

Santa Fe de Bogota, 19. August 1992

Vertraulich

P.B. Nr. 4 - NP/GA/GMO

Kolumbien: eine Standortbestimmung auf unsicherem Boden  
(Schlussbericht)

---

### 1. Vorbemerkung

Kolumbien hat seit dem Beginn des letzten Dezenniums, dieser Eindruck ist nicht zu verleugnen, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität immer wieder versucht, die zentnerschweren Gewichte latifundialer, dem Klandekten verhafteter und Partikularinteressen dienender Verhaltensweisen abzuwerfen und zu einer gesellschaftlichen Struktur vorzudringen, die den Anforderungen des Jahrtausendwechsels gewachsen ist. Dabei funktionieren, wenigstens auf den ersten Blick, die politischen Strukturen besser als in vielen anderen lateinamerikanischen Staaten. Selbst die einzige Militärdiktatur der jüngeren Zeit, diejenige General Rojas Pinillas in den Fünfzigerjahren, war eher ein Geschöpf der traditionellen politischen Parteien zum Zwecke der Beendigung des Bürgerkrieges (1949 - 53), und weniger ein Versuch des Militärs, den Staat im Kasernenhofstil zu regieren. Doch der gesellschaftliche Unterbau ist durch überdurchschnittliche Gewalt und weitverbreitete Korruption zerrissen und aufgewühlt. Die seit zwei Jahren im Amt befindliche Regierung Gaviria ist ganz besonders aufgrund ihres Anspruchs, über die Fähigkeit zu verfügen, patrifizierte Strukturen aufzubrechen und den Benachteiligten zu Gehör zu verhelfen, an die Macht gekommen. Erste Schritte liessen auch die Hoffnung aufkommen, es gelinge ihr dies tendenziell. In der Zwischenzeit ist sie aber zunehmend von den Realitäten eingeholt und in den Strudel bitterer Wirklichkeit gezogen worden.

### 2. Aussenpolitik

#### a) USA

Obwohl bereits Bolivar die USA als falsche Freunde bezeichnet hatte und Panama 1903 auf massiven amerikanischen Druck hin von Kolumbien abgelöst worden ist, legte die hiesige Oligarchie traditionell ein weniger ambivalentes Verhältnis zum grossen Bruder im Norden an den Tag, als dies in anderen lateinamerikanischen





Staaten der Fall war. Wirtschaftliche Motive führten ab den Zwanzigerjahren zu einer zunehmenden Ausrichtung nach Norden, oder, wie es Präsident Marco Fiedel Suarez (1918-21) ausdrückte, zur "Polarstern-Doktrin". Nachdem 1922 mit dem sog. Thomson-Urrutia-Vertrag das bilaterale Verhältnis von der Last der Panama-Frage befreit worden war, flossen amerikanische Entschädigