benjamin Marius/Therese Steffen (Hg.), Hybride Kulturen. Beiträge zur anglo-amerikanischen Multikulturalismusdebatte, Tübingen, 1997, S. 9.

Regime-Hybride auf die Kombination von Komponenten eines autoritären und eines demokratischen Regimes reduzierbar sind.

Die Regime-Komponenten bleiben beim „Zusammentreffen“ weder unverändert noch verschwinden sie, sie assimilieren sich auch nicht notwendigerweise und werden nicht völlig – in einer Synthese – aufgehoben. Widersprüche zwischen konträren Segmenten werden vielmehr „eingeschrieben“ und „ausgehandelt“. Dabei entsteht nicht nur eine Mischung „konstanter“ konträrer Segmente, sondern auch die Segmente selbst ändern sich, und in der neuen Mischung kommen ihrerseits neue Misch-Segmente auf. Es ergeben sich also Hybride im Hybrid. Diese „matroschka-ähnliche“ Segmentierung von Hybriden in „Hybrid-Hybride“ zeigt an, dass mit der Kategorie „Hybrid“ nicht das Verhältnis von Form und Inhalt respektive von formaler und substanzieller Demokratie gemeint ist, in dem die Demokratie nur die formale „Hülle“ eines nichtdemokratischen „Inhalts“ wäre, sondern eine „Ineinander-Schachtelung“ von demokratischen und nichtdemokratischen Inhalten. Für all dies steht Kolumbien.

Dieser kurze regimetheoretische Exkurs hat seine praktische Bedeutung: Es ist ein Unterschied, ob in Friedensverhandlungen nur die Ausräumung „hintergebar“ Defekte von Demokratie oder, weil die Defekte den Mechanismus „Demokratie“ gänzlich außer Kraft setzen und also „unhintergebar“ sind, die Überwindung eines Regime-Hybrids und die Transition zu einer Demokratie auszuhandeln ist. Der Verhandlungskompromiss besäße jeweils eine völlig unterschiedliche Tiefe. Werden nichtdemokratische Segmente zu eng definiert, weil mit autoritären Segmenten gleichgesetzt und deshalb andere nichtdemokratische Segmente nicht erkannt, dann wäre schnell der euphorische oder resignative Schluss bei der Hand, diese seien in Kolumbien gar nicht auffindbar. Würden nichtdemokratische Segmente zu weit definiert, dann würden – nach dem Motto, alles ist nichts – alle schon erreichten demokratischen Errungenschaften in nichtdemokratische „Löcher“ hineinfallen. Würde beispielsweise die Gewalt des Regimes als ein solches nichtdemokratisches „Loch“ bzw. als ein solcher antidemokratischer Vetofaktor betrachtet, der sämtliche demokratische Verfahren außer Kraft zu setzen vermag, dann stellten sich zwar allein durch seine Eliminierung alle anderen demokratischen Merkmale quasi automatisch wieder her, aber dies würde auch bedeuten, dass bis dahin überhaupt kein demokratischer Handlungsspielraum gegeben wäre. Würde die Erfüllung der Polyarchiekriterien oder des Wahlregimes konstatiert und als ein demokratischer „Cumulus“ angesehen, der alles andere überstrahlt, dann wäre noch nicht einmal die Ausräumung der Gewalt notwendig. In beiden Fällen wären dem Handeln der Akteure Schranken auferlegt.

Um den auf die Demokratisierung des in Kolumbien bestehenden Regime-Hybrids zu fokussierenden Verhandlungs- respektive Kompromisshorizont präzise bestimmen zu können, muss vor allem herausgefunden werden,

- welche nichtdemokratischen Regimesegmente am ehesten im Interesse beider Konfliktseiten eliminiert werden könnten, weil sie von ihnen am wenigsten Opfer verlangen würde, und davon abgeleitet, ob es Regime-Präfigurationen gibt, deren Wandel von beiden Seiten von vornherein nicht als Nullsummen-, sondern als Positivsummenspiel angesehen werden kann;

- welche Hierarchien zwischen den und innerhalb der demokratischen und nichtdemokratischen Segmente bestehen, und davon abgeleitet, ob es ein an der Spitze einer Hierarchie stehendes nichtdemokratisches Schlüsselglied gibt, dessen Eliminierung eine Demokratisierungskette „aufrollen“ lassen würde;
- wie – durch eine Sequenzenabfolge nach dem „Reißverschlussprinzip“ – das „Teufelskreis-Problem“ gelöst werden kann, nach dem es ohne Demokratie keinen Frieden und ohne Frieden keine Demokratie bzw. ohne Konfliktverregelung keine Demokratisierung und ohne Demokratisierung keine Konfliktverregelung geben kann, und davon abgeleitet, ob es nicht sogar im Interesse der Konfliktgegner sein könnte, noch während des Konfliktverregelungsprozesses demokratische Vorleistungen zu erbringen.

## 5. Ergebnisse des Konfliktverregelungsprozesses

Wie bereits zu sehen war, stellte der Verfassungswechsel 1990/91 auch eine Zäsur im Konfliktverregelungsprozess dar: In seinem Kontext wurden die Guerillas des schwachen „Strangs“ und des asymmetrischen Konflikts (M-19, EPL (Mehrheitssektor), PRT, MAQL u. a.) demobilisiert, die Guerillas des starken „Strangs“ bzw. des symmetrischen Konflikts (FARC, ELN, EPL (Minderheitssektor)) blieben hingegen militärisch aktiv. Der bis heute als „pax interruptus“ (unterbrochener Frieden(sprozess)) andauernde Konfliktverregelungsprozess mit den starken Guerillas, auf den sich der Report aus Platzgründen beschränken muss, hat 1990 seinen Anfang genommen. Er überdauerte bisher drei Präsidentschaften – des Liberalen César Gaviria Trujillo (1990 bis 1994), des Liberalen Ernesto Samper Pizano (1994 bis 1998) und des Konservativen Andrés Pastrana Arango (1998 bis 2002) – wobei der jeweils nächstfolgende Präsident seinen Friedensprozess bei Null beginnen musste und diesen auch mit einer völlig anderen Strategie verfolgte als sein Vorgänger. Eine permanente, über die einzelnen Regierungen hinausgehende Friedensstrategie des Staates hat es in Kolumbien nie gegeben.

Begonnen hatte der Verregelungsprozess mit dem starken „Guerillastrang“ unter Präsident Gaviria, als 1991/92 in Caracas und Tlaxcala Friedensgespräche zwischen der Regierung und dem „Guerilladach“ CGSB stattfanden. Unter den Präsidenten Samper und Pastrana wurden die Friedensgespräche, da die CGSB de facto nicht mehr existierte, mit den FARC und dem ELN jeweils separat geführt. In allen drei Fällen gelang es, vom unverbindlichen Friedens*dialog*, in dem die Friedensstrategie der Seiten nur einen taktischen Stellenwert besitzt und keine substanziellen Abkommen erreicht werden, zu verbindlicheren Friedens*verhandlungen*, in denen die Friedensstrategie der Seiten einen strategischen Stellenwert besitzt und substanzielle Abkommen erreicht werden, überzugehen. Allerdings gingen die Friedensgespräche auch nicht über die „Initiationsriten“ einer Verhandlung hinaus, denn letztlich scheiterten sie allesamt bereits an dem Punkt, da eine gemeinsame Verhandlungsagenda formuliert wurde bzw. spätestens dann, wenn diese umgesetzt werden sollte. In der Politik des noch bis August 2002 amtierenden Präsidenten Pastrana, dem im Folgenden der Fokus gilt, verknüpfen sich zwei Tendenzen: Auf der einen Seite

sticht sein großes, zuweilen sogar Risiken in Kauf nehmendes Engagement ins Auge. Auf der anderen Seite gilt Pastrana als „Vater“ einer neuen Militarisierung des Konflikts:

Die entscheidenden „Punkte“ im Wahlkampf zu den Präsidentschaftswahlen „sammelte“ Pastrana, als er vier Tage vor der zweiten Wahlrunde, am 17. Juni 1998, seinen Delegierten Víctor G. Ricardo zu den FARC-Chefs Manuel Marulanda und Jorge Suárez Briceño („Mono Jojoy“) in die Berge entsandt und dort das Wort von Marulanda bekommen hatte, ihn als Präsident präferieren zu wollen. Wahrscheinlich hat Pastrana Marulanda schon zu diesem Zeitpunkt die Demilitarisierung von fünf Munizipien, darunter auch des für die FARC strategisch besonders wichtigen San Vicente del Caguán, als baldige Konzession zusichern lassen und glaubhaft machen können, dass er eine weniger ambivalente Politik gegenüber den *paramilitares* als sein Vorgänger im Präsidentenamt plante. Unmittelbar nach seiner Wahl und noch vor seiner Amtsübernahme „setzte“ Pastrana noch einen „drauf“ und traf am 9. Juli 1998 irgendwo in den Bergen Kolumbiens, ohne Leibwächter und begleitet nur von seinem damaligen Friedenskommissär Víctor G. Ricardo und einem Vertreter des Internationalen Roten Kreuzes, für zwei Stunden Marulanda und Suárez Briceño. Damit, dass er zu den Guerilleros in die Berge gegangen war, hatte Pastrana gegenüber seinen politischen Gegnern aus dem Establishment ein mutiges Zeichen gesetzt, jedoch auch die „Parallelautorität“ der stärksten Guerilla Kolumbiens anerkannt. Die FARC, die an der Seite von Manuel Marulanda nicht ihre Friedensunterhändler Alfonso Cano oder Raúl Reyes, sondern ihren Militärchef Jorge Suárez Briceño vor den Kameras aufgeboten hatten, wussten auch dabei zu demonstrieren, dass sie vor allem als eine voll funktionsfähige Armee gesehen werden wollten. Unter Pastrana wurde dem Friedensprozess mit den FARC im Vergleich zu dem mit dem ELN eine gewisse Priorität eingeräumt, zum einen, weil sich Pastrana von seinem Konkurrenten im Präsidentschaftswahlkampf, dem Liberalen Horacio Serpa, der stets den Dialog mit dem ELN favorisiert hatte, abgrenzen „musste“, und zum anderen, weil es mehr der Strategie der Regierung entsprach, direkt und nicht über den „Umweg“ der Zivilgesellschaft mit den Guerillas zu verhandeln, was nur die FARC, nicht aber der ELN auch so sehen.

Am 7. November 1998 befahl Pastrana die Einrichtung der von den FARC geforderten „zona de distensión“ (demilitarisierte Zone) mit einer Fläche von 42.000 qkm und etwa 100.000 Einwohnern in den Munizipien Uribe, Mesetas, Macarena, Vistahermosa (alle in Meta) und San Vicente del Caguán (Caquetá), aus der sich die Regierungsarmee zurückziehen hatte und in der der Friedensdialog mit den FARC stattfinden sollte. Gleichzeitig betonte die Regierung, dass eine solche Zone nach internationalem Recht nichts mit einer effektiven militärischen Kontrolle durch eine etwaige militärische Überlegenheit der FARC gemein habe<sup>118</sup> und dass der kolumbianische Staat zentralistisch bleiben müsse, die Einheit der Nation nicht in Frage gestellt und eine „Balkanisierung“ nicht zugelassen wer-

118 Vgl. Sobre la zona de distensión, in: Presidencia de la República de Colombia/Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Hg.), Hechos de Paz V – VI. A la mesa de la negociación. Agosto 7 de 1998 – Octubre 24 de 1999, Bogotá, o.J., S. 331.



den dürfe.<sup>119</sup> Die Demilitarisierung – Rückzug der Truppen und Suspendierung militärischer Operationen – bedeutete also keine Aufgabe der nationalen Souveränität. Verfassung und Gesetze galten auch in dieser Zone weiter, wobei sich aber eine Schwierigkeit daraus ergab, dass sich die Guerilla grundsätzlich als außerhalb der Gesetze agierend versteht. Der Staat blieb in der Zone mit seinen zivilen Institutionen, dem Bürgermeister und der Polizei, präsent. Die Guerilla hatte indes damit nicht nur einen politischen, sondern natürlich auch einen militärischen Handlungsspielraum gewonnen – Rekrutierungen konnten dort vorgenommen und militärische Ausrüstung gelagert werden – und sie sah die Zone auch eher als Resultat ihres militärischen Erfolgs und nicht so sehr als Ergebnis der Konzessionsbereitschaft der Regierung an, was sie in ihren eigenen Augen „ermächtigte“, mit der Regierung „von gleich zu gleich“ zu verhandeln. Natürlich diente ihr die Zone auch als „Drogenumschlagplatz“. Vor allem aber war sie Ort der Friedensgespräche zwischen Regierung und FARC und auch der insgesamt 38 Audiencias Públicas (öffentliche Anhörungen), welche die FARC der Zivilgesellschaft gewährten und an denen zirka 50.000 Personen teilnahmen.

Die Geltungsdauer der Zone wurde mehrfach verlängert. Doch als die vom 3. bis zum 4. bzw. 8. bis zum 9. Januar 2002 währenden Gespräche zwischen Regierung und FARC daran scheiterten, dass die FARC nicht mehr länger bereit sein wollten, die seit dem 7. Oktober 2001 andauernden Kontrollflüge der Regierungsarmee über der Zone und andere Kontrollmaßnahmen hinzunehmen, und die Regierung es ablehnte, über diese zu verhandeln, war schon einmal das Ende der Zone angesagt. Es hieß, die FARC sollten bis zum 14. Januar 2002 das Territorium verlassen, und die Regierungsarmee dürfe die Zone besetzen. Etwa vier Stunden vor Ablauf des Ultimatums einigten sich FARC und Guerilla am 14. Januar 2002 unter Vermittlung des UN-Sondergesandten James Lemoyne und der Botschafter der „países amigos“, die Gespräche fortzusetzen. Die FARC akzeptierten nun die Kontrollen, und Regierung und FARC vereinbarten am 20. Januar 2002 einen bis zum 7. April 2002 reichenden Zeitplan, der in die Unterzeichnung eines Abkommens über eine Feuereinstellung und die Einstellung der Feindseligkeiten münden sollte. Die Frist für die „zona de distensión“ wurde bis zum 10. April 2002 verlängert. Damit wurde der Fortgang des Friedensprozesses vorerst „gerettet“. Dies gelang dank der Vermittlungsbemühungen des UN-Sondergesandten und der „países amigos“, die bis dahin eine eher untergeordnete Rolle gespielt hatten und nun erstmals tatsächlich als Vermittler tätig waren. Am 20. Februar 2002 jedoch nahm Präsident Pastrana die Entführung eines Flugzeuges bzw. des Senators Jorge Eduardo Gechem Turbay durch die FARC zum Anlaß, den Friedensprozess abubrechen, die „zona de distensión“ aufzukündigen, von der Regierungsarmee besetzen und bombardieren zu lassen. Pastrana, vom Establishment immer wieder der Schwäche gegenüber den FARC bezichtigt und unter den Anpassungsdruck des 11. September geraten, hat damit zum Ende seiner Amtszeit versucht, Stärke zu demonstrieren.

119 Vgl. Víctor G. Ricardo, La paz no se hará a espaldas de los Departamentos (20 de Octubre de 1998), in: Presidencia de la República de Colombia/Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Hg.), a.a.O. (Anm. 118), S. 73.

Am 22. April 2000 hatte Pastrana auch dem ELN eine – allerdings nur 4749 Quadrat-kilometer große – „zona de distensión“ zugesagt. Der ELN wollte über neun Monate in dieser Zone eine Convención Nacional – eine Versammlung der Zivilgesellschaft, aus der später eine neue Verfassunggebende Versammlung hervorgehen soll – veranstalten, da-nach beabsichtigte er, sich aus ihr wieder zurückziehen. Doch die Zone wurde nie instal-liert, da unter dem Druck der *paramilitares* die Bürgermeister und Teile der Bevölkerung der dafür vorgesehenen Region im Süden Bolívars dagegen energisch protestiert hatten. Auch die Gespräche mit dem ELN sind – wie die mit den FARC – immer wieder unter-brochen worden. Insgesamt hat sich unter den kolumbianischen Intellektuellen und Poli-tikern die Meinung durchgesetzt, dass die FARC „bäuerlicher“, weniger intellektuell, mit weniger Idealen verbunden, dafür militärischer, praktischer und pragmatischer seien als der „fundamentalistische“, „voluntaristische“, „religiöse“ ELN. Der ELN seinerseits will in seiner Attitüde gerade im Vergleich zu den FARC mehr Modernität suggerieren, um auf der „intellektuellen“ Ebene jene – militärischen – Defizite zu kompensieren, die er im Vergleich zu den FARC hat. Ein wissenschaftlich belegtes „Bild“ von der Lernfähigkeit beider Guerillas ist aber noch nicht gezeichnet worden.

Pastranas Friedensprozess sollte in den Kontext eines Nationalen Entwicklungsplanes und, darin eingeschlossen, auch eines Sozialen Notstandsplanes gestellt sowie besser und vor allem auch aus internationalen Quellen finanziert werden. Bereits der ursprüngliche, am 22. Dezember 1998 in Puerto Wilches präsentierte „Plan Colombia“<sup>120</sup> war mit der Intention konzipiert worden, durch Friedensgutscheine, spezielle Kredite und zur Hälfte durch internationale Unterstützung finanziert zu werden. Pastrana dachte an eine Art von den Industrieländern finanzierten „Marshall-Plan“ für die soziale, rurale und regionale Entwicklung Kolumbiens. Doch die Suche nach ausländischer Finanzierung wurde dem Plan zum Verhängnis: Ein entsprechender Appell an die US-Regierung hatte zur Folge, dass er vom US-Kongress, aber durchaus mit dem Plazet der kolumbianischen Regierung, radikal umgearbeitet und auf US-Bedürfnisse zugeschnitten wurde, wobei nun die Dro-genbekämpfung in den Mittelpunkt gestellt war. Der Plan wurde im September 1999 der US-amerikanischen Regierung vorgestellt; in Kolumbien ist er erst durch eine Publikation der Zeitung *El Espectador* vom 2. Januar 2000 bekannt geworden. Er war hier weder im Parlament, in dessen Ausschüssen, noch mit dem Consejo Nacional de Paz<sup>121</sup> diskutiert worden und auch nicht Diskussionsgegenstand der zu diesem Zeitpunkt bereits existie-renden Mesa de Negociación y Diálogo (Verhandlungs- und Dialogtisch) mit den FARC gewesen. Der im Plan vorgesehene Finanzstrom (1,3 Milliarden Dollar hatte der US-

120 Vgl. Discurso del Presidente Andrés Pastrana Arango, en el acto de lanzamiento del „Programa de Fo-mento al Cultivo de la Palma para los Habitantes de Puerto Wilches“ (19 de Diciembre de 1998), in: Pre-sidencia de la República de Colombia/Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Hg.), a.a.O. (Anm. 118), S. 90 ff.

121 Der Nationale Friedensrat (so die Übersetzung) war am 2. April 1998, unter Präsident Samper, gebildet worden. Er setzt sich aus 60 Personen, darunter dem Präsidenten der Republik, dem Alto Comisionado de Paz, den Ministern für Inneres, Verteidigung und Justiz sowie weiteren Vertretern der Exekutive, Le-gislative und Judikative und der Zivilgesellschaft zusammen. Als Beratungs-, aber auch als Ausführungs-organ der Regierung gedacht, hat er die Funktion, eine Friedensstrategie nicht nur der Regierung, son-der des Staates zu konzipieren.

Kongress für die Jahre 2000 und 2001 gebilligt) sollte zu 82 Prozent<sup>122</sup> in die militärische Aufrüstung (es wurden für die Armee 16 UH-60 Blackhawk-Hubschrauber, 30 Hubschrauber vom Typ UH-1 H-Huey II und 15 UH-1N-Hubschrauber gekauft<sup>123</sup>) und in den Kauf von Herbiziden fließen. Nur ein Prozent der Finanzen sollte für den Friedensprozess aufgewandt werden. Pastrana und seine Partei verteidigten den Plan auch noch nach dessen Umarbeitung durch Washington mit dem Argument, er sei ein sozialer Investitionsplan.

Im Kontext des neuen „Plan Colombia“<sup>124</sup> vollzog sich in Kolumbien eine „Amerikanisierung“ des violenten Konflikts und eine „Narkotisierung“ des staatlichen Lösungskonzepts. Die Clinton-Administration hatte ihre noch gegenüber der Regierung Samper verfolgte Strategie der Isolation aufgegeben und mit einer Strategie der „aggressiven Unterstützung“ ersetzt.<sup>125</sup> Kolumbien erhielt nach 1999 die nach Israel und Ägypten weltweit größte Militärhilfe aus den USA. Während der Plan „Puerto Wilches“ noch eine Trennung zwischen Drogenhandel und Guerilla vorgenommen und auf einen Frieden durch die Eliminierung der ökonomischen und sozialen Ursachen der Gewalt hingearbeitet hatte, stellte der „Plan Washington“ die militärische Option – offiziell nur gegenüber dem Drogenproblem, de facto aber auch, vielleicht sogar vor allem gegen die Guerilla – in den Vordergrund.<sup>126</sup> Da jedoch Pastrana während seiner Präsidentenzeit, auch noch nach der Inkraftsetzung des neuen „Plan Colombia“, seinen Friedensdialog mit der Guerilla lange nicht stormiert hat, war damit zunächst auch noch keine abrupte Wende von der politischen zur militärischen Option zu beobachten, sondern vorerst ein Mix beider Komponenten. Dass die US-Administration nach dem 11. September 2001 die FARC und den ELN (neben den AUC) auf ihre „schwarze Liste“ der internationalen Terrororganisationen gesetzt hat, bindet sich in die vom „Plan Colombia“ vorgegebene Logik nahtlos ein. Die FARC hatten massiv dagegen protestiert und Präsident Pastrana aufgefordert, eine öffentliche Erklärung abzugeben, ob er sie als Terroristen betrachtet oder nicht, um so der US-Administration, die sie als solche abqualifiziert hat, jeglichen Vorwand für eine Intervention zu nehmen.<sup>127</sup> Pastrana hatte eine solche Erklärung lange vermieden und gemeint, dies hinge ganz von der Attitüde der FARC ab.<sup>128</sup> Am 20. Februar 2002 hat Pastrana die

122 Vgl. Ricardo Vargas Meza, Plan Colombia: Construcción de paz o sobredosis de guerra, in: Lo que no se sabe del plan Colombia, Bogotá, Marzo de 2000, S. 29.

123 Vgl. Edgardo Buscaglia/William Ratliff, War and Lack of Governance in Colombia. Narcos, Guerillas, and U.S. Policy, in: Hoover Institution, Nr. 107, 2001, S. 13.

124 Vgl. Plan Colombia: Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado, Bogotá, 1999.

125 Vgl. Russell Crandall, Explicit Narcotization: U.S. Policy Toward Colombia During the Samper Administration, in: Latin American Politics and Society, Jg. 43, Nr. 3, 2001, S. 96.

126 Vgl. Las sinuosidades del caso colombiano, in: Noche y Niebla, Nr. 14, 1999, S. 18. Für Europa soll eine andere Version des Plan Colombia existiert haben, in der das Hauptaugenmerk auf die Menschenrechte und die alternative Entwicklung gelegt worden ist. Vgl. Actualidad Colombiana, Jg. XI, Nr. 284, 2000, S. 3.

127 Vgl. Carta de las FARC (6 de Noviembre de 2001), in: eltiempo.terra.com.co/08-11-2001/poli127650.html.

128 Vgl. Texto completo de la intervención de Pastrana ante la ONU (10 de Noviembre de 2001), in: eltiempo.terra.com.co/10-11-2001/poli\_pf\_6.html.

FARC schließlich als terroristische Organisation bezeichnet und seinen Mix von Verhandlungs- sowie Militarisierungsstrategie zugunsten letzterer aufgelöst.

Pastranas Friedenspolitik, von seiner eigenen Partei als „integral“, „besonnen“ und vor allem als Bestätigung einer „Konservativen Regel“ erfolgreicher Friedenspolitik gewertet<sup>129</sup>, wurde von seinen politischen Gegnern aus dem Establishment, vor allem aus der offiziellen<sup>130</sup> Liberalen Partei, als „wenig strategisch“, „sehr voluntaristisch“, „planlos“, ja „naiv“ („falta jefe“ – „es fehlt ein Chef“), und sogar von seinen (wenigen) Kooperatoren aus der Liberalen Partei als „fruto de improvisación“<sup>131</sup> bezeichnet. Aber auch Analysten gelangten zu der Überzeugung, dass „virtually nothing positive has emerged from these negotiations“<sup>132</sup>. Davon ausgehend, dass beim ersten Treffen zwischen ihm und Marulanda „die Chemie gestimmt hatte“, sei Pastrana nach Meinung seiner Kritiker fälschlicherweise der Überzeugung gewesen, „der Frieden läge auf der Straße und man brauche ihn nur aufzuheben“.<sup>133</sup>

Erstens wurde Pastrana vorgeworfen, gegenüber der Guerilla unilaterale Konzessionen eingegangen sowie zu großzügig und deshalb politisch verantwortungslos zu sein.<sup>134</sup> Zweitens wurde bemerkt, dass er die Politik des Konsenses innerhalb des Establishments verlassen habe und in dieser Hinsicht einen ausschließenden Friedensprozess betreibe, der nicht einmal von der gesamten Regierung, sondern nur von einzelnen ihrer Sektoren getragen würde, ganz zu schweigen von der fehlenden Partizipation der offiziellen Liberalen Partei und der Armee.<sup>135</sup> Es habe von Pastrana überhaupt keine Bemühungen gegeben, sich in der Friedenspolitik an die Liberale Partei anzunähern, Horacio Serpa als den offiziellen Sprecher der Liberalen Partei in Friedensfragen anzuerkennen und ihn in „bipartidistische“ Friedensaktionen einzubeziehen. Auch der „Plan Colombia“, den Serpa kritisiert hatte, war ohne Konsultation mit den politischen Kräften im Land und am kolumbianischen Kongress vorbei in Kraft gesetzt worden. Doch da die beiden traditionellen

129 Vgl. persönliches Interview mit Carlos Mayorga; früher: Vizepräsident der Konservativen Partei; zum Zeitpunkt des Gesprächs: Mitglied der Nationaldirektion der Konservativen Partei (Secretario Interno) (2. August 2000).

130 Als „offizielle“ Liberale Partei werden die in Opposition zur Regierung Pastrana stehenden Liberalen bezeichnet, nicht jene, die mit Pastrana bei den Präsidentschaftswahlen in der Gran Alianza por el Cambio koalitiert hatten.

131 Übersetzung: „Frucht der Improvisation“. Persönliches Interview mit Alfonso López Caballero; früher: Agrar- und Innenminister, Senator, Botschafter in Frankreich und Kanada; zum Zeitpunkt des Gesprächs: Liberales Mitglied in der Comisión de Diálogos y Negociación (mit den FARC) vonseiten der Regierung (24. Juli 2000).

132 Gary Hoskin/Gabriel Murillo, Colombia's Perpetual Quest for Peace, in: Journal of Democracy, Jg. 12, Nr. 2, 2001, S. 43.

133 Vgl. persönliches Interview mit Amylkar Acosta Medina; zum Zeitpunkt des Gesprächs: Senator (Liberale Partei) (26. Juli 2000).

134 Vgl. persönliches Interview mit Rodrigo Rivera Salazar; zum Zeitpunkt des Gesprächs: Senator (Liberale Partei) (26. Juli 2000).

135 Vgl. ebenda. Die gegenteilige Meinung vertritt Luis Hernando Angarita. Vgl. persönliches Interview mit Luis Hernando Angarita; zum Zeitpunkt des Gesprächs: Berater des Alto Comisionado para la Paz (28. Juli 2000).

Parteien ohnehin über keine eigene Friedensstrategie verfügen und somit auch keine diesbezüglichen Unterschiede ausbalancieren müssten, ist die Exklusion der jeweils anderen Partei aus dem Friedensprozess lediglich einem parteipolitischen Konkurrenzdenken geschuldet. Drittens wurde zu Pastranas Friedenspolitik kritisch angemerkt, dass die Gewährung einer „zona de distensión“ der Guerilla dazu verholfen habe, dass sie noch weniger Eile besessen habe, im Friedensprozess Konzessionen zu machen.<sup>136</sup> Pastrana hatte es unter relativ günstigen Bedingungen und mit einem anfangs herausragenden Friedenswillen<sup>137</sup> vermocht, mit beiden starken Guerillas in einen Verhandlungsprozess einzutreten. Doch ist es ihm mit keiner Guerilla gelungen, eine verbindliche Verhandlungsagenda zu fixieren und schon gar nicht den „Nichteinigungspunkt“ zu überwinden, bei dem es unverantwortbar hohe Kosten verursachen würde, von den Verhandlungen wieder zurückzutreten.

Sollte sich die Bevölkerung bei den Präsidentschaftswahlen von 2002 für einen Wechsel von einem Konservativen zu einem Liberalen Präsidenten entscheiden<sup>138</sup>, dann wird sie die Wahl zwischen den beiden folgenden Kandidaten haben: Dem „linksliberalen“, bislang verhandlungswilligen „softliner“ Horacio Serpa Uribe, der seine Position aber inzwischen auch verhärtet und klargemacht hat, keinen „dummen Dialog“ mit der Guerilla führen zu wollen und im Falle von deren Renitenz auch bereit zu sein, zur militärischen Option überzugehen, und dem „rechtsliberalen“, verhandlungsresistenteren und autodefensa-freundlichen „hardliner“ Álvaro Uribe Vélez, der Pastrana unterstellt, er habe akzeptiert, dass der Staat von der Guerilla besiegt sei<sup>139</sup>, und der die Einrichtung der „zona de distensión“ für den ELN ausschließt, die der FARC stets hart kritisiert hatte und sich vorstellen kann, die Verhandlungen mit der Guerilla überhaupt abubrechen.<sup>140</sup> Sollte ersterer die Wahl für sich entscheiden, so könnte das Problem auftreten, dass er bei Friedensverhandlungen weniger auf die Rückendeckung der USA und der wirtschaftlichen Elite Kolumbiens zählen kann, aber auch Schwierigkeiten hat, sich mit den FARC ins Benehmen zu setzen, die stets einen Konservativen Präsidenten bevorzugt haben. Sollte letzterer – er lag im Vorfeld der Abstimmung in den Umfragen weit vorn – die Wahl für sich entscheiden, könnte es sein, dass der Friedensprozess auf ein niedriges Niveau zurückfällt, weil der Konflikt vornehmlich durch die „harte Hand“ des Staates bearbeitet würde.

136 Vgl. persönliches Interview mit Rodrigo Rivera Salazar, a.a.O., (Anm. 134).

137 Vgl. persönliches Interview mit Andrés Pastrana Arango; zum Zeitpunkt des Gesprächs: Konservativer Präsidentschaftskandidat (der Nueva Fuerza Democrática); später: Präsident der Republik Kolumbien (21. Juli 1997).

138 Andere Präsidentschaftskandidaten sind Luis Eduardo Garzón (Frente Social y Político als Teil des Polo Democrático), Noemí Sanín (Sí Colombia), Ingrid Betancourt (Oxígeno Verde) und Ex-General Harold Bedoya. Die Konservative Partei stellt keinen eigenen Kandidaten auf und will Álvaro Uribe Vélez unterstützen.

139 Vgl. Álvaro Uribe Vélez, La Paz: Un nuevo intento, in: Revista de Estudios Sociales, Nr. 2, 1998, S. 23.

140 Vgl. Álvaro Uribe Vélez, zitiert in: El Tiempo, 3 de Diciembre de 2000.

## 6. Lernstrategien und Segmente eines Kompromisshorizonts

Im Zuge der praktischen Verhandlungserfahrung haben Guerilla und Staat ein beträchtliches Volumen von „single-loop-learning“<sup>141</sup> akkumuliert. Dieses „single-loop-learning“ ist weder struktureller noch programmatischer, sondern pragmatischer und technischer Natur. Als Komplement zum verhandlungsgespeisten „single-loop-learning“ gibt es bei der Guerilla aber auch noch ein anderes „single-loop-learning“ – eine spezifische Kombination von Ideologie und Banditismus, die ihr das Überleben innerhalb der „veralltäglichten Gewalt“ ermöglicht. Beim verhandlungsimmanenten „single-loop-learning“ waren die kolumbianischen Seiten – denkt man an die „zona de distensión“, die Idee einer Convención Nacional oder von Audiencias Públicas u. a. – sogar kreativer als ihre salvadorianischen und guatemalteckischen Kollegen. Doch auch diese Kreativität ist, da letztlich nicht vom Erfolg gekrönt, „entwertet“ worden. Positiv ausgedrückt, versuchen sich beide Seiten über die verschiedensten, durchaus kreativen Varianten von „single-loop-learning“ an einen Verhandlungsfortschritt „heranzupirschen“. Negativ ausgedrückt, bemühen sie sich, gerade durch dieses „single-loop-learning“ den Anschein von Aktivität zu erwecken und den Konfliktverregelungsprozess auf diese Weise in die Länge zu ziehen, so dass er den Charakter einer „unendlichen Geschichte“ annimmt. Man fragt sich, was denn nun noch an neuen „Mittelchen“ ausprobiert werden kann.

Es kann konstatiert werden, dass in Kolumbien neben der Veralltäglichung der Gewalt auch eine Veralltäglichung eines – im Ganzen erfolglosen – Friedensprozesses und damit Friedenshandeln „auf kleiner Flamme“ als Routine eingesetzt hatte. Beide Veralltäglichungsprozesse alimentierten einander. Diese Konstellation ist zumindest für Lateinamerika einzigartig. Der für Kolumbianer typische Defätismus erhält hier eine ganz neue Grundlage, denn veralltäglicht wird dabei auch ein seltsamer Mix von gegenseitigem Vertrauen (miteinander reden zu können) und Misstrauen (ohne größere bzw. bindende Ergebnisse zu erwarten). Die Veralltäglichung von Konfliktverregelung heißt, dass man miteinander „im Geschäft“ bleibt, den Kontrahenten auf diese Weise kontrolliert, die nationale sowie internationale Öffentlichkeit nicht „verprellt“, und sich bzw. „der Welt“ gleichzeitig beweisen kann, dass es auch so, ohne den letzten, schmerzhaften Verhandlungskompromiss, geht.

Routinen – und das gilt auch für Konfliktverregelung – entstehen zum einen durch einen immer wieder angewandten Rational-Choice-Algorithmus, d. h. durch eine „automatische“ Zuordnung von Handeln zu Situationen, so dass Handeln zum „muddling through“ degeneriert, zum anderen aber auch, indem im Ergebnis von „single-loop-learning“ immer wieder neue Techniken ausprobiert werden, die sich, weil sie ohne vorheriges „double-loop-learning“ nicht haben zum Erfolg führen können, „entwerten“. Die den Routinen immanenten Lernverhinderungen verunmöglichen ihrerseits, quasi in ei-

141 Als „single-loop-learning“ bezeichnet die „Theorie des organisationalen Lernens“ inkrementelles Anpassungslernen, das auf die situative Anpassung des lernenden Systems an die Umwelt durch Selbsttransformation abstellt.

nem Teufelskreis, „double-loop-learning“. Wenn Frieden nicht über eine „ultimativ-neue“ Konfliktverregelungstechnik zu erreichen ist, sondern über die Erarbeitung eines gemeinsamen inhaltlichen Kompromisshorizonts, dann erfordert er ein „double-loop-learning“ auf beiden Seiten. Doch in Kolumbien hat sich, anders als in Zentralamerika, weder aufseiten der Guerilla noch des Staates „double-loop-learning“ vollzogen. Zu fragen wäre nun, ob nicht die diesbezüglichen positiven Erfahrungen Zentralamerikas ein Reservoir für Kolumbien darstellen, aus dem zu lernen eine Orientierung dafür sein könnte, diese „inhibiting-loops“ zu durchbrechen.

### 6.1. Von Zentralamerika lernen

Auf den ersten Blick erscheint es normal, dass die Konfliktakteure in dem Land, das noch keinen Frieden bzw. den jeweils vergleichsweise geringeren Friedensfortschritt erreicht hat, von den vormaligen Konfliktakteuren in den Ländern, die Frieden bzw. den entsprechend größeren Fortschritt schon haben erringen können, lernen. Zentralamerika – in Sonderheit El Salvador und Guatemala – bieten sich dafür an. Kolumbianische Konfliktakteure sehen jedoch die Empfehlung, von Zentralamerika zu lernen, mit großer Skepsis und insistieren auf die Nicht-Vergleichbarkeit. Dahinter steht aber zumeist deren maximale Eröffnungsposition, im Vergleich zu der die in Zentralamerika erreichten Friedenskompromisse „schlecht abschneiden“ und unzumutbar erscheinen. Kolumbianische Wissenschaftler sind einem solchen Vergleich hingegen stärker aufgeschlossen. So einzigartig Kolumbien und seine Gewalt in vielem auch sein mögen, allein die Gemeinsamkeit, dass es sich in El Salvador, Guatemala *und* Kolumbien um einen Konflikt „Guerilla versus Staat“ handelt, der einem Verregelungsprozess unterlag bzw. unterliegt, berechtigt dazu, die drei Konflikte zu vergleichen<sup>142</sup> und auf dieser Grundlage auch zu fragen, was der bislang erfolglose „Fall“ vom erfolgreichen „Fall“ lernen kann. Lernen ist dabei nicht Nachahmen, sondern kritisches „Ausfiltern“, d. h. Aufnehmen und Verwerfen anderer Erfahrung und auch die Fähigkeit zum kreativen Entwurf einer die eigenen strukturellen Defizite kompensierenden „Größe X“.

Was die Präfigurationen betrifft, so bildet weder El Salvador noch Guatemala mit Kolumbien ein Ähnlichkeitspaar. El Salvador steht Kolumbien als Kontrastfall gegenüber; Guatemala liegt als intermediärer Fall „zwischen“ beiden und vermag den Vergleich auszubalancieren. In tabellarischer Form stellt sich die „Vergleichstriade“ so dar:

142 Vgl. Marc W. Chernick, Introducción. Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982–1996), in: Colombia Internacional, Nr. 36, 1996, S. 6 ff. Juan G. Tokatlián, Perpetuando la guerra?, in: Historia Crítica, Nr. 7, 1993, S. 5.

	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Kolumbien</b>
<b>Ergebnis</b>	<b>ERFOLGREICHE VERREGELUNG</b>	<b>ERFOLGREICHE VERREGELUNG</b>	<b>ERFOLGLOSE VERREGELUNG</b>
<b>Präfiguration des bewaffneten Konflikts</b>	<p>Bewaffneter Konflikt zentrale Achse innerhalb der gesamtpolitischen Konfliktkonstellation</p> <p>Homogenität der Konfliktpole</p> <p>Vollendete Staatswerdung</p> <p>Unvollendete Nationenwerdung</p> <p>Militärherrschaft</p> <p>Autoritarismus</p> <p>Kontingent</p> <p>Bipolar (Paramilitärs kein selbständiger Konfliktpol)</p> <p>Symmetrisch (Patt auf Basis beidseitiger Stärke)</p> <p>Nicht regionalisiert</p> <p>Bürgerkrieg</p> <p>Viele Ressourcen von außen; Ressourcenschwund erheblich</p> <p>Kein Drogenhandel</p> <p>Ende des Kalten Kriegs vor Verhandlung</p>	<p>Bewaffneter Konflikt nicht zentrale Achse innerhalb der gesamtpolitischen Konfliktkonstellation</p> <p>Eher Homogenität als Heterogenität der Konfliktpole</p> <p>Vollendete Staatswerdung</p> <p>Unvollendete Nationenwerdung</p> <p>Militärherrschaft</p> <p>Autoritarismus</p> <p>Eher inhärent als kontingent</p> <p>Bipolar (Paramilitärs kein selbständiger Konfliktpol)</p> <p>Asymmetrisch (kein Patt; Guerilla schwach und Staat stark)</p> <p>schwach regionalisiert</p> <p>Kein Bürgerkrieg</p> <p>Wenig Ressourcen von außen; Ressourcenschwund deshalb nicht erheblich</p> <p>Kein Drogenhandel</p> <p>Ende des Kalten Kriegs vor Verhandlung</p>	<p>Bewaffneter Konflikt zentrale Achse innerhalb der gesamtpolitischen Konfliktkonstellation</p> <p>Heterogenität der Konfliktpole</p> <p>Unvollendete Staatswerdung</p> <p>Unvollendete Nationenwerdung</p> <p>Zivilherrschaft</p> <p>Regime-Hybrid</p> <p>Inhärent</p> <p>Multipolar (Paramilitärs selbständiger Konfliktpol)</p> <p>Symmetrisch (Patt auf Basis beidseitiger Schwäche)</p> <p>stark regionalisiert</p> <p>Kein Bürgerkrieg</p> <p>Wandel der Ressourcenmenge; kein Ressourcenschwund</p> <p>Drogenhandel</p> <p>Ende des Kalten Kriegs vor Verhandlung</p>



