Das politische System

Ricardo Betancourt Vélez / Peter Birle

Einleitung

1991 wurde in Kolumbien eine neue Verfassung verabschiedet, durch die das mit der Verfassung von 1886 entworfene politische System reformiert wurde. Durch diesen Modernisierungsprozess sollten einige traditionelle Probleme der kolumbianischen Politik behoben werden, die gegen Ende des 20. Jahrhunderts immer unhaltbarer wurden. Der reformerische Geist und der Optimismus von 1991 waren allerdings sehr schnell mit der Schwierigkeit konfrontiert, die neuen Gesetze und das tatsächliche Funktionieren des Systems miteinander in Einklang zu bringen. Die Verfassungswirklichkeit blieb stark beeinflusst durch Dynamiken, die in der politischen Kultur des Landes seit mehr als einhundert Jahren verankert waren. Infolgedessen wurden seit Ende des 20. Jahrhunderts mehrere politische Reformen durchgeführt, die darauf abzielten, das tatsächliche Funktionieren des politischen Systems zu verbessern.

Ziel dieses Kapitels ist es zu zeigen, wie das politische System Kolumbiens gegenwärtig funktioniert.[1] Angesichts der Tatsache, dass es keine vollständige Übereinstimmung zwischen dem durch die Verfassung vorgegebenen institutionellen Design und dem realen Funktionieren der Politik gibt, reicht es allerdings nicht aus, die rechtlichen Vorgaben der Verfassung zu beschreiben. Um die Funktionslogik des politischen Systems zu verstehen, müssen mindestens vier Elemente berücksichtigt werden: erstens gewisse traditionelle Logiken, die sich in mehr als einem Jahrhundert herausgebildet haben und die tief im Land verwurzelt sind; zweitens die Reformbemühungen der Verfassung von 1991; drittens die nicht erwünschten Folgen der Anwendung des neuen Verfassungstextes, der im Hinblick auf einige Aspekte nicht die erhoffte Änderung der traditionellen Logiken bewirkte; viertens diejenigen politischen Reformen, die in den

1 Für weitere deutschsprachige Einführungen in die kolumbianische Politik siehe beispielsweise Diehl/Helfrich-Bernal 2001, Helfrich-Bernal 2001 u. 2002, Jäger et al. 2007, König/Schuster 2008 und Kurtenbach 2004.

vergangenen 20 Jahren durchgeführt wurden und die darauf abzielten, die Kluft zwischen der Verfassung von 1991 und der Verfassungswirklichkeit zu schließen.

Zweiparteiensystem, politische Partizipation und Konflikt vor 1991

Nach der Unabhängigkeit bildeten sich im Laufe des 19. Jahrhunderts zwei politische Parteien heraus, Liberale und Konservative, die unterschiedliche Vorstellungen im Hinblick auf die politische Organisation der jungen Republik propagierten. Beide Parteien kämpften um die politische Kontrolle über Institutionen, die noch sehr schwach waren und keinen stabilen Regulierungsrahmen für den politischen Wettbewerb lieferten. Es war Usus, dass diejenige Gruppierung, die an die Macht gelangte, die jeweils andere ausgegrenzte und die politische Partizipation der Gegenseite so weit wie möglich verhinderte. Der Disput zwischen Liberalen und Konservativen um die Macht führte Ende des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts zu einem Bürgerkrieg, in dessen Verlauf beide Parteien die Herausbildung von bewaffneten Gruppen unterstützten, die die Kontrolle über verschiedene Regionen des Landes erlangten und mehr durch die Parteien als durch den Staat selbst kontrolliert wurden.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts bestand eine komplexe Beziehung zwischen Politik und bewaffneter Gewalt. Der Staat verfügte weder über die notwendigen Kapazitäten noch über ausreichende Legitimität, um die politischen Beziehungen zu regulieren. Das Ende des Bürgerkrieges führte nicht zu einem Ende der Gewalt, die sich im Gegenteil weiter verschärfte, nachdem 1948 der Präsidentschaftskandidat der liberalen Partei, Jorge Eliecer Gaitán, ermordet worden war. Die nachfolgende Periode wird von der kolumbianischen Geschichtsschreibung als *La Violencia* (Die Gewalt) bezeichnet. Es entstanden neue bewaffnete Gruppen, die mit den beiden traditionellen Parteien in Verbindung standen. Sie bekämpften sich in vielen Regionen des Landes nicht nur gegenseitig, sondern attackierten auch die Zivilbevölkerung in Zonen, die sie als Anhänger der rivalisierenden Partei identifizierten (Guzmán/Fals-Borda/Umaña 1988).

Im Zentrum des Landes endete der Kampf zwischen den Parteien mit dem Staatsstreich durch General Gustavo Rojas Pinilla im Jahr 1953, aber in den peripheren Regionen bestand die Gewalt fort. Es konsolidierte sich eine Trennung zwischen den nationalen Parteiführungen und ihren regio-

nalen Organisationsstrukturen, die in zunehmendem Maße eine von den politischen Prozessen in der Hauptstadt Bogotá unabhängige Dynamik erlangten. Bis heute und trotz verschiedener Versuche, Zentrum und Peripherie wieder stärker miteinander zu verknüpfen, existiert innerhalb des politischen Systems eine Trennung zwischen modernen politischen Dynamiken im Umfeld der Zentralregierung einerseits und den peripheren Regionen andererseits, in denen die politische Partizipation nach wie vor traditionellen und häufig gewalttätigen Logiken folgt.

Das Ende der als *La Violencia* bezeichneten Phase – wenn auch nicht der verschiedenen Formen von Gewalt – wurde mit einem als Nationale Front (*Frente Nacional*) bekannten Pakt zwischen den beiden traditionellen Parteien besiegelt, der vorsah, dass sich beide zwischen 1958 und 1974 mit der Präsidentschaft abwechseln würden. Der Pakt schwächte zumindest die Spannungen zwischen den Parteiführungen der Liberalen und der Konservativen und schuf einen Grad an Konsens, der ausreichte, um Anstrengungen zur Modernisierung des Staates und der politischen Partizipation zu unternehmen. Mehrere mit den beiden Parteien verknüpfte Guerillagruppen wurden demobilisiert, aber andere, die sich von den Verhandlungen in Bogotá distanziert hatten, existierten in dem Maße weiter, wie sie sich mit der ideologischen Auseinandersetzung im Rahmen des Kalten Krieges verbanden, die nach der Kubanischen Revolution in Form von revolutionären Bewegungen Einzug in Lateinamerika gehalten hatte. Dies war der Kontext, in dem Guerillagruppen wie die *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) und das *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) entstanden.

Von einigen gesellschaftlichen Sektoren wurde die Nationale Front als ein ausgrenzender Pakt wahrgenommen, der die politische Partizipation außerhalb des traditionellen Bipartidismus stark einschränkte. Dies veranlasste verschiedene Sektoren dazu, die revolutionäre Option und den bewaffneten Widerstand zu unterstützen. Diese Interpretation führte zur Entstehung von Guerillas wie die *Movimiento 19 de Abril* (M-19), die anders als FARC und ELN nicht aus den Parteienkämpfen im ländlichen Raum hervorgingen, sondern aus der urbanen Wahrnehmung, dass bestimmte politische Optionen auf legalem Weg keine Chance auf Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen hatten. Der Nonkonformismus weitete sich auf einen großen Teil der Bevölkerung aus. Auch wenn nur ein kleiner Teil zu den Waffen griff, wuchs in immer größeren Teilen

der kolumbianischen Gesellschaft das Misstrauen gegenüber den traditionellen Parteien und dem politischen System insgesamt.

Die Modernisierungs- und Befriedungsbemühungen während des Regimes der Nationalen Front zeigten sich beispielsweise in der Versöhnung zwischen der Liberalen Partei und der katholischen Kirche, einem traditionellen Alliierten der Konservativen gegen den Liberalismus und die Säkularisierung der Politik. Die Modernisierungsbemühungen wurden ganz besonders während der Regierung von Präsident Lleras Restrepo zwischen 1966 und 1970 sichtbar, als man auf eine technischere Handhabung der Volkswirtschaft setzte, um Anreize für die wirtschaftliche Entwicklung zu geben. Man versuchte, die Staatsausgaben zu rationalisieren und dem Zugriff der Parteien zu entziehen, weshalb Institutionen wie das Nationale Planungsdepartement (*Departamento Nacional de Planeación*) und das Finanzministerium die Kontrolle über den Staatshaushalt erhielten.

Gleichwohl handelte es sich um einen selektiven Reformismus, denn die Bemühungen um eine technokratische Handhabung der Volkswirtschaft waren begleitet von einer traditionellen Handhabung der Politik. Um dem Kongress eine Einmischung in die Staatsausgaben zu entziehen, verhandelte die Regierung mit den Parlamentariern und gestand ihnen sogenannte "parlamentarische Hilfen" zu. Diese Ressourcen wurden von den Abgeordneten genutzt, um klientelistische Netzwerke zu betreiben, sich der Wählerstimmen zu bemächtigen und sich damit noch unabhängiger von den Parteizentralen zu machen. Die parlamentarischen Hilfsfonds erlaubten es den Politikern, sich die Treue ihrer Wähler in den entlegeneren Zonen des Landes zu verschaffen und zu erhalten, indem sie ihnen Baumaterialien anboten, Straßen und öffentliche Gebäude bauten, zeitweise Erleichterung für soziale Probleme schufen, Stimmen direkt kauften etc. Dadurch verstärkte sich eine Logik, die davon ausging, dass die öffentlichen Aufgaben in den Regionen nicht vom Staat erledigt werden, sondern dass politische Kaziken im Austausch gegen Wählerstimmen die dringendsten Bedürfnisse der Bevölkerung befriedigen (Bejarano/Segura 1996).

Diese Logik, dass persönliche Gefälligkeiten von Seiten der Politiker wichtiger sind als funktionierende Institutionen, erwies sich als außerordentlich beharrlich und trug zu einer allgemeinen Enttäuschung gegenüber der Politik bei, die als illegitim wahrgenommen wurde, als limitiert auf das Angebot von Pfründen, um sich Zugang zu öffentlichen Ämtern zu verschaffen, aber nicht dazu in der Lage, das soziale Leben des Landes

zu transformieren. Zudem wurde es üblich, dass Staatspräsidenten einen traditionellen und personalistischen Stil pflegten und nachgiebig gegenüber den lokalen Machtfaktoren agierten, um ihre Regierbarkeit nicht zu gefährden. Andererseits begannen die politischen Kaziken damit, sich mit den illegalen Gruppen zu verbünden, wodurch sie große Macht erhielten und unabhängig von der Zentralmacht regieren konnten. Die Unabhängigkeit der Regionen und die Allianzen der politischen Kaziken erleichterten die Herausbildung von illegalen Ökonomien wie der Drogenwirtschaft, deren Macht und deren Möglichkeiten, den Staat zu durchdringen und die Korruption zu fördern, immer größer wurden.

Der allgemeine Nonkonformismus und eine schwierige wirtschaftliche Konjunktur führten 1977 zu einem großen zivilen Streik, an dem sich die meisten Gewerkschaften und große Teile der Bevölkerung in zahlreichen Städten des Landes beteiligten. Von den Sektoren der Rechten und den Streitkräften wurde dies als Fortschreiten des revolutionären Kampfes der Linken wahrgenommen. Die Regierung von Präsident Julio César Turbay (1978-1982) reagierte darauf mit dem sogenannten Sicherheitsstatut, mit dem die Handlungsspielräume des Staates erheblich ausgeweitet wurden, was zu andauernden Menschenrechtsverletzungen führte. Die Zunahme der staatlichen Repression führte Anfang der 1980er Jahre dazu, dass die FARC zur Offensive übergingen und die Übernahme der Macht anstrebten, begleitet von einer Zunahme der Entführungen und Erpressungen sowie der schrittweisen Einbeziehung in den Drogenhandel (Bejarano Ávila 1994). Ihre Angriffe auf Politiker und Unternehmer stimulierten wiederum die Entstehung von paramilitärischen Gruppen (González 2014).

Ebenfalls in den 1980er Jahren entstanden verschiedene Friedensvorschläge, aber die meisten wurden von großen Teilen der politischen Klasse, der Streitkräfte und der katholischen Kirche abgelehnt, wodurch sich die Spannungen weiter radikalisierten. Anfang des Jahrzehnts legte eine Gruppe von ehemaligen Kämpfern verschiedener Guerillas die Waffen nieder, setzte auf die legale politische Praxis und gründete dazu die Partei Patriotische Union (*Unión Patriótica*, UP). Zwischen 1985 und 1997 wurden zwei Präsidentschaftskandidaten, elf Abgeordnete, 15 Bürgermeister, 145 Gemeinderäte und schätzungsweise 1.500 Mitglieder der UP von staatlichen und paramilitärischen Kräften ermordet (Romero 2011).

Im Vorfeld des Verfassungsprozesses von 1991 betrachteten viele politische und wirtschaftliche Eliten auf lokaler und regionaler Ebene mit Sorge das Vorrücken der Guerillas und die gesellschaftlichen Sympathien für

die UP, was zu den paramilitärischen Reaktionen und deren Allianz mit den Drogenkartellen führte. Nach einer Serie von Massakern und Attentaten gegen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, darunter zwischen 1989 und 1990 drei Präsidentschaftskandidaten, erklärte die Regierung dem Kartell von Medellín und ihrem Anführer Pablo Escobar den Krieg und trat dem Paramilitarismus, der zuvor mit Nachgiebigkeit behandelt worden war, entschiedener entgegen. Die Guerillagruppen M-19, *Ejército Popular de Liberación* (EPL) und *Movimiento Armado Quintín Lame* legten nach Friedensverhandlungen die Waffen nieder und integrierten sich in das legale politische Leben. Von dort aus unterstützten sie die Initiative eines breiten Sektors der Zivilgesellschaft, der politischen Klasse und der Regierung, eine neue Verfassung auszuarbeiten, um das politische System zu öffnen, Partizipation auch außerhalb des traditionellen Zweiparteiensystems zu ermöglichen und die politische Praxis zu modernisieren.

Die Verfassung von 1991 und die Schwierigkeiten ihrer Implementierung

Die Verfassungen von 1863 und 1886 waren Ausdruck der Auseinandersetzungen zwischen der Liberalen und der Konservativen Partei gewesen. Die Verfassung von 1863 wurde von den Liberalen dominiert und grenzte die Konservativen aus, die Verfassung von 1886 wurde von den Konservativen erlassen und schloss die Liberalen aus. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts befanden sich das Zweiparteiensystem, der Staat und die Demokratie in Kolumbien in einer grundlegenden Krise. Die Bevölkerung fühlte sich durch die traditionellen Parteien nicht mehr repräsentiert, die Drogenkartelle hatten einen Krieg gegen den Staat erklärt, die Guerillas waren in verschiedenen Regionen auf dem Vormarsch und im Zuge der paramilitärischen Aktivitäten hatte sich die Gewalt weiter radikalisiert. Die demokratische Linke war von Auslöschung bedroht, die staatliche Repression hatte stark zugenommen und drei Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen 1990 waren ermordet worden. Die Perzeption einer grundlegenden Krise förderte Reformvorschläge, die einen Rückhalt von Seiten großer Teile der Gesellschaft besaßen. Es gab damals wenigstens zwei Alternativen, um der Krise zu begegnen: eine autoritäre Lösung und eine demokratische Lösung.

Seit dem zivilen Streik von 1977 hatten die Streitkräfte eine politischere Position und herausfordernde Haltung gegenüber den zivilen Regierungen eingenommen. Im November 1985 besetzte die M-19 den Justizpalast in Bogotá, um die Regierung Betancur durch die Festsetzung von Justizbeamten dazu zu zwingen, sich zur Nichteinhaltung der Vereinbarungen zu äußern, die mit der Guerilla ausgehandelt worden waren. Innerhalb kürzester Zeit begannen die Streitkräfte, mit Waffengewalt gegen die Besetzung des Justizpalastes vorzugehen. Die Auseinandersetzungen kosteten mindestens 94 Menschenleben, darunter Guerilleros, Zivilisten und Justizangestellte. Eine genaue Zahl der Opfer gibt es bis zum heutigen Tag nicht, denn einige der Zivilisten, die beim Verlassen des Justizpalastes beobachtet wurden und die sich in Obhut der Streitkräfte befanden, wurden verschwunden.

Zu den Hypothesen, die darum bemüht sind, die Ereignisse zu erklären (Gómez Gallego/Herrera Vergara/Pinilla 2010), gehört die Vermutung, dass die Streitkräfte unabhängig von den Anweisungen des Staatspräsidenten agierten, möglicherweise sogar gegen dessen Befehle handelten. Schon in den 1980er Jahren hatten die Streitkräfte ihren Dissens mit verschiedenen Regierungen im Hinblick auf den Kampf gegen die Guerilla zum Ausdruck gebracht, die Verfassung verletzt, gegen präsidentielle Auflagen verstoßen und sogar Allianzen mit den paramilitärischen Kräften gebildet (González 2014). Diese Entwicklungen zeigten, dass ein Teil der Streitkräfte mit Unterstützung gesellschaftlicher Sektoren auf eine Lösung der Krise durch zunehmende Repression und eine Einschränkung der Demokratie und der Menschenrechte setzte.

Die andere Interpretation ging demgegenüber davon aus, dass es sich nicht einfach nur um eine Konjunktur handelte, in welcher der Staat durch kriminelle Akteure belagert wurde, sondern um ein strukturelles Problem, welches darin bestand, dass ein Fehlen von Demokratie zu gewalttätigen Formen der politischen Partizipation geführt hatte, welche durch den Legitimationsverlust der traditionellen politischen Parteien und den prekären Zustand der staatlichen Institutionen alimentiert wurden. Diese von vielfältigen gesellschaftlichen Sektoren unterstützte Interpretation, die dazu aufrief, die strukturellen Probleme in Angriff zu nehmen, erforderte eine Ausweitung der Demokratie und eine Verpflichtung des Staates zur Garantie der Menschenrechte.