<b>Verhandlung des bewaffneten Konflikts</b>	<p>Integral</p> <p>Stark komprimierter Verhandlungsprozess (1,5 Jahre)</p> <p>Ein integrales Friedensabkommen</p> <p>Keine Beteiligung der Zivilgesellschaft am Verhandlungsprozess</p> <p>Plazet von „Herrenklasse“ und Armee für Verregelung</p> <p>Double-loop-learning der Konfliktakteure</p> <p>UNO als Vermittler</p> <p>Hohe Präsenz der UN-Beobachtermission (ONUSAL)</p>	<p>Integral</p> <p>Dazwischen (6 Jahre)</p> <p>Mehrere einzelne Friedensabkommen, die ein Vertragswerk bilden</p> <p>Beteiligung der Zivilgesellschaft am Verhandlungsprozess</p> <p>Plazet von „Herrenklasse“ und Armee für Verregelung</p> <p>Double-loop-learning der Konfliktakteure</p> <p>UNO als Moderator</p> <p>Niedrigere Präsenz der UN-Beobachtermission (MINUGUA)</p>	<p>Atomisiert</p> <p>Nicht komprimierter Verhandlungsprozess (bislang 18 Jahre)</p> <p>Mehrere einzelne Friedensabkommen, die kein Vertragswerk bilden</p> <p>Angestrebte, aber noch nicht erreichte Beteiligung der Zivilgesellschaft am Verhandlungsprozess</p> <p>Kein Plazet von „Herrenklasse“ und Armee für Verregelung</p> <p>Kein double-loop-learning der Konfliktakteure</p> <p>Kaum UN-Vermittlung</p> <p>Keine UN-Beobachtermission</p>
<b>Transition/ Transformation durch Konfliktverregelung</b>	<p>Konfliktverregelung im Kontext von Transition</p> <p>Wandel von Militär- zu Zivilherrschaft</p> <p>Viele Maßnahmen zur Säuberung der Armee bzw. Demilitarisierung</p> <p>Wahrheitskommission nennt Namen von Menschenrechtsverletzern; Ad-hoc-Kommission zur Analyse von Menschenrechtsverletzungen durch die Armee</p> <p>Kein Beitrag der Konfliktverregelung zur Nationenwerdung</p>	<p>Konfliktverregelung im Kontext von Transition</p> <p>Wandel von Militär- zu Zivilherrschaft</p> <p>Wenige Maßnahmen zur Säuberung der Armee bzw. Demilitarisierung</p> <p>Wahrheitskommission nennt keine Namen von Menschenrechtsverletzern; Keine Ad-hoc-Kommission</p> <p>Beitrag der Konfliktverregelung zur Nationenwerdung</p>	<p>Konfliktverregelung ohne Transition</p> <p>Entfällt</p> <p>Keine Maßnahmen zur Säuberung der Armee bzw. Demilitarisierung</p> <p>Keine Wahrheitskommission; Keine Ad-hoc-Kommission</p> <p>Kein Beitrag der Konfliktverregelung zur Nationenwerdung</p>

Wenn in der Tabelle mit El Salvador und Guatemala zwei Fälle einer erfolgreichen Konfliktverregelung mit Kolumbien einem Fall einer insgesamt erfolglosen, da nicht „integralen“ Konfliktverregelung gegenübergestellt wurden, so sind nach der Logik des Vergleiches jene Variablen am ehesten als kausal für eine erfolgreiche Konfliktverregelung anzunehmen, die sowohl in der Spalte „El Salvador“ als auch „Guatemala“, nicht aber in der Spalte „Kolumbien“ vorkommen. Dabei sind die im ersten Tabellenabschnitt angegebenen, in Guatemala und El Salvador günstigen, in Kolumbien aber ungünstigen Präfigurationen im Fall Kolumbiens auch durch das geschickteste und engagierteste Friedenshandeln nicht auszuräumen. Sie können nur erklären, warum die Verregelung in den ersten beiden Fällen einen relativ schnellen Erfolg gehabt hat und im dritten Fall nicht. Sie sind aber nicht handlungsrelevant.

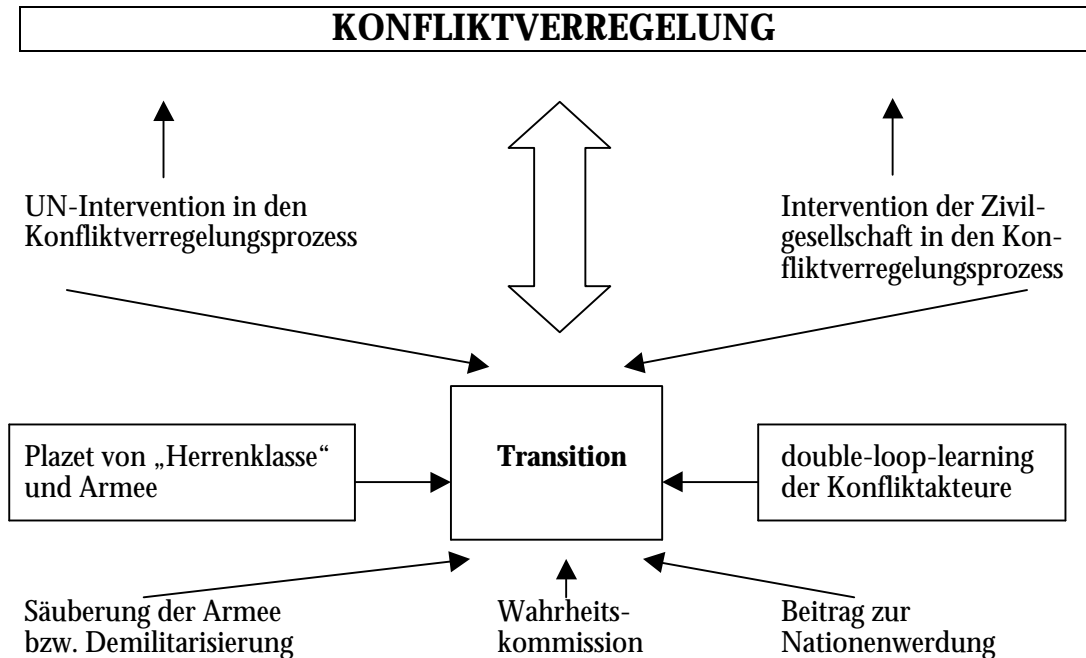
Lern- und handlungsrelevant können höchstens im zweiten und dritten Tabellenabschnitt genannte Variablen sein. Bei der Recherche, ob in diesen beiden Abschnitten Variablen nur im Fall von El Salvador und Guatemala und nicht im Fall von Kolumbien auftreten und somit für das nur in den beiden Beispielländern positive outcome erklärungs mächtig wären, stößt man im zweiten Abschnitt auf „integrale“ Konfliktverregelung, Plazet von „Herrenklasse“ und Armee für die Verregelung sowie „double-loop-learning“ der Konfliktparteien und im dritten Abschnitt auf Konfliktverregelung im Kontext von Transition. Als Variablen, die unmittelbar durch Handeln beeinflussbar sind, kommen jedoch nur die drei letztgenannten in Frage. Was die „integrale“ – alle Guerillas „im Block“ einschließende – Konfliktverregelung betrifft, so ist sie zu unmittelbar an die strukturelle Präfiguration einer mehr (El Salvador) oder weniger (Guatemala) gegebenen bzw. überhaupt nicht vorhandenen (Kolumbien) Homogenität der Konfliktpole gekoppelt, als dass sie unmittelbar handlungsrelevant sein könnte.

Schließlich nützt auch ein Blick auf jene im zweiten und dritten Abschnitt angegebenen Faktoren, die nur in El Salvador oder nur in Guatemala (bzw. mit unterschiedlichem Gewicht in beiden Ländern), aber nicht oder kaum in Kolumbien gegeben sind. Dabei trifft man auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Verhandlungsprozess, die Intervention der UNO in den Verregelungsprozess einschließlich der Präsenz einer UN-Beobachtermission, die Säuberung der Armee bzw. die Demilitarisierung, die Etablierung einer Wahrheitskommission sowie einer Ad-hoc-Kommission<sup>143</sup> und den Beitrag der Konfliktverregelung zur Nationenwerdung. Problematisch ist hier aber, dass in El Salvador und in Guatemala die Lösung der Menschenrechtsfrage als „Appendix“ des Endes der Militärherrschaft gefunden wurde, in Kolumbien, das Zivilherrschaft, aber gleichfalls enorme Menschenrechtsverletzungen aufweist, diese Option aber nicht in Frage kommt.

Trotz hier nicht zu spezifizierender Einschränkungen sind die genannten, in ihrer positiven Bedeutung für den Konfliktverregelungserfolg sekundären Variablen für einen Konfliktverregelungserfolg relevant und mit den in ihrer positiven Bedeutung für den Konfliktverregelungserfolg primären Variablen zu verbinden. Aus der Kombination all dieser

143 Die Ad-hoc-Kommission in El Salvador – ein Ergebnis des Friedensvertrages – recherchierte über Menschenrechtsverletzungen vonseiten der Armee und unterbreitete Vorschläge zu einer entsprechenden „Säuberung“ der Streitkräfte.

„positiven“ – allesamt handlungsrelevanten – Faktoren ergäbe sich für Kolumbien das folgende alternative Handlungsmodell:



Die für eine Konfliktverregelung unverzichtbaren primären Variablen sind in den zentralen Kästen positioniert, während die sekundären, positiv ergänzenden, möglicherweise aber auch verzichtbaren Variablen ohne Kästen darunter bzw. darüber eingeordnet sind. Es ist die Transition, die graphisch das Zentrum, weil in der Realität den zentralen „Filter“ bildet, durch den alle primären und ein Teil der sekundären Faktoren „geleitet“ werden müssen, weil ohne ihn weder die sekundären noch die primären Kausalvariablen zur Wirkung kommen.

Einschränkend ist zu bemerken, dass die Graphik nur aus der salvadorianischen und guatemalteckischen Erfahrung heraus kreiert worden ist und nicht jene Faktoren zeigt, die *nur* für Kolumbien als konfliktverregelungsbefördernd angesehen werden könnten, weil sie sich aus der einen oder anderen nur für dieses Land zutreffenden Präfiguration ableiten. Die Graphik besitzt aus diesen Gründen nur eine Orientierungs- und keine Lösungsfunktion. Doch versehen mit der sich aus der zentralamerikanischen Erfahrung ergebenden Orientierung auf den „Filter“ Transition und dem Wissen um den – sich von Zentralamerika unterscheidenden – spezifischen Charakter und Stellenwert nichtdemokratischer Regimesegmente in Kolumbien lässt sich eine Lösung des Problems anpeilen, in welcher Weise die Schritte zum Frieden mit den Schritten zu einer Demokratie zu verknüpfen sind. Dafür muss in Kolumbien zuzüglich zu den zentralamerikanischen Erfahrungen aus den eigenen Schwächen, d. h. aus den eigenen Regime-Defiziten und aus dem bisherigen eigenen Umgang mit diesen, gelernt werden. Die Umsetzung des durch Lernen aus in- sowie ausländischer Erfahrung gewonnenen neuen Wissens durch die konfligierenden Akteure ist an deren eigene demokratische Vorleistungen schon *während* der Ver-

handlung und vor der endgültigen Abgleichung der neu entwickelten Kompromisshorizonte im abschließenden Vertragsdokument gebunden.

Zentralamerika lehrt schließlich, dass die Verhandlungsseiten den entsprechenden – symmetrischen oder asymmetrischen – Charakter des Konflikts auch als solchen perzipieren müssen und einen symmetrischen nicht zu einem asymmetrischen Konflikt degradieren dürfen. Sie sollten keinerlei Vorbedingungen dafür stellen, dass Verhandlungen begonnen werden. Das heißt, es kann noch während des Kriegs, also ohne vorherigen uni- oder auch bilateralen Waffenstillstand, nicht nur dialogisiert, sondern auch verhandelt werden. Die Seiten können zwar von maximalen Eröffnungspositionen ausgehen, diese sind aber nicht beliebig: Lediglich die Kapitulation des Gegners zu verlangen und damit jegliche Konzession vermeiden zu wollen, ermöglicht noch keinen Verhandlungsbeginn. Verhandlungen eines symmetrischen Konflikts haben notwendig auf die Konfliktverregelungsoption eines tendenziell äquidistanten Kompromisses abzuheben. In solchen Konflikten *muss* ein Kompromiss auf einen relevanten strukturellen Wandel ausgerichtet sein.

Die Tatsache der Normalität von maximalen Eröffnungspositionen darf sich nicht negativ auf die Diskussion zur Agenda auswirken: Es ist günstig, mit weniger konfliktiven Themen zu beginnen, das zentrale Thema während des gesamten Verhandlungsverlaufs in den Mittelpunkt zu stellen und die konfliktiven Maximal-Themen an das Ende zu positionieren. Ist die Verhandlung des zentralen inhaltlichen Gegenstands garantiert, so erweisen sich die Gespräche zu anderen Themen als „Nebenschauplätze“. Die Frage des Waffenstillstands ist am Ende zu verhandeln, weil dieser erst das Ergebnis eines inhaltlichen Verhandlungskompromisses sein kann. Ihre Lösung ist also weder notwendige Vorbedingung für ein Friedensabkommen noch für Verhandlungen. Zur Kontinuität des Verhandlungsprozesses ist auch eine Kontinuität bewährter, aber nicht *jeglicher* routinierter Verhandlungstechniken nötig. Flexibilität ist gut, zuviel „Experimentierfreude“ entwertet wiederum die Flexibilität, weil sie sich selbst „veralltäglicht“. Gleichwohl erweisen sich – genügend flexible – „deadlines“ als günstig für eine aufsteigende Dynamik der Verhandlungen und für deren Erfolg. Vertraulichkeit der Friedensgespräche hat sich in Zentralamerika als positiv erwiesen, weil dadurch sowohl Indiskretionen als auch ein der Verhandlungsrationalität zuwiderlaufender Öffentlichkeitsdruck vermieden wurde. Hochrangige und in ihrer Zusammensetzung konstante Verhandlungsdelegationen haben sich bewährt. Eine Aufspaltung in mehrere Verhandlungstische bzw. in nach thematischen Schwerpunkten arbeitende gemischte Kommissionen kann sich als sinnvoll erweisen.

## 6.2. Aus den eigenen Schwächen lernen

Ein Vorschlag für einen gemeinsamen Kompromisshorizont, der handlungsanleitend für erfolgreiche Verhandlungen wäre, muss also auf der Anerkennung dessen beruhen, dass beide Konfliktseiten einerseits zu äquidistanten Konzessionen bereit sein müssen, andererseits dem jeweiligen Widerpart die Möglichkeit gewähren sollten, das Gesicht zu wahren. Der Vorschlag unterstellt zum einen, dass die Konfliktseiten bei der Fixierung ihrer Position zu einem potenziellen gemeinsamen Kompromisshorizont von rationalen Kos-

ten-Nutzen-Kalkulationen ausgehen, die im Fall eines Friedensschlusses einen Gewinn nicht nur für das Land, sondern auch für sich selbst versprechen müssten. Der Vorschlag legt zum anderen zugrunde, dass die Konfliktseiten jedoch zu der Einsicht gelangen können, dass der eigene Gewinn nicht einen Verlust für die Gegenseite bedeuten muss, d. h. dass ein Kompromiss kein Nullsummenspiel sein muss, sondern ein Positivsummenspiel sein kann. Ein solcher Kompromissvorschlag sollte sich deshalb von der Überlegung leiten lassen, dass eine gegenseitige Legitimierung von Staat und Guerilla schon im Prozess der Konfliktverregelung insofern nützlich sein kann, als einander Komplementarität zugestanden wird. Dabei wären derartige Vorleistungen zu gewähren, die für den Gegenpart die Friedensbarrieren senken, für einen selbst aber keinen Verlust bedeuten, weil sie auch im eigenen Interesse sind. Diese Voraussetzungen sind nicht in Bezug auf Macht- und Eigentumsfragen (sozioökonomische Transformation) denkbar, weil hier das Denken in den Kategorien des Nullsummenspiels nicht ausgeschlossen werden kann, sie sind aber denkbar im Hinblick auf die Demokratisierung des Regimes, bei der weder Staat noch Guerilla verlieren würde. In besonderer Weise würde dies für diejenigen Regime-Präfigurationen gelten, die einerseits elementarste Demokratie-Voraussetzung und deren Verhandlung andererseits besonders wenig „schmerzhaft“ ist. Hierzu gehören zweifellos die Vollendung von *state-building* und *civil-society-building*, womit gleichzeitig grundlegende strukturelle Schwächen des politischen Regimes ausgeräumt würden.

### 6.2.1. Vollendung von *state-building*

Die Unvollendung von *state-building* als Ursache des Gewaltkonflikts ist ein Problem, das in Kolumbien allseits, einschließlich von den Konfliktantipoden Staat und Guerilla, anerkannt wird und zu deren Überwindung folglich Konsens erwartet werden kann. Im Unterschied zu Westeuropa, wo sich bereits bestehende Nationen ihren Nationalstaat geschaffen haben und dieser von ihnen als Krönung des *nation-building* empfunden wurde, ist der Staat in Lateinamerika „nicht als Ergebnis und „Ende“ von *nation-building*, sondern als deren Voraussetzung, als steuerndes Element und ‚Gefäß‘“<sup>144</sup> anzusehen. Für Lateinamerika gilt also in der Regel, dass *state-building* vor *nation-building* abgeschlossen ist. In Kolumbien aber ist bis heute nicht nur *nation-building*, sondern auch *state-building* nicht vollendet.<sup>145</sup>

144 Vgl. Manfred Kossok, Historische Aspekte der Nationwerdung in Spanisch-Amerika, in: Asien, Afrika, Lateinamerika, Jg. 10, Nr. 3, 1982, S. 514.

145 Während *state-building* lediglich die Schaffung von solchen bürokratischen Strukturen bedeutet, die eine Gesellschaft nach innen zu penetrieren und nach außen, im Sinne staatlicher Selbständigkeit, abzugrenzen und zu schützen vermögen, ist *nation-building* eine tiefere Kategorie, die auf die Herausbildung einer sich mit einem Nationalstaat identifizierenden nationalen „community“ abhebt, die nach außen grundsätzlich – also nicht nur politisch – selbstbestimmt und nach innen marktwirtschaftlich vergesellschaftet, ethnisch und sozial integriert sowie politisch zur Beförderung eines Loyalitätentransfers von kleineren Gruppen zu einem größeren politischen Organismus, dem Staat, und damit zur Vermittlung resp. Schlichtung entsprechender Konflikte fähig ist. Die so konstituierte Nation stellt gewissermaßen eine territoriale Eingrenzung marktvermittelter Vergesellschaftung dar. Während der Staat einer noch ungeordneten „community“ eine hierarchische Ordnung aufstülpt, entwickelt diese, bei Abschluss von *nation-building* in der Nation aufgehende „community“ die Fähigkeit, ein Fließgleichgewicht hervorzubrin-

War die Guerilla in Kolumbien bei unvollendetem *state-building* und nach der Transition zur Frente Nacional entstanden, so hat sie sich in Zentralamerika bei vollendetem *state-building* und vor der Transition herausgebildet. Während im zweiten Fall die Guerilla herausgefordert war, diese Transition bis zur Vollendung von *nation-building* voranzutreiben, so ist sie im ersten Fall gehalten, dazu beizutragen, dass die Wiederaufnahme von Transition mit der Vollendung von *state-building* verbunden wird, so dass hier das *nation-building* dem *state-building* zeitlich und inhaltlich auch nachgelagert sein könnte. Dies widerspricht aber dem Selbstverständnis einer klassisch-revolutionären, subjektiv vordergründig an nationaler und sozialer Befreiung interessierten Guerilla. Zum anderen hat die vorgelagerte Aufgabe, zur Vollendung von *state-building* beizutragen, völlig andere – weniger aktivierende – Konsequenzen für die Mobilisierung und Formierung der Unterschichten zu einem kollektiven Akteur als das Bevorstehen einer Transition zur Vollendung von *nation-building*.

Guerilla strebt normalerweise, auch in Kolumbien, in ihrer revolutionären, vom Marxismus inspirierten Programmatik das strategische grand design von *nation-building* im Sinne von „sozialer und nationaler Befreiung“ an, die sie allerdings nicht an die Durchsetzung von marktbestimmter Vergesellschaftung bindet, sondern an Sozialismus. Dieser Unterschied ist jedoch, wie an den erfolgreichen Friedensverhandlungen in El Salvador und auch in Guatemala zu sehen ist, für die Möglichkeit einer Konfliktverregelung sekundär. Primär ist dagegen, dass in Kolumbien, obwohl hier *state-building* objektiv *nation-building* vorgelagert ist, weder die Guerilla noch der Staat die Vollendung von *state-building* zur Grundlage ihrer Verhandlungsführung machen.

Was den Staat betrifft, so ist es falsch, ihn wegen seiner Schwäche sukzessive aus den Verhandlungen mit der Guerilla entfernen und durch den imaginären kollektiven Akteur „Zivilgesellschaft“ ersetzen zu wollen. Ganz abgesehen davon, dass die Zivilgesellschaft als kollektiver Akteur in Kolumbien nicht existiert, kann der Staat, solange er Bestand haben will, der Ausübung seiner elementaren Funktionen nicht „entfliehen“. Anders gesagt, er wird sich in Verhandlungen mit der Guerilla in die Pflicht nehmen lassen müssen, diese in Kooperation und im Schlagabtausch mit ihr zu erfüllen. Paradox ausgedrückt, müsste es der kolumbianische Staat „seiner“ Guerilla gestatten, an seiner eigenen Vollendung mitzuwirken. *State-building*, so könnte man dann verallgemeinern, kann auch durch den revolutionären Druck einer Guerilla erfolgen. Die Guerilla, die angetreten war, den ihr gegenüberliegenden Konfliktpol „Staat“ zu schwächen, sogar zu zerstören, braucht ihrerseits zu einer erfolgreichen Friedensverhandlung die Stärkung des Staates und nicht seine Schwächung.

Die Vollendung von *state-building* kann also nicht die Eliminierung der Guerilla oder des bestehenden Staates voraussetzen, sondern muss sich vielmehr – und auch dies schon während des Konfliktverregelungsprozesses – in Komplementarität mit entsprechenden

gen, das vom Staat nur noch geschützt bzw., wenn Defizite auftreten, kompensiert werden muss. *Nation-building* schließt *state-building* also ein, beeinflusst es, geht aber darüber hinaus, da es zusätzlich die völlige Independenz des neuen Staates „nach außen“ sowie die marktwirtschaftlich abgesicherte soziale und ethnische Integration „nach innen“ meint.

*state-building*-Versuchen der Gegenseite vollziehen. Der Staat hat sich dabei in der Konkurrenz mit der Guerilla als ein(e) jede Region penetrierende(s) Institutionenset und Entwicklungsagentur zu beweisen. Dort, wo er dazu nicht in der Lage ist, sollte er die Guerilla als diesbezügliches Komplement zulassen. Das muss keine Föderalisierung implizieren, die schon deshalb schwierig wäre, weil es keine Regionen von der Dimension eines potenziellen Teilstaates gibt, die entweder vom Staat oder von der Guerilla komplett dominiert werden, sondern dies kann und müsste sich unterhalb der Ebene von „Teilstaaten“ vollziehen – auf der lokalen und mesoregionalen Ebene. Es würde aber eine stärkere (administrativ und fiskalische) Dezentralisierung des Staates notwendig machen.

Institutionell wären zwei Umsetzungsvarianten von komplementärem *state-building* möglich: Zwischen Staat und Guerilla könnte eine Art neue Frente Nacional ins Auge gefasst werden, die der Guerilla eine für eine bestimmte Zeit von Wahlen unabhängige Vertretung in den politischen Gewalten ermöglichen könnte, wobei dieses Modell aber, anders als die ursprüngliche Frente Nacional, einschließend und offen sein müsste zum Beispiel für die (auch bis dahin nichtbewaffnete) Zivilgesellschaft.<sup>146</sup> Konkurrierend, aber besser komplementär zu diesem für die zentrale Ebene angedachten Modell wäre die entsprechende Option auf der regionalen Mesebene denkbar: Die bestehende politische Kräftekonfigurationen zwischen Staat und Guerilla würde einfach legalisiert, was die Guerilla als dann staatsbildenden Faktor in die Pflicht nehmen würde, auch noch nach Abschluss eines Friedensvertrages sich komplementär zum „traditionellen“ Staat an der Vollendung von *state-building* zu beteiligen. Eine Komplementarität beider Optionen wäre deren Konkurrenz deshalb vorzuziehen, um nicht zusätzliche, das *state-building* erschwerende zentrifugale Effekte hervorzurufen, sondern die entsprechenden regionalen und zentralen Anstrengungen zusammenzubinden und somit auch den Herausforderungen der Globalisierung genügen zu können.

Die gegenwärtig moderne Position eines sich erst im Zuge der Globalisierung vollziehenden „neuen“ Staatszerfalls in der Dritten Welt<sup>147</sup> übersieht die zumindest für den kolumbianischen Fall nachweisbare Möglichkeit, dass Globalisierung, statt Staatszerfall erst hervorzurufen, schon auf einen bereits chronisch desolaten Staat als Folge von unvollendetem *state-building* stoßen kann: Nur schwerlich kann zerfallen, was noch niemals kohäsiv war. Auf den ersten Blick mag es irrelevant scheinen, ob der schwache, desolate, hypotrophe Staat Ergebnis eines Staatszerfalls im Zuge von Globalisierung oder eines historisch unvollendeten *state-building* ist. Doch historisch und für die beteiligten Akteure ist es durchaus von Bedeutung, ob sie gefordert sind, nachholend *state-building* zu vollenden, oder schon potenziell in der Lage sind, sich als institutionell komplettierter und penetraionsfähiger staatlicher „Puffer“ mithaltend den deetatisierenden Auswirkungen von Globalisierung zu stellen. Die Autorin glaubt nicht, dass in Kolumbien die Vollendung von *state-building* einfach zu überspringen ist, etwa weil die Globalisierung jeglichen Staat

146 Vgl. Gabriel Aguilera, La democracia y el conflicto bélico en Centroamérica, in: Cuadernos Americanos, Jg. 1, Nr. 2, 1987, S. 53.

147 Vgl. Philipp Genschel/Klaus Schlichte, Wenn Kriege chronisch werden: Der Bürgerkrieg, in: Leviathan, Jg. 25, Nr. 4, 1997, S. 514.

ohnehin zerfallen lasse bzw. weil das Land eben schon dort sei, wo andere noch ankommen werden. Der Nationalstaat ist gerade in Kolumbien als Vermittlungsglied zwischen der supranationalen Globalisierungsebene und der subnationalen – in Kolumbien extrem fragmentierten – Regionalisierungsebene von eminenter Bedeutung. Die Herausforderung in Kolumbien ist eine doppelte: bei Strafe des kompletten Scheiterns von Modernisierung, *state-building* – (nachholend) abzuschließen und sich gleichzeitig (mithaltend) den national fragmentierenden Auswirkungen von Globalisierung zu widersetzen. Geschieht dies nicht, stehen der globalen Entgrenzung statt eines für diesen Prozess notwendigen national-staatlichen Gegengewichts und Steuerungsagenten nur unverbundene Regionen gegenüber, die zudem in ihrem Inneren dem ungelösten Konflikt zwischen staatlichen und – in sich gegensätzlichen – nichtstaatlichen Gewaltakteuren um das Recht auf *state-building* unterliegen. Und was das Demokratie-Problem in Kolumbien betrifft, so geht es dort noch lange nicht darum, im Zuge der Globalisierung die „Demokratie aus dem Container des Staates (zu) befreien“<sup>148</sup>, sondern der „Container“ muss erst einmal errichtet werden, damit der Demokratisierungsprozess überhaupt ein „Gefäß“ erhält, somit entblockiert wird und schließlich auch eine balancierte Einbindung Kolumbiens in den Globalisierungsprozess ermöglicht.