Am Ende dominierte die zweite Interpretation und mit einem politischen Willen, der über den traditionellen Bipartidismus hinausging, ergab

sich ein breiter nationaler Konsens für die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung. Zwar erzielten die traditionellen Parteien bei der Wahl der Versammlung eine Mehrheit (35 % Liberale, 28 % Konservative), aber auch die demobilisierte M-19, jetzt in eine politische Partei umgewandelt, erzielte 27 % der Stimmen, Minderheiten wie die UP und indigene Bewegungen waren ebenfalls repräsentiert. Im Ergebnis einigte sich die Versammlung auf eine moderne demokratische Verfassung, die sich grundlegend von den früheren, dem Streit zwischen den beiden traditionellen Parteien entsprungenen, Verfassungen unterschied. Sie setzte auf eine Ausweitung der politischen Partizipation, eine Vertiefung der Demokratie, eine Modernisierung der Institutionen, Dezentralisierung und umfangreiche Grundrechtsgarantien.

Diese Ziele wollte man auf zwei Wegen verwirklichen: durch eine Stärkung des Konstitutionalismus und durch eine Stärkung der Demokratie. Der erste Weg entspricht einer Tendenz, die sich in einigen neueren lateinamerikanischen Verfassungen niedergeschlagen hat. In diesem Zusammenhang ist von einem Neo-Konstitutionalismus die Rede, der sich durch eine in die Zukunft projizierte reformerische Berufung auszeichnet und ein neues Gesellschaftsmodell entwirft, das auf der Grundlage der Verfassung konstruiert werden soll. Die Verfassung setzt insofern nicht nur die Grenzen für staatliches Handeln und entwirft Institutionen, sondern sie definiert eine Reihe von Zielen zur Transformation der Gesellschaft und entwirft Instrumente der Verfassungsgerichtsbarkeit, die dazu beitragen sollen, diese Ziele zu erreichen. Der Umfang der von der Verfassung anerkannten Rechte ist ausgesprochen groß, größer als in den meisten weltweit existierenden Verfassungen (Uprimny 2012).

Um dafür zu sorgen, dass die Rechte nicht einfach nur aufgezählt werden, schuf man Instrumente wie die *Acción de Tutela*. Sie erlaubt es Bürgern, die ein anerkanntes Grundrecht bedroht sehen, sich direkt an die Justizinstitutionen zu richten, damit innerhalb kurzer Zeit dafür Sorge getragen wird, dass das verletzte Recht wiederhergestellt wird. Im Hinblick auf die Gewaltenteilung sieht die Verfassung von 1991 ein klassisches Modell der Dreiteilung in Exekutive, Legislative und Judikative vor. Gleichzeitig wurden Mechanismen geschaffen, welche die wechselseitige Unabhängigkeit der Gewalten im Rahmen eines präsidentiellen Regimes garantieren sollen. Das Verfassungsdesign sieht dazu unabhängige Organismen vor, die keiner der drei Gewalten untergeordnet sind, um zu ga-

rantieren, dass keine politische Bewegung den gesamten Staat kooptieren und das Gleichgewicht der Gewalten zerstören kann.

Als Entwicklungsmodell sieht die Verfassung eine gegenüber dem Weltmarkt geöffnete Volkswirtschaft und Freihandel vor, mit einem Staat, der wenig in das Marktgeschehen eingreift, und mit unabhängigen Institutionen, die verhindern sollen, dass Regierungen direkten Einfluss auf das Spiel der wirtschaftlichen Kräfte nehmen. Mit dem Argument, dass allgemeine Politiken des Zentralstaates nicht effizient seien, um die spezifischen Probleme der Departements anzugehen, propagierte die Verfassung eine politische, administrative und fiskalische Dezentralisierung. Die Administrationen der Departements, von denen man annahm, dass sie besser über die Herausforderungen für jede Region informiert seien, erhielten Kapazitäten, um entsprechend den Besonderheiten jeder Region spezifische Politiken zu entwickeln und Ressourcen zu investieren.

Der zweite Weg zur Verwirklichung der Verfassungsziele war die Stärkung der Demokratie. Dazu wurde die repräsentative Demokratie durch die Erhöhung der Anzahl von Wahlämtern und die Vereinfachung der Gründung politischer Parteien ausgeweitet. Zudem wurden Elemente der direkten Demokratie wie Plebiszit, Referendum und die Möglichkeit zum Widerruf von Wahlämtern eingeführt. Die Verfassung zeichnete sich auch durch einen Geist der partizipativen und der deliberativen Demokratie aus, der darauf abzielte, dass Gesetze das Ergebnis einer öffentlichen und offenen Debatte sind. Selbst Elemente der kommunitären Demokratie fanden Berücksichtigung, insofern traditionelle Partizipationsmechanismen der ethnischen Minderheiten anerkannt wurden.

Ein Vierteljahrhundert nach Inkrafttreten der Verfassung von 1991 ist die Bilanz ambivalent. Einerseits sind die Fortschritte des starken Konstitutionalismus unbestreitbar. Angesichts des internen Gewaltkonflikts und der Vielzahl an wirtschaftlichen und sozialen Problemen des Landes markiert die Anerkennung von Rechten und von Instrumenten zu ihrer Verteidigung einen Meilenstein in der Entwicklung Kolumbiens. Die Bürgerinnen und Bürger haben von den Mechanismen zum Schutz ihrer Rechte im Laufe der Zeit immer mehr Gebrauch gemacht. Die Solidität der Verfassung hat auch dazu beigetragen, die Demokratie vor einer Diktatur der Mehrheiten zu schützen, an die populistische Regierende in Lateinamerika von Zeit zu Zeit appellieren. Beispielsweise bemühte sich Präsident Álvaro Uribe nach einer ersten Verfassungsreform, die seine Wiederwahl ermöglichte, um eine erneute Reform, um weiter im Amt bleiben zu können.

Obwohl die Mehrheit der Bevölkerung dieses Anliegen unterstützte, negierte das Verfassungsgericht die Möglichkeit einer erneuten Wiederwahl, denn damit wäre das Gleichgewicht der Gewalten infrage gestellt worden, was ein Verstoß gegen den demokratischen Geist der Verfassung gewesen wäre.