### 6.2.2. Vollendung von *civil-society-building*

Angesichts der Tatsache, dass der kolumbianische Staat wegen unvollendetem *state-building* seine Funktionen nicht erfüllt, Staat und Guerilla bisher zur „integralen“ Konfliktverregelung unfähig waren und dass beide unter Legitimitätsdefiziten leiden, wird in Kolumbien immer öfter der Ruf nach einer „dritten Kraft“ laut, die gewissermaßen als *Deus ex machina* die Initiative für einen Kompromisshorizont im Konfliktverregelungsprozess übernehmen und zum Ursprungsort der Demokratie werden kann. Eine solche Kraft soll die Zivilgesellschaft sein. Diesem Ruf liegt eine zweifach falsche Prämisse zugrunde: Zum einen wird das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft als Nullsummenspiel und die Zivilgesellschaft als „Gegner“ des Staates dargestellt<sup>149</sup>, zum anderen wird ignoriert, dass die kolumbianische Zivilgesellschaft nicht nur nicht frei von Waffengebrauch ist, sondern in sich eine Vielzahl nichtstaatlicher Gewaltakteure, darunter die *paramilitares* und die Guerilla, „beherbergt“ und auch in der Resultante ihres Handelns violent ist. Das schließt nicht aus, dass es einen nichtkämpfenden Teil der Zivilgesellschaft und darunter auch einen gewaltabstinenten Teil der Zivilgesellschaft gibt, der in den Gewaltkonflikten nur Opfer und nie Täter ist, also nur unter ihm leidet und deshalb das größte Interesse an seinem Ende hat. Das Problem ist nur, dass von der kolumbianischen Zivilherrschaft insgesamt eben nicht gesagt werden kann, dass sie den Staat – wie im demokratischen Idealfall – „kollektiv“ in einem Fließgleichgewicht abstützt. Zudem steht jede Zivilgesellschaft, um an der Konfliktverregelung mitzuwirken, vor einer größeren Barriere als in einer Transition: Während in einer Transition alle Bürger die Möglichkeit

148 Vgl. Ulrich Beck, Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? Eine Einleitung, in: ders. (Hg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt/M., 1998, S. 13.

149 Vgl. D. Botero Uribe, El círculo dantesco. Una teoría de la violencia, in: Politeia, Nr. 22, 1998, S. 31.



haben zu partizipieren, ist in einem Konfliktverregelungsprozess das Gros der Bevölkerung und damit der Zivilgesellschaft nicht unmittelbar involviert, obzwar es am Konflikt – ob als Täter oder Opfer – durchaus teilhat. Anders gesagt, kann der Bürger X oder Y durch sein Handeln Regimewandel unmittelbar mitvollziehen, ist ihm dies im Fall der Konfliktverregelung, die grundsätzlich von einem kleinen Kreis von Akteuren respektive von Eliten ausgehandelt wird, nicht möglich.

Doch welche Rolle hat nun der von vielen Beobachtern für Kolumbien als „Joker“ zugunsten des Friedensprozesses erwartete nichtkämpfende Teil der Zivilgesellschaft tatsächlich gespielt? Von El Salvador könnte Kolumbien in dieser Frage höchstens lernen, dass eine Konfliktverregelung auch ohne die Intervention bzw. den Druck der nichtkämpfenden Zivilgesellschaft erfolgreich sein kann, wobei danach aber das Problem entstanden war, dass in ihr niemand „preparado para retomar el poder“<sup>150</sup> war. In Guatemala hat der nichtkämpfende Teil der Zivilgesellschaft auf die Konfliktverregelung nicht nur Druck ausgeübt, sondern in ihr auch direkt vermittelt und zur Abgleichung der neuen Kompromisshorizonte beider Konfliktseiten beigetragen. Hat nun auch in Kolumbien – so wie in Guatemala – wenigstens dieser Teil der Zivilgesellschaft der Erwartung eines kollektiven Friedensakteurs entsprechen können? Retrospektiv ist festzustellen, dass im Fall des Friedensprozesses mit dem schwachen „Guerillastrang“ zumindest versucht wurde, die nichtkämpfende Zivilgesellschaft als ein als Korrektiv wirkendes Auditorium in den Verhandlungsprozess einzubeziehen.<sup>151</sup> Im Fall des Friedensprozesses mit dem starken „Guerillastrang“ war dies in den Verhandlungen mit der CGSB 1991/92 in Caracas/Tlaxcala angedeutet. Der ELN sieht bis heute in der nichtkämpfenden Zivilgesellschaft sogar noch vor dem Staat einen Verhandlungspartner, während die FARC in ihrer „zona de distensión“ diesem Teil der Zivilgesellschaft zwar Audienzen gewährt hatten, doch ohne mit ihm zu verhandeln. Als Vermittler im Konfliktverregelungsprozess hat die Zivilgesellschaft in Kolumbien jedoch – anders als in Guatemala – nicht gewirkt. Heute ist es auch innerhalb der kolumbianischen Zivilgesellschaft selbst umstritten, ob ihre direkte Teilnahme an den Verhandlungen zwischen Regierung und Guerilla überhaupt anzustreben sei.<sup>152</sup>

Bis Mitte der neunziger Jahre hat in Kolumbien die nichtkämpfende Zivilgesellschaft in der Regel kaum einen größeren Druck zugunsten einer Konfliktverregelung ausgeübt. Gerade der am meisten unter dem Konflikt leidende Teil der Bevölkerung, die rund zwei Millionen Vertriebenen, die Spielball der konkurrierenden Gewaltakteure sind, konnte aus naheliegenden Gründen kaum solidarische Gemeinschaften bilden und noch weniger Alternativen entwickeln. Mitte der neunziger Jahre hat sich aber eine beeindruckende

150 Übersetzung: „vorbereitet war, die Macht zu übernehmen“. Persönliches Interview mit David Escobar Galindo; früher: persönlicher Vertreter des Präsidenten El Salvadors Alfredo Cristiani in der Regierungsdelegation bei den Friedensverhandlungen, Mitunterzeichner des Friedensvertrags vonseiten der Regierung; zum Zeitpunkt des Gesprächs: Schriftsteller und Jurist, Rektor der Universität „José Matías Delgado“ (14. September 1993).

151 Im Fall des M-19 hat es 1989 mit den „mesas de análisis y concertación“ eine Vorform davon gegeben.

152 Vgl. Comité de Búsqueda de la Paz (Hg.), *Es la hora para la paz. Memorias del Seminario Paz Integral y Sociedad Civil*, Bogotá 8, 9 ya 10 de Junio de 1995, Bogotá, 1996, S. 133.

organisatorische Vielfalt zivilgesellschaftlicher Organisationen für den Frieden konstituiert, die, vereinigt zum Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Paz, bei den Regional- und Kommunalwahlen am 26. Oktober 1997 sogar 10 Millionen Kolumbianer zu einer Stimmenabgabe für den Frieden bewegen konnte. Doch das Mandato war mit einem sehr breiten, über einen bloßen „negativen“ Frieden hinausgehenden, dabei aber illusorischen Friedenskonzept („La paz va a construir un ser humano humanista“<sup>153</sup>) angetreten und hatte sich zum Ziel gesetzt, dem Friedensprozess zu Effizienz zu verhelfen, ihn zu entbürokratisieren sowie die Bevölkerung dazu einzuladen, Frieden in der „Alltäglichkeit“ herzustellen, indem sie in Konflikten leben sollte, ohne den Krieg zu nutzen.<sup>154</sup> Der hier organisierte, auch in sich heterogene Teil der Zivilgesellschaft verstand und versteht sich in Konkurrenz mit den bewaffneten Kontrahenten als ein neutraler, moralisch „guter“ Faktor und sogar als ein „movimiento de insurgencia cívica“ (aufständische Bürgerbewegung), das durch eine „Pädagogik des Friedens“ den „Rest“ zu einem friedliebenden „ethisch-politischen Subjekt“ erziehen will.<sup>155</sup> Eigene Vorschläge, wie der Konfliktverregelungsprozess konkret befördert werden könnte, sind von diesen Organisationen der Zivilgesellschaft noch nicht ergangen.<sup>156</sup> Angesichts des Bestrebens, (aktive) Neutralität<sup>157</sup> gegenüber den Konfliktseiten und deren Positionen zu wahren und über eine „Pädagogik des Friedens“ an deren Moral zu appellieren, konnte das Mandato dies auch nicht leisten. Seine „Neutralität“ hat es verhindert, das Trennende beider Konfliktparteien klar herauszustellen, um es somit überwinden zu können.

Das Mandato war zwar von einer Bürgerinitiative lanciert, aber von der Regierung vereinnahmt worden, die darin auch eine Möglichkeit sah, die Friedenssehnsucht der Zivilbevölkerung zu entpolitisieren und zuweilen sogar gegen die Guerilla „auszuspielen“. Die Guerilla ihrerseits hatte zu diesen „offiziellen“ Vertretern der (nichtkämpfenden) Zivilgesellschaft keine eigene Position erarbeitet.<sup>158</sup> Beim Mandato vereinen sich echtes Friedensengagement mit einer aufklärerischen, für Bürgerrechtsbewegungen typischen Sicht auf Zivilgesellschaft als einem per se emanzipatorischen kollektiven Akteur mit der Unfähigkeit, sich von den Konfliktseiten, vor allem dem Staat, zu autonomisieren und korpo-

153 Übersetzung: „Der Frieden wird einen humanistischen Menschen bilden.“ So hatte die Koordinatorin von Redepaz Ana Teresa Bernal die Hoffnung, eine aus der (nichtkämpfenden) Zivilgesellschaft bestehende dritte Partei – alternativ zu den beiden traditionellen Parteien – zu bilden. Vgl. persönliches Interview mit Ana Teresa Bernal; zum Zeitpunkt des Gesprächs: Nationalkoordinatorin des Red de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra (Redepaz) (25. Juli 1997).

154 Vgl. ebenda.

155 Das Credo vom Mandato por la vida y la paz lässt sich exemplarisch und theoretisch „unterfüttert“, nachlesen bei: Luis I. Sandoval Moreno, Paz. Recrear la democracia desde la sociedad civil, Bogotá, 1998, S. 71 ff.

156 Es sind wenige Autoren, die eine ähnlich kritische Sicht auf die Rolle der Zivilgesellschaft im kolumbianischen Friedensprozess einnehmen. Einer davon ist Jesús Antonio Bejarano. Vgl. Jesús A. Bejarano, Ensancho del centro: El papel de la sociedad civil en el proceso de paz, in: Alfonso Monsalve Solórzano/Eduardo Domínguez Gómez (Hg.), a.a.O. (Anm. 105), S. 27 ff.

157 Vgl. Rosalba Durán Forero, La neutralidad activa de la población civil en el conflicto colombiano, in: Alfonso Monsalve Solórzano/Eduardo Domínguez Gómez (Hg.), a.a.O. (Anm. 105), S. 365 ff.

158 Vgl. Mauricio García, El dilema de la paz, in: Cien días vistos por CINEP, Jg. 11, Nr. 43, 1999, S. 8.

ratistischen Versuchen erfolgreich entgegenzuwirken. Da sich das Mandato angesichts seiner vagen inhaltlichen Positionen vom Staat immer wieder hat inkorporieren lassen, entsteht die grundsätzliche Frage, inwiefern eine ökonomisch nicht-autonome Zivilgesellschaft überhaupt eine politische Autonomie gegenüber Staat und Guerilla hervorbringen vermag. In Kolumbien hat es den Anschein, dass der Staat, der zwar nicht Verhandlungen, aber deren Enderfolg respektive die diesem zugrundeliegenden (eigenen) Konzessionen zu fürchten scheint, geradezu „glücklich“ ist über die Verschwommenheit der Forderungen der nichtkämpfenden Zivilgesellschaft, die er seinerseits als Trittbrett und zur eigenen Legitimation nur allzu gern benutzt.