Andererseits ist die Bilanz der Stärkung der Demokratie und der Dezentralisierung nicht so positiv. Der Erfolg der Dezentralisierung und der Demokratie in den peripheren Regionen des Landes hing von zwei Annahmen ab, die oft nicht zutrafen: Erstens, dass die Departements ihre eigenen Planungsinstitutionen entwickeln könnten und über die notwendigen Ressourcen zur Durchführung ihrer Projekte verfügen würden. In der Praxis verfügen viele Regionen nicht über starke Wirtschaften, sondern sind geprägt durch informelle und illegale Ökonomien, die es ihnen nicht erlauben, ausreichende Steuereinnahmen zu erzielen, um im Rahmen von Dezentralisierungspolitiken finanziell autonom zu agieren. Zweitens hoffte man, dass die politischen Bewegungen, welche die Regierungen in den verschiedenen Departements stellten, dem Grundsatz folgen würden, den allgemeinen Wohlstand zu vergrößern. Die Vorherrschaft von politischen Kaziken und von Dynamiken, welche den Personalismus gegenüber den Institutionen privilegierten, führte zu nicht erwarteten Ergebnissen. Unfähig dazu, eigene Ressourcen zu generieren, blieben viele Regionen abhängig von Transferleistungen der Zentralregierung, verwaltet von Kaziken, die diese Gelder auf klientelistische Art und Weise nutzten, um sich in den öffentlichen Ämtern zu behaupten. Vom Zentralstaat verteilte Ressourcen für die Bereiche Gesundheit, Bildung und Grundversorgung verwandelten sich in elektorale Beute, wodurch sich die traditionellen Praktiken der regionalen Politik fortsetzten. Nicht nur Korruption und Entwicklungshemmnisse blieben in diesen Territorien erhalten, sondern für viele illegale Gruppen und für lokale Politiker und Eliten blieb es attraktiv, Bündnisse einzugehen, um die Wahl von Personen sicherzustellen, die klientelistischen Abschöpfungen der öffentlichen Ressourcen befürwortend gegenüberstanden.

Der Bipartidismus sollte durch einen Multipartidismus ersetzt werden und damit dem gesellschaftlichen Pluralismus zum Ausdruck verhelfen und die Ausgrenzung reduzieren, durch die sich das politische System traditionell auszeichnete. Jeder Kolumbianer erhielt das Recht zur Gründung einer politischen Partei und diese konnte jegliche Ideologie vertreten, immer vorausgesetzt, dass diese sich im Rahmen der Verfassung bewegte.

Um die Pluralität und Unabhängigkeit der Parteien zu garantieren, wurde festgelegt, dass der Staat keinen Einfluss auf die ideologische Orientierung, die interne Organisation und die Entscheidungsprozesse innerhalb dieser politischen Gruppierungen nehmen darf. Der Staat erkennt die juristische Person einer Partei an. Notwendig dafür sind 50.000 Unterschriften, 50.000 Stimmen in den vorhergehenden Wahlen oder Repräsentanten im Kongress. Die juristische Person gibt den Parteien das Recht, Kandidaten und Kandidatenlisten aufzustellen und Zugang zur staatlichen Parteien- und Wahlkampffinanzierung zu erhalten.

Die Bemühungen zur Förderung der Entstehung von Parteien kontrastierten mit einer Reihe von Bestimmungen, die sie als Institutionen deutlich schwächten. Die Instanz der politischen Repräsentation war direkt der gewählte Kandidat. Die Partei beschränkte sich in der Praxis darauf, ihn zu unterstützen und in ihre Liste aufzunehmen. Nach der Wahl verfügte die politische Organisation nicht über die Möglichkeit, auf das Handeln der gewählten Person Einfluss zu nehmen, weswegen nicht verhindert werden konnte, dass Politiker gegen das Programm ihrer Partei oder die Interessen ihrer Wähler handelten. Die Mitgliedschaft in mehreren politischen Parteien war genauso wenig verboten wie häufige Parteiwechsel. Dies führte dazu, dass es für die Exekutive nicht notwendig war, auf die Unterstützung der Parteien zählen zu können, denn sie konnte mit einzelnen Abgeordneten im Austausch gegen Pfründe und bürokratische Quoten Unterstützung aushandeln (Padrón 2012).

Anders als von der Öffnung des politischen Systems beabsichtigt kam es zu einer Atomisierung der traditionellen Parteien, deren Mitglieder neue Gruppierungen schufen, die es ihnen ermöglichten, individuellen Zugang zu staatlichen Finanzquellen zu erhalten und leichter Gefälligkeiten der Regierung im Austausch gegen die Unterstützung von Regierungsinitiativen auszuhandeln. Zwar nahm die politische Partizipation von Minderheiten zu, aber dies geschah in einer fragmentierten Art und Weise, sodass es nicht zu einer wirklichen Erneuerung des Bipartidismus kam. Vielmehr akzentuierten sich die personalistischen Züge und die niedrigen Institutionalisierungsgrade des Parteiensystems (Pizarro 2001). Die vor 1991 bestehende Parteienkrise wurde nicht gelöst, sondern lediglich modifiziert. Diese Entwicklungen trugen auch dazu bei, dass sich ein für die politische Geschichte Kolumbiens atypisches Element zeigte: bei den Präsidentschaftswahlen von 2002 gewann der Kandidat Álvaro Uribe nicht im Namen einer der traditionellen Parteien, sondern als Unabhängiger.

Die traditionellen Parteien und andere neue Parteien, die mehrheitlich von Vertretern des Liberalismus und des Konservatismus gegründet wurden, verwandelten sich in reine Wahlbündnisse, die politische Kaziken und jegliche Person, die Wählerstimmen garantieren konnte, unterstützten. Damit öffneten sich die Parteien für Personen, die von illegalen Gruppen unterstützt wurden, welche auf unterschiedliche Art und Weise den Sieg ihrer Kandidaten förderten. Insbesondere auf regionaler Ebene unterstützten die Guerillas bestimmte politische Projekte, auch wenn die Bindungen zwischen den Aufständischen und der Politik aufgrund ihrer historischen Konfrontation mit der politischen Klasse und der langjährigen Nichtanerkennung der Legitimität der demokratischen Institutionen weniger massiv waren als diejenigen von Seiten der Paramilitärs.

Die Ausdehnung der Guerilla und die Konsolidierung des Paramilitarismus führten dazu, dass sich durch die Kämpfe zwischen beiden Gruppen die Gewalt in den peripheren Regionen des Landes verschärfte. In den 1990er Jahren entschieden die FARC, ihre Offensive gegen den Staat zu intensivieren und vom Guerillakrieg zum Stellungskrieg überzugehen (González 2014). Für die Guerilla war es nicht sonderlich schwer, Zonen zu kontrollieren, in denen es praktisch keine Präsenz des Staates gab. Aus dem gleichen Grund unterstützten diejenigen Sektoren, die vom Vormarsch der Guerilla betroffen waren (Viehzüchter, Großgrundbesitzer, lokale Regierende, Drogenhändler u.a.), die Stärkung des Paramilitarismus als Strategie der Selbstverteidigung, aber auch als politische Praxis zur Ersetzung des Staates und um Positionsgewinne der legalen und illegalen Linken zu verhindern.

Paramilitärische Selbstverteidigungsgruppen aus mehreren Departements schlossen sich 1997 zusammen und gründeten die *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC). 2001 unterzeichneten sie einen als *Pacto de Ralito* bekannten Geheimpakt mit einer Gruppe von mindestens 50 Gouverneuren, Bürgermeistern und Kongressabgeordneten, dessen Ziel es war, "das Vaterland neu zu gründen" ("refundar la patria"). Sie setzten sich zum Ziel, Wahlen zu beeinflussen, und zwar nicht mehr nur auf der Ebene der Departements, sondern auch auf nationaler Ebene, d.h. Kongress- und Präsidentschaftswahlen. Diverse wissenschaftliche und juristische Untersuchungen (Acemoglu/Robinson/Santos 2013; López 2012) belegen, dass mindestens 35 % der Kongressabgeordneten der Legislaturperioden 2002-2006 und 2006-2010 durch den Paramilitarismus gefördert wurden. Die meisten der betroffenen Abgeordneten gehörten den Parteien an, die die

Regierung von Präsident Uribe unterstützten. Ihre Rückendeckung war von zentraler Bedeutung dafür, dass der Präsident die Verfassung reformieren und damit seine Wiederwahl ermöglichen konnte, eine von vielen Initiativen, bei denen übereinstimmende Interessen bestanden.

Dieses als Parapolitik (*parapolítica)* bekannte Phänomen ist von Acemoglu/Robinson/Santos (2013) analysiert worden, die aufzeigen, welch enge Beziehung zwischen den Parlamentariern mit Verbindungen zum Paramilitarismus und ihrer Unterstützung für die Politiken der Regierung bestand. Ein emblematischer Fall der Infiltration durch die Paramilitärs ist der von Jorge Noguera, Direktor des *Departamento Administrativo de Seguridad* (DAS), einer Geheimdienstorganisation, die direkt dem Staatspräsidenten unterstellt ist. Noguera, der inzwischen eine 25-jährige Haftstrafe verbüßt, nachdem die Vorwürfe gegen ihn bewiesen wurden, wurde von Präsident Uribe ernannt, nachdem er ihm als Wahlkampfchef im Departement Magdalena bei den Präsidentschaftswahlen von 2002 gedient hatte. Während den beiden Amtsperioden von Präsident Uribe war der DAS auch für das illegale Abhören von Dutzenden von Oppositionellen, Journalisten und Richtern des Obersten Gerichtshofes verantwortlich, die sich für die Untersuchung der Parapolitik einsetzten.

Während der Neokonstitutionalismus in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern im Zuge der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch progressive Parteien Fortschritte machte, wurde die Idee einer Vertiefung der Demokratie in Kolumbien konterkariert. Verantwortlich dafür war zum einen die Atomisierung der traditionellen politischen Parteien. Zum anderen bemühte sich die legale und illegale extreme Rechte darum, die demokratische Öffnung zu begrenzen. Gleichwohl konnten die durch die Verfassung von 1991 geschaffenen Mechanismen im Laufe der Zeit eine gewisse Wirksamkeit entfalten und ein beträchtlicher Teil derjenigen Politiker, die auf zentralstaatlicher Ebene (nicht so sehr auf lokaler und regionaler Ebene) in die Parapolitik involviert waren, mussten sich Untersuchungen unterziehen, wurden vor Gericht gestellt und zu Haftstrafen verurteilt. Dafür war es von grundlegender Bedeutung, dass der Verfassungsgerichtshof eine erneute Wiederwahl untersagte. Weitere politische Reformen, das Engagement der Justiz und die Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Zurückweisung dieser Praktiken haben dafür gesorgt, dass die Phänomene Paramilitarismus und Parapolitik im Laufe der Zeit zurückgedrängt werden konnten.

Politische Reformen und das gegenwärtige politische System

Die Verfassung von 1991 sieht eine mittel- bis langfristige Transformation der kolumbianischen Gesellschaft vor. Auch wenn weiterhin große Unterschiede zwischen dem normativen Rahmen und der Wirklichkeit bestehen, hat es in verschiedenen Bereichen Erfolge gegeben und weitere Fortschritte sind zu beobachten. Beispielsweise verfügt Kolumbien inzwischen über relativ starke Institutionen, die mit dazu beigetragen haben, dass dem Land Tendenzen wie in einigen anderen lateinamerikanischen Ländern erspart blieben, in denen es charismatischen Führern mit großer Unterstützung durch die Bevölkerung gelang, sich die Normen und Institutionen zu unterwerfen und ihre Regierungszeit immer weiter auszudehnen. Das politische System erwies sich außerdem dazu in der Lage, auf verschiedene nach 1991 entstandene Krisen zu reagieren. Insofern sind die Perspektiven relativ günstig, auch wenn dem Land noch ein langer Weg mit vielfältigen Herausforderungen bevorsteht.