Die Lösung von Kolumbiens Friedensproblem ist nicht darin zu suchen, dass der Staat die Zivilgesellschaft als „dritten“ in den Konfliktverregelungsprozess intervenierenden bzw. druckausübenden Faktor akzeptieren muss. Das hat er, insbesondere unter der Präsidentschaft von Ernesto Samper, getan. Aber auch die Guerilla als die alleinige oder die wichtigste Vertreterin der Zivilgesellschaft anzusehen – was, zumindest bis 1996, die starke Guerilla in Kolumbien angestrebt hat – ist kein Rezept. Die Lösung läge statt in der Verleugnung gerade in der Anerkennung dessen, dass die Zivilgesellschaft gespalten ist. Eine erfolgreiche Konfliktverregelung müsste die Zivilgesellschaft zwar einbeziehen, aber nicht als Lösung, sondern als zu lösendes Problem. Damit aus der in Kolumbien schwachen, violenten, fragmentierten bzw. anomischen Zivilgesellschaft eine in Bezug auf eine positive Haltung zum Frieden homogene Zivilgesellschaft und im Gefolge davon eine zivilisierte Zivilgesellschaft wird, hat sich parallel der nichtkämpfende Teil der Zivilgesellschaft politisch vom Staat zu autonomisieren, d. h. durch eigenes „empowerment“ von korporatistischen Fesseln zu befreien, und der kämpfende Teil der Zivilgesellschaft über eine Konfliktverregelung zu zivilisieren. Die Zivilgesellschaft ist im demokratischen Idealfall nicht nur das „schlechte Gewissen“ des Staates bzw. das Gegengewicht zu ihm; aus ihr heraus müssen sich auch die demokratischen Ingredienzien des Staates – Partizipation, Opposition, Verantwortlichkeit etc. – formieren. Grundvoraussetzung für eine solche parallele Profilierung beider Pole ist, dass beide im Zuge der Konfliktverregelung, einander alimentierend, Legitimität verschaffen, d. h. an der Stärkung des jeweils anderen Pols interessiert sind, sich aber gleichzeitig nicht voneinander vereinnahmen lassen, sondern gegenseitig Autonomie gewähren. Vorleistung für einen Konfliktverregelungserfolg hat also eine Stärkung beider „Pole“, von Staat und Zivilgesellschaft, zu sein, die mit dem Konfliktverregelungserfolg natürlich noch nicht abgeschlossen wäre. Die Stärkung bzw. Konsolidierung dieser beiden Pole des politischen Regimes impliziert einen parallelen und komplementären Prozess, der dazu führen muss, dass sich beide, Staat wie Guerilla, als einander gegenseitig abstützende Grundpfeiler der Gesellschaft profilieren. Die Stärkung von Staat und Zivilgesellschaft als Positivsummenspiel bedeutet also weder Autoritarisierung des Staates noch Idealisierung der Zivilgesellschaft, denn dies implizierte beides den Ausschluss des jeweils anderen Pols.

Dieses Einander-Legitimität-Verschaffen von Staat und Zivilgesellschaft müsste das Verhältnis „Staat-Guerilla“ einschließen. Bislang wird dies aber von keinem der beiden konfligierenden Akteure so gesehen, da diese noch vom gegenseitigen Verhältnis eines Nullsummenspiels ausgehen. Das ist ein Problem der Perzeption: Auf der einen Seite scheint es unmöglich, dem Feind, den militärisch zu besiegen man angetreten war, auch noch Legitimität zuzuerkennen. Auf der anderen Seite ist dies aber denkbar, wenn man

eigene Defizite und die Kapazität des „Feindes“ anerkennt, gerade diese Defizite kompensieren zu können. Der Staat hat dabei das Dilemma, zum einen mit generellen Schuldzuweisungen an die Guerilla für alle möglichen hausgemachten Defizite eigene Legitimität zumindest mittelfristig wiederherstellen zu können und sie somit eigentlich als nützlich „behalten“ zu müssen, zum anderen aber von der Bevölkerung gerade dafür mit Protest überschüttet zu werden, dass er mit der Guerilla „nicht fertig wird“ bzw. ihr gegenüber zu „weich“ ist.

Die – gesinnungsethische – Guerilla befindet sich bei einer Entscheidung für eine Konfliktverregelung in einem grundsätzlichen Legitimationsnachteil im Vergleich zum – verantwortungsethischen – Staat: Vom Staat wird, so er der Verhandlung zustimmt, nicht oder weniger erwartet, dass sich die erbrachten Opfer gelohnt haben und im Verhandlungsergebnis widerspiegeln müssen. Im Fall der Guerilla dagegen tritt das Dilemma auf, dass, je länger sie gekämpft und je mehr Opfer sie erbracht hat, desto größere Verbesserungen respektive Transformationen sich ihre Klientel von der Konfliktverregelung erhofft, was einen so großen Erwartungsdruck erzeugen kann, dass dieser die Verhandlungen belastet bzw. gar nicht zustande kommen lässt. Der Guerilla wird es gegenüber ihrer Klientel auch weniger gelingen, auf einmal von ihr einst gesinnungsethisch in den Vordergrund gerückte „hehre“ Ziele zu devaluieren, wohingegen der Staat seine Ziele verantwortungsethisch setzt und solchen Devaluierungängsten nicht ausgesetzt ist.

Auch die gleichfalls zur Zivilgesellschaft gehörenden *paramilitares* erweisen sich als ein – indirekt funktionierender – Legitimierungsfaktor und als ein Grund für Staat und Guerilla, die Neubestimmung bzw. die Abgleichung des Kompromisshorizonts immer wieder zu verschieben: Der Staat kann sich immer, wenn er von der Guerilla zu staatlichen Vorleistungen aufgefordert wird, darauf berufen, dass nicht er es sei, der die Repressionen gegenüber den Anhängern der Guerilla ausübt, sondern die *paramilitares*, wobei – dies entspricht dem paramilitärischen Diskurs – die Guerilla ja der eigentliche Grund für die Existenz der *paramilitares* sei. Insofern und nicht nur weil sie auch militärisch seine Schwäche substituieren, will der Staat die *paramilitares* für sich als nützlich behalten. Dies ist der eine Grund dafür, dass der Staat nicht den militärischen Sieg über die *paramilitares* versucht. Der andere Grund besteht natürlich darin, dass hinter einem Teil der *paramilitares* – den promafiotischen *paramilitares* – die *narco*s stehen, mit denen der Staat die offene Konfrontation scheut. Die Guerilla wiederum stellt die Eliminierung der *paramilitares* als Vorbedingung für jedweden Fortschritt bei der weiteren Abarbeitung der Verhandlungsagenda, also bereits für den Fortgang der Konfliktverregelung und nicht erst für ihr Ende. Solange dies nicht geschieht, dient das als Legitimierung für die Verweigerung von Konzessionen von ihrer Seite. Diesem Dilemma kann der Staat nur entgehen, wenn er auf einen parallelen, wenn auch voneinander getrennten Verhandlungsprozess mit Guerilla einerseits und *paramilitares* andererseits setzt. Diese Parallelität muss keine völlige Entsprechung der Verhandlungsthemen und keine thematisch kongruenten Vertragswerke implizieren. Die Guerilla müsste, wenn sie den Verhandlungsfortschritt tatsächlich wollte, das diesbezügliche Dilemma des Staates einsehen und eine solche Parallelität der Verhandlungen respektieren.

Mit den *paramilitares* funktioniert also weder das System der „kommunizierenden Röhren“, in dem eine erfolgreiche Verregelung des Konflikts mit der Guerilla automatisch

den Wegfall der *paramilitares* nach sich ziehen würde, noch gilt, dass die Eliminierung der *paramilitares* Voraussetzung für die Konfliktverregelung mit der Guerilla ist. Würden die *paramilitares* jedoch ihren Kampf gegen die Guerillas aufgeben, wären sie auch kein potenzieller Verhandlungspartner für den Staat mehr. Um ihre Chance, Verhandlungspartner des Staates zu werden, wahren zu können, „müssen“ die *paramilitares* gefährlich sein. Ob bzw. inwieweit mit den *paramilitares* nicht nur verhandelt, sondern gar Konzessionen eingegangen werden können, ist eine höchst schwierige und delikate Frage. In jedem Fall, und das ist bis heute nicht geschehen, muss das Problem der *paramilitares* ein Bestandteil eines „integralen“ Kompromisshorizonts sein.

### 6.2.3. *Eliminierung nichtdemokratischer Regimesegmente*

Was den Verregelungsprozess im asymmetrischen Konflikt mit den schwachen Guerillas betrifft, so reichte für diesen eine nicht an das Niveau einer Transition heranreichende Demokratisierung aus. Der „Deal“ bestand in diesem Friedenskompromiss statt in einem Regimewandel in einer nur leichten Verbesserung des Zugangs der Guerilla in die legale Politik. Was den Verregelungsprozess im symmetrischen Konflikt mit den starken Guerillas betrifft, so war zwar sein Beginn noch ohne eine Ablösung des bestehenden Regime-Hybrids, d. h. ohne Transition möglich, für seine erfolgreiche Beendigung bedarf es aber eines solchen Regimewandels. Damit ist die Titel-Frage dieses Reports beantwortet, und es ist auch beantwortet, wie die kompatible „second best solution“ lauten müsste: die nach dem Sturz der Militärdiktatur 1958 noch offen gebliebene zweite Hälfte der Transition zu vollziehen.

Innerhalb des in Kolumbien zivilherrschaftlichen, im Wesentlichen polyarchischen, aber auch illiberalen, ausschließenden und violenten Regimes mit einzelnen zum Teil sogar von der Armee zu verantwortenden autoritären Merkmalen, einem klassischen Regime-Hybrid, Hierarchien von Segmenten auszumachen und jenes nichtdemokratische Schlüsselglied aufzufinden, dessen Eliminierung eine Demokratisierungskette „aufrollen“ lassen würde, das aber gleichzeitig verhandelbar sein muss, ist schwierig. Hier soll behauptet werden, dass dieses Schlüsselglied die Eliminierung des ausschließenden Charakters des politischen Regimes sein muss. Ausschließende Regime monopolisieren durch systemische Merkmale den Raum der Partizipation. In Kolumbien wird, anders als in Zentralamerika, der ausschließende Charakter des Regimes nicht durch die Repressionsgewalt einer Militärdiktatur umgesetzt, sondern durch den zivilherrschaftlichen „bipartidismo“ der beiden traditionellen Parteien. In dem Moment jedoch, da die Guerilla als staatsbildender Faktor – ob nur dezentral oder zentral als Teil einer neuen, nunmehr alle Segmente einschließenden „Frente Nacional“ – in das Regierungssystem inkorporiert wäre, würden der „bipartidismo“ und damit der ausschließende Charakter des Regimes so radikal aufgebrochen, dass dem Einschluss anderer, vormals nicht bewaffneter alternativer politischer Kräfte erst recht nichts mehr im Wege stünde.

In der Ablösung des ausschließenden durch einen einschließenden Charakter des politischen Regimes bestünde nicht nur der nach *state-* und *civil-society-building* zu avisierende dritte Kompromisshorizont, sondern auch der Kern der Transition. Da Staat und Guerilla dabei aus egoistischen Gründen eine besondere Wandlungsrenitenz an den Tag legen werden und nur durch Verhandlungsdruck und bei einer entsprechenden Gegenleistung

zu Konzessionen bereit sein dürften, würde dieses Regimesegment bis zum Ende der Verhandlungen noch „unversehrt“ bleiben und erst durch das Ergebnis des bargaining „festgeklopft“ werden. Mit dieser Sequenzenabfolge nach dem „Reißverschlussprinzip“ kann das „Teufelskreis-Problem“ gelöst werden, nach dem es ohne Demokratie(sierung) keinen Frieden und ohne Frieden keine Demokratie(sierung) geben kann. Ein erneuter Verfassungswandel, an dem die noch aktive Guerilla beteiligt sein müsste, wäre ein ideales „Relais“ zwischen dem Wandel der leichter zu wandelnden Regimesegmente als *Vorleistung* für Verhandlungen einerseits und dem Wandel der schwieriger zu wandelnden Regimesegmente als *Ergebnis* von Verhandlungen andererseits.

Ist der gordische Knoten des ausschließenden Regime-Charakters und der Inkorporation der Guerilla an exponierter Stelle im politischen System erst einmal durch den entsprechenden Verhandlungskompromiss zerschlagen, dann ist es *verhältnismäßig* leicht, parallel Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen und in der Kombination mit einer funktionierenden öffentlichen Sicherheit auch die anderen, darunter die kriminellen, Gewaltakteure allmählich auszuschalten. Damit wäre auch der Nährboden für die zum Teil von der Armee zu verantwortenden autoritären Regime-Merkmale beseitigt. Mehr noch, ist der einschließende Charakter des Regimes gesichert, dann stehen auch der Partizipation der Unterschichten zumindest keine *politischen* Barrieren mehr im Wege. Und indem diese dann an der Vollendung des dritten – zur Ablösung des Regime-Hybrids durch eine Demokratie – führenden Transitionsversuches partizipieren würden, könnten sie sich schrittweise selbst jenes politische „empowerment“ verschaffen, das dafür nötig ist, um sukzessive Marginalität auszuräumen, so dass von ihnen am Ende Gewalt nicht mehr als Substitut für einen ihnen nicht gegebenen ökonomischen Zugang zum Markt genutzt werden muss.

## 7. Zur Rolle der Bundesrepublik Deutschland als externer Akteur

Die Bundesrepublik besitzt in Kolumbien keine strategischen und ausgeprägten wirtschaftlichen Interessen. Auch für diese Region definiert sie ihre Außenpolitik weniger autonom denn als Teil einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik. Sie ist aber daran interessiert, dass es in Kolumbien zu einer politischen Stabilisierung auf der Grundlage von Frieden, Demokratie und Achtung der Menschenrechte kommt<sup>159</sup>, ohne ihrerseits frei von jener Ratlosigkeit in Bezug auf Lösungsoptionen zu sein<sup>160</sup>, die in diesem Report als grundsätzlich vorherrschend konstatiert wurde. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Empfehlungen zu geben:

159 Vgl. Georg Boomgarden, Prioritäten der deutschen Außenpolitik in Kolumbien, in: Sabine Kurtenbach (Hg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 184.

160 Vgl. ebenda, S. 188.

Der bewaffnete Konflikt „Guerilla – Staat – *paramilitares*“ stellt zwar nicht das Gros der Gewalt dar, bildet aber deren zentrales Glied. Auch wenn die bisherigen Ergebnisse nicht befriedigend sind, gibt es keine Alternative zu Friedensverhandlungen mit dem Ziel eines Kompromisses auf der Grundlage von Konzessionen aller drei Konfliktpole. Jegliche, ob innerhalb oder außerhalb von Kolumbien umgesetzte Bestrebung, den Konflikt militärisch aufzuheizen, ist abzulehnen. Der „Plan Colombia“, von nicht wenigen Kritikern als Strategie der Vietnamisierung bezeichnet, „zäumt das Pferd von der falschen Seite auf“: Weder kann das Drogenproblem allein in den Produktionsländern (und nicht in den Konsumländern) – und gar noch durch Kampfhubschrauber und Herbizide, die gegen die Koka-Bauern eingesetzt werden – gelöst werden, noch ist in Kolumbien die Lösung des Drogenproblems Voraussetzung für die Lösung der Gewaltfrage. Das Gewaltproblem hat Ursachen, die vor und außerhalb der Drogenproblematik anzusiedeln sind, und seine Lösung ist deshalb auch weitgehend unabhängig von der Drogenfrage anzugehen. Der sukzessiven Entschärfung des Gewaltproblems, darunter vor allem der Verregelung des Konflikts „Guerilla versus Staat“ und natürlich den dies flankierenden Maßnahmen alternativer Entwicklung, sollte die (auch die finanzielle) Priorität eingeräumt werden. Die Bundesrepublik und die EU sollten sich auch weiterhin dem „Plan Colombia“ gegenüber reserviert, ja kritisch verhalten und sich für eine Wiederaufnahme des Friedensprozesses einsetzen.