Um auf die oben angesprochene Atomisierung der Parteien zu reagieren, welche die Parlamente von den 1990er Jahren bis zur Legislaturperiode 2002-2006 charakterisierte, wurde 2003 eine politische Reform durchgeführt. Dabei ging es darum, die Parteien gegenüber individuellen Kandidaten und Politikern zu stärken und auf diese Art und Weise die Wahlunternehmen der Kaziken zu bekämpfen. Zu diesem Zweck wurde das Prinzip der Fraktionsdisziplin eingeführt, das alle Parteimitglieder dazu verpflichtet, in Debatten und bei Abstimmungen gemäß den Richtlinien ihrer Partei zu agieren. Auch die internen Organisations- und Entscheidungsstrukturen der Parteien müssen seit dieser Reform bestimmten demokratischen Prinzipien entsprechen. Ermöglicht wurde durch das Gesetz auch, dass politische Parteien die Bürger an ihren inhaltlichen und Personalentscheidungen teilhaben lassen können. Zu diesem Zweck können sie öffentliche Konsultationen durchführen, die vom Staat finanziert werden.

Um die Proliferation von kleinen Parteien und deren Instrumentalisierung durch das organisierte Verbrechen zu verhindern, wurden neue Voraussetzungen für die Gründung von Parteien etabliert. Die Rechtspersönlichkeit erhalten nur noch Bewegungen, die mindestens 2 % der gültigen Stimmen bei nationalen Parlamentswahlen erhalten haben. Auch eine Teilhabe an der staatlichen Parteien- und Wahlkampffinanzierung ist nur unter dieser Voraussetzung möglich. Im Zuge einer Reform des Wahlsystems

wurde als proportionaler Sitzzuteilungsmechanismus das Divisorverfahren mit Abrundung eingeführt. Dieses Verfahren favorisiert ein Verbleiben der Stimmen und damit der Mandate bei den politischen Organisationen und nicht bei den Kandidaten. Auch wenn es zunächst Bemühungen gab, die Parteien zur Präsentation geschlossener Listen zu verpflichten, was bedeutet hätte, dass für eine Partei und nicht für einen Kandidaten abgestimmt wird, erhielten die Parteien letztlich die Möglichkeit, entweder mit offenen oder mit geschlossenen Listen zu Wahlen anzutreten.

Die Reform sorgte dafür, dass es zu Bündnissen zwischen politischen Gruppierungen kam, wodurch größere Parteien entstanden, die weniger dem Einfluss von politischen Kaziken unterliegen. Bei den Wahlen von 2002 traten 62 Parteien und Bewegungen an, von denen lediglich 17 die Rechtspersönlichkeit erhielten. Nach den Wahlen von 2010 blieben davon 14 übrig (Padrón 2012). Eine der wichtigsten Auswirkungen bestand darin, dass im Jahr 2005 eine Allianz zwischen verschiedenen kleinen Gruppierungen der demokratischen Linken entstand, die den *Polo Democrático Alternativo* (PDA) gründeten. In historischer Perspektive stellte dies einen Meilenstein dar, der mit dazu beitrug, dass die demokratische Linke – wenn auch in wechselnden Koalitionen – dreimal hintereinander den Bürgermeister von Bogotá stellen konnte und bei den Präsidentschaftswahlen von 2006 die zweitmeisten Stimmen erhielt. Bei den Präsidentschaftswahlen von 2010 landete der PDA an dritter Stelle. Nachdem es der kolumbianischen Linken lange Zeit praktisch unmöglich gewesen war, auf legale Art und Weise an der Politik zu partizipieren, verwandelten sich die Triumphe der PDA in die größten Erfolge der demokratischen Linken in der Geschichte des Landes. Damit zeigte sich, dass die Verfassung von 1991 trotz vielfacher Widrigkeiten zu einer Öffnung des politischen Systems geführt hat. Die Wahlerfolge und die Konsolidierung des PDA waren auch wichtig, um die Vorstellung der revolutionären Linken zu entkräften, dass es in Kolumbien nicht möglich sei, auf demokratischen Weg eine Beteiligung an der Macht zu erlangen. Dies entwickelte sich auch zu einem Anreiz dafür, dass die Guerillas in einen Friedensprozess mit der Regierung einwilligten.

Auch wenn die Reform von 2003 das Problem der Atomisierung der Parteien lösen konnte, so war diese Reform nicht effektiv im Hinblick auf eine Verhinderung des Phänomens der Parapolitik. Aus diesem Grund wurden in den Jahren 2009, 2011 und 2015 weitere Reformen durchgeführt. Mit diesen Reformen wurde die für den Erhalt der Rechtspersönlichkeit

notwendige Schwelle auf 3 % der gültigen Stimmen bei nationalen Parlamentswahlen angehoben. Parteien können dafür zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie für Kandidaten bürgen, die mit kriminellen Praktiken in Verbindung stehen. Institutionen wie der Nationale Wahlrat (*Consejo Nacional Electoral*, CNE) wurden gestärkt. Im Rahmen der Reform von 2015 wurde erneut die Einführung von geschlossenen Wahllisten angestrebt, aber da ein großer Teil der Abgeordneten ihre Mandate auf der Grundlage von offenen Listen erzielt hatte, wurde diese Auflage letztlich wieder zurückgezogen. Eine der wichtigsten Modifikationen im Hinblick auf die Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen den Gewalten bestand darin, dass nach der 2014 erfolgten Wiederwahl von Präsident Juan Manuel Santos für zukünftige Wahlen die Wiederwahl erneut verboten wurde.

Friedensprozess und anstehende Herausforderungen

Die Präsidentschaft von Álvaro Uribe zeichnete sich durch eine Schwächung der demokratischen Institutionen und eine militärische Rückgewinnung des nationalstaatlichen Territoriums aus. Einerseits kam es in dieser Zeit zu einer Zunahme von Korruption, Klientelismus, Personalismus, Verquickung von Politik und Gewalt sowie Menschenrechtsverletzungen. Andererseits trieb die Regierung, gestützt durch eine starke Zunahme der Verteidigungsausgaben, die Modernisierung der Streitkräfte voran und verdeutlichte deren militärische Überlegenheit über die Aufständischen. Die Regierung Uribe negierte jeglichen politischen Charakter der Guerillas und bezeichnete sie als narco-terroristische Gruppen. Sie stritt auch ab, dass es in Kolumbien einen bewaffneten Konflikt gebe. Vielmehr sprach sie von einer kriminellen Bedrohung des Staates, die mit Gewalt bekämpft werden müsse.

Die Streitkräfte drangen in Territorien ein, in denen die Guerillas seit Jahrzehnten die Vorherrschaft ausgeübt hatten, sie verdrängten die Aufständischen in Grenzzonen, in denen der Staat nach wie vor schwach war. Allerdings war die Rückeroberung des Territoriums rein militärischer Natur, sie war nicht begleitet von der Konstruktion demokratischer Institutionen, die für eine wirkliche Präsenz des Staates gesorgt hätten. Aus diesem Grund fiel es den Guerillas leicht, in ihre traditionellen Territorien zurückzukehren, nachdem die militärische Präsenz wieder nachgelassen hatte. Insgesamt eröffneten sich durch die Reduzierung der militärischen Kapazitäten der Guerillas, die Stärkung der staatlichen Macht, die kon-

stitutionellen Fortschritte in Form einer Öffnung des politischen Systems und die Triumphe der demokratischen Linken neue Perspektiven für eine Lösung des jahrzehntelangen Gewaltkonfliktes.

Die Möglichkeit zum Beginn von Friedensgesprächen zwischen Staat und Guerilla deutete sich an, nachdem Präsident Juan Manuel Santos, der mutmaßliche politische Erbe der von Präsident Uribe betriebenen Politik, sich schrittweise von seinem Vorgänger distanzierte. Begleitet vom Widerstand des ehemaligen Amtsinhabers erkannte Santos erneut die Existenz eines bewaffneten Konflikts in Kolumbien an, er förderte ein Gesetz zur Entschädigung der verschiedenen Gruppen von Opfern des Konflikts und ein weiteres Gesetz zur Landrückgabe an Bauern, die von paramilitärischen Gruppen oder von der Guerilla von ihrem Land vertrieben worden waren. Ähnlich wie 1991 beschloss man, die aus einem demokratischen Defizit herrührenden Probleme durch eine Ausweitung der Demokratie und nicht durch deren Einschränkung zu lösen. Ein zentrales Ziel der Friedensvereinbarungen von Havanna besteht entsprechend darin, dass die ehemaligen bewaffneten Kämpfer sich in das legale politische Leben integrieren können, so wie andere aufständische Gruppen dies im Vorfeld der Verfassungsdiskussion von 1991 getan haben.

Der Erfolg der Verhandlungen und eine gute Implementierung der Vereinbarungen könnten es ermöglichen, dass in den kommenden Jahren eine Reihe von Aufgaben in Angriff genommen werden, die noch ausstehen, um die kolumbianische Demokratie so zu stärken, wie die Verfassung von 1991 dies beabsichtigte. Wenn es Kolumbien gelingt, das gesamte ideologische und politische Spektrum der Gesellschaft in ein und dasselbe demokratische und legale System zu integrieren, würde damit ein entscheidender Beitrag zur Lösung des grundlegenden Problems der politischen Ausgrenzung geleistet, das die politische Realität der Republik zwei Jahrhunderte lang begleitet und geprägt hat.

Literaturverzeichnis

Acemoglu, Daron/Robinson, James A./Santos, Rafael (2013): "The monopoly of violence: Evidence from Colombia". In: *Journal of the European Economic Association*, 11, S. 5-44.

Bejarano, Ana María/Segura, Renata (1996): "El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional". In: *Controversia,* 196, S. 10-35.

Bejarano Ávila, Jesús Antonio (1994): "La política de paz durante la administración Barco". In: Deas, Malcolm D./Ossa, Carlos (Hg.): *El gobierno Barco: política, economía y desarrollo social en Colombia 1986-1990* . Bogotá: Fedesarrollo, S. 79-98.

Diehl, Oliver/Helfrich-Bernal, Linda (Hg.) (2001): *Kolumbien im Fokus. Einblicke in Politik, Kultur, Umwelt*. Frankfurt a.M.: Vervuert.

Gómez Gallego, Jorge Aníbal/Herrera Vergara, José Roberto/Pinilla, Nilson (2010): *Informe Final. Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia.* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

González, Fernán (2014): *Poder y violencia en Colombia.* Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

Guzmán, Germán/Fals-Borda, Orlando/Umaña, Eduardo (1988): *La Violencia en Colombia.* Bogotá: Círculo de Lectores.

Helfrich-Bernal, Linda (2001): "Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Kolumbien?". In: Becker, Michael/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hg.): *Rechtsstaat und Demokratie*. Wiesbaden: VS, S. 139-162.

— (2002): *Kolumbien: Wahlen und Parteien im Gewaltkonflikt*. Frankfurt a.M.: Vervuert.

Jäger, Thomas et al. (2007): *Die Tragödie Kolumbiens: Staatszerfall, Gewaltmärkte und Drogenökonomie*. Wiesbaden: VS.

König, Hans-Joachim/Schuster, Sven (2008): "Das politische System Kolumbiens". In: Stüwe, Klaus/Rinke, Stefan (Hg.): *Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS, S. 342-362.

Kurtenbach, Sabine (2004): "Kolumbien – Krise von Politik, Staat und Gesellschaft". In: Kurtenbach, Sabine/Minkner-Biinjer, Mechthild/Steinhauf, Andreas (Hg.): *Die Andenregion – neuer Krisenbogen in Lateinamerika*. Frankfurt a.M.: Vervuert, S. 209-224

López, Claudia (2012): *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate.

Padrón, Floralba (2012): "El fortalecimiento de los partidos: ¿Una tarea pendiente?". In: Jost, Stefan et al. (Hg.): *20 años de la Constitución Colombiana. Logros, retrocesos y agenda pendiente*. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 241-258.

Pizarro, Eduardo (2001): "Colombia: ¿Renovación o colapso del sistema de partidos?". In: Alcántara, Manuel/Ibeas, Juan Manuel (Hg.): *Colombia, ante los retos del siglo xxi: desarrollo, democracia y paz*. Salamanca: Universidad de Salamanca, S. 99-126.

Romero, Roberto (2011): *Unión Patriótica Expedientes contra el olvido*. Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.

Uprimny, Rodrigo (2012): "La Constitución de 1991 como constitución transformadora. ¿Un neoconstitucionalismo fuerte y una democracia débil?". In: Jost, Stefan et al. (Hg.): *20 años de la Constitución Colombiana. Logros, retrocesos y agendas pendientes*. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 39-53.