Auch wenn sich angesichts der bislang tatsächlich höchst beschränkten Lern- und Kompromissfähigkeit der Guerilla auch in Europa die Stimmen mehren, die ihr den Status eines politischen Akteurs, einer kriegführenden Partei und eines Verhandlungspartners aberkennen wollen, sollte die Bundesrepublik dem nicht folgen und klar den Unterschied zwischen Terroristen machen, mit denen man nicht verhandelt, und Guerillas, mit denen verhandelt werden kann. Da sich die Bundesrepublik in ihrer Außenpolitik als Teil der EU sieht und auch, weil sie durch das ambivalente, ja dubiose Engagement des Agenten Werner Mauss<sup>161</sup> diesbezüglich schon einmal in eine unglückliche Lage gebracht wor-

161 Mauss, im Dienst des BND stehend, besaß das Vertrauen des ELN. In einem Briefwechsel zwischen Präsident Samper und Bundeskanzler Kohl, in dem Schritte eines Friedensprozesses mit dem ELN vereinbart wurde, war das Ehepaar Mauss als Vermittler im Konfliktverregelungsprozess mit dieser Guerilla bestimmt worden. Zwischen dem kolumbianischen Innenminister Horacio Serpa und dem BND-Chef Bernd Schmidbauer im Ergebnis dieser Vermittlung geführte Gespräche fanden ihren Niederschlag in einem in New York geschlossenen Abkommen, in dem Verhandlungen zwischen kolumbianischer Regierung und ELN – für den 16. Dezember 1996 in Bonn – anberaumt wurden. Das Abkommen wurde von Serpa und Schmidbauer unterzeichnet, während Mauss als Zeuge beiwohnte. Doch dann wurde in Kolumbien die Deutsche Brigitte Schöne, Ehefrau eines BASF-Managers, entführt, und Mauss vermittelte daraufhin zwischen deren Ehemann und dem ELN. Nachdem der ELN jede Verantwortung für die Entführung abgelehnt hatte und nur intervenieren wollte, wenn ihn ein hoher deutscher Regierungsfunktionär darum bitten würde, ersuchte die deutsche Regierung offiziell um die Freilassung von Brigitte Schöne und ließ von ihrer Botschaft Briefe ausstellen, in denen sie die kolumbianischen Behörden darum bat, das Ehepaar Mauss bei seiner Mission zu unterstützen. Sie stellte dem Paar auch falsche Pässe aus. Am 16. November 1996 wurde das Ehepaar Mauss auf dem Flughafen in Medellín auf dem Weg nach Venezuela, wohin es Brigitte Schöne fliegen wollte, verhaftet und in das Hochsicherheitsgefängnis Itagüí verbracht. Dies soll der Gouverneur von Antioquia Álvaro Uribe Vélez veranlasst haben, der dem Ehepaar Mauss vorwarf, es kooperiere mit dem ELN, indem es Lösegeldzahlungen für Entführte an den ELN vermittele und damit dessen Entführungstätigkeit unterstütze. Die Anbahnung eines Friedensprozesses mit dem

den war, sollte sie sich *direkter* (Vermittlungs)aktionen im Friedensprozess enthalten, diesen aber von außen – vor allem über die UNO, aber auch über die Gruppe der „países amigos“ (für die FARC: Kuba, Frankreich, Italien, Norwegen, Spanien, Schweden, Schweiz, Mexiko, Venezuela und Kanada; für den ELN: Spanien, Kuba, Frankreich, Schweiz und Norwegen), in der EU-Länder präsent sind – unterstützen. Es scheint, dass inzwischen von beiden kolumbianischen Konfliktseiten ausländischen Vermittlungsbe-mühungen Akzeptanz gewährt wird. Was die wirtschaftliche Elite betrifft, deren Plazet in Zentralamerika entscheidend für den Erfolg des Friedensprozesse war, so könnte überlegt werden, inwiefern eine Präferenzierung von Handelsbeziehungen mit besonders friedensengagierten Unternehmern in Kolumbien – etwa Nicanor Restrepo vom Sindicato Antioqueño (eine der vier großen Unternehmergruppen) – einen positiven (Nachah-mungs)Effekt anderer Unternehmer zugunsten einer Unterstützung des Friedensprozesses zeitigen könnte.

Selbst wenn der offizielle Kandidat der Liberalen Partei in den Präsidentschaftswahlen 2002 Horacio Serpa Uribe wegen seiner problematischen Beziehung zu den USA, zur kolumbianischen Elite und zu den FARC – mit dem ELN hat er traditionell gute Beziehungen – Nachteile aufweist, ist er im Vergleich zu seinen bedeutenderen Konkurrenten *der* Kandidat, der einer Verhandlungslösung den größten Stellenwert zumessen wird. Er sollte deshalb unterstützt werden, weil die Alternative mit Álvaro Uribe Vélez ein bisheriger Gegner ernsthafter Friedensverhandlungen und Befürworter einer „harten Hand“ wäre. Auch wenn Luis Eduardo Garzón von der linken Frente Social y Político – obgleich er im Wahlkampf 2002 eine „gute Figur macht“ und im breiteren Polo Democrático auch Un-abhängige für ein Zusammengehen gewinnen konnte – keine Chance auf einen Sieg haben wird und die Positionen dieser neu entstandenen Linksfront ideologisch nicht völlig mit westlichen Vorstellungen kompatibel sind, wäre dieser unorthodoxe Versuch einer linken Alternative zum „bipartidismo“ auch insofern im Auge zu behalten, als er im Fall der De-mobilisierung der Guerilla eine ideale politische Integrationsmöglichkeit für sie bieten könnte. Da sich diese Front nicht abschottet und gerade gegenüber der Sozialdemokratie offen ist, bildet sie eine günstige Möglichkeit für Einflussnahme.

Was die Entwicklung von Ideen für die Lösung des Gewaltproblems betrifft, an der die Bundesrepublik ein Interesse hat, so wäre der Fokus – wie in diesem Report aufgezeigt – auf die Unterstützung von Lernprozessen bei Staat und Guerilla zu richten, die auf die Demokratisierung des bestehenden Regime-Hybrids sowie auf die Vollendung von *state-* und *civil-society-building* abzielen. *State-building* ist zu unterstützen, jedoch nur insofern, als dies nicht als Stärkung der repressiven Gewaltausübung und nicht als Gegenentwurf zur Zivilgesellschaft verstanden wird. Die Zivilgesellschaft wiederum ist in ihrer Ambiva-lenz und nicht als ein per se funktionierender kollektiver Friedensakteur zu sehen. Ihre Friedensprojekte sind der Hilfe wert; sie sollten aber weniger in ihrer aufklärerischen Pädagogik als in der Entwicklung solcher autonomer politischer und sozioökonomischer

ELN kam somit zum Stillstand, und die Bundesregierung zog sich aus ihrer Vermittlungsfunktion zu-rück. Das Ehepaar Mauss, dem zunächst 25 Jahre Haft angedroht worden waren, blieb acht Monate im Gefängnis, aus dem es im Juli 1997 freikam.



Projekte bzw. Konzepte unterstützt werden, die der Gewalt tatsächlich Ressourcen entziehen. Gerade die Forschung und die politischen Stiftungen der Bundesrepublik sollten ihr Augenmerk auf die kritische Bewertung der Ambivalenz des bestehenden Regimes, der einseitigen Demokratievorstellungen der Konfliktparteien und auf solche Alternativen richten, die gleichzeitig sowohl transitionsbefördernd als auch im Interesse der Konfliktparteien sein könnten und die es diesen zudem ermöglichen würden, bei der Akzeptanz eigener Konzessionen das „Gesicht wahren“ zu können. Die hier vorgeschlagene Priorisierung *politischer* Wandlungsprozesse bedeutet nicht, dass Entwicklungshilfe aus sozioökonomischen Projekten abzuziehen wäre. Diese sind als komplementäre und später möglicherweise wieder prioritäre Maßnahmen unabdingbar.

In diesem Zusammenhang sieht sich die Entwicklungszusammenarbeit, darunter die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), gefordert, ihre Anstrengungen auf nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen, *good governance* und Friedensförderung zu konzentrieren. Während die Regierung der Bundesrepublik ihre Unterstützung für den Friedensprozess aus den genannten Gründen eher indirekt, wiewohl in ihrer Position durchaus dezidiert, vornehmen sollte, könnte die GTZ dies auch direkter tun. Zu überlegen wäre, inwieweit sie sich nicht nur lokal bzw. regional (vor allem nicht nur regional unverbunden) und nur in der Nachbereitung bzw. sozialen Flankierung des Konfliktverregelungsprozesses engagiert, sondern diesem auch für die zentrale Ebene und unmittelbar Impulse geben könnte. Dabei wären Friedensförderung und *good governance* direkter als bisher miteinander zu verknüpfen. *Good Governance* zu unterstützen, bedeutet im kolumbianischen Fall auch, genau zwischen den kontrastierenden Regimesegmenten unterscheiden zu können, d. h. die demokratischen zu befördern und die nichtdemokratischen auszuräumen. Auch für die GTZ geht es also nicht darum, den Staat oder auch die Zivilgesellschaft (auch nicht ihren nichtkämpfenden Teil) „an sich“ zu stärken. Dafür müssten die Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit auch konzeptionelle Hilfe leisten.

Es muss akzeptiert werden, dass sich die heute noch aktive starke Guerilla in Kolumbien nicht mit ihrer bloßen Legalisierung als Partei und mit ökonomischen Leistungen an die Kämpfer zufrieden geben wird, wie es mit der schwachen Guerilla einst funktionierte. Gleichzeitig darf ihr grundsätzliche Lernfähigkeit im Konfliktverregelungsprozess nicht abgesprochen werden; entsprechende „Keime“ sollten vielmehr von außen „kultiviert“ werden. Die FMLN in El Salvador und die URNG in Guatemala haben bewiesen, dass auch ideologisch „orthodoxe“ Guerillas Lernfähigkeit entwickeln können. Doch dafür müssen Bedingungen geschaffen werden. Einerseits kann – wie bis zu deren Abschaffung geschehen – gerade eine „zona de distensión“ mit ihren vielfältigen Dialogmöglichkeiten als „Lernlaboratorium“ fungieren, andererseits können einem solchen Zweck auch Reisen der Guerilleros nach Westeuropa<sup>162</sup> bzw. die Unterstützung noch zu schaffender „Friedens-think-tanks“ für Guerilla und Staat dienen. Die bundesdeutschen politischen Stif-

162 Im Februar 2000 hat es eine solche Reise der FARC nach Europa (Schweden, Norwegen, Italien, Vatikan, Schweiz, Spanien und Frankreich) gegeben. Diese hatte sogar den Effekt, dass FARC-Vertreter danach skandinavische Politikmodelle sympathisch fanden.

tungen vor Ort sollten recherchieren, welche die Ursachen für den massiven Zulauf neuer Kämpfer in die Guerilla gerade in den letzten Jahren sind, um daraus schlussfolgern zu können, wie dem zu begegnen ist. Weil es nicht mehr revolutionäre Romantik oder der Kampf um den Sozialismus ist, die das Gros dazu bewegen, in die Guerilla einzutreten, sind diese – ökonomisch, sozial und durch Demokratiedefizite begründeten – Ursachen gegebenenfalls sogar vergleichsweise leichter auszuräumen. Da sich FARC und ELN in der letzten Zeit politisch auseinanderentwickelt haben, ist zu überlegen, inwiefern ihnen möglicherweise auch mit unterschiedlichen Verhandlungsstrategien begegnet werden muss. Dafür braucht es aber eine klare Analyse der jeweiligen „Charaktere“ und Strategien beider Gruppierungen. Doch es existiert bislang keine Schrift, die in systematischer Weise und anhand von Primärliteratur die programmatische und strategische Entwicklung der Guerillas zur Kenntnis genommen hätte. Was die *paramilitares* und den Konfliktverregelungsprozess betrifft, so gibt es noch überhaupt keine theoretische Fundierung von Positionen zu deren Stellenwert im Konfliktverregelungsprozess. Das Dilemma der in und zu Kolumbien tätigen politischen Akteure ist ein „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ – schnell, adäquat und kreativ zugunsten des Friedensprozesses handeln, aber gleichzeitig erst noch die konzeptionellen Grundlagen dafür erarbeiten zu müssen.

## Glossar

(AD) M-19	(Alianza Democrática) Movimiento del 19 de Abril
ADO	Movimiento Autodefensa Obrera
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CGSB	Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar
CNG	Coordinadora Nacional Guerrillera
CONVIVIR	Cooperativas Comunitarias de Vigilancia Rural
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMLN	Frente „Farabundo Martí“ para la Liberación Nacional
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
MINUGUA	UN Mission for Human Rights Verification in Guatemala
MSN	Movimiento de Salvación Nacional
ONUSAL	United Nations Observer Mission in El Salvador
PCC	Partido Comunista de Colombia
PCC (m-l)	Partido Comunista de Colombia (marxista-leninista)
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
UP	Unión Patriótica
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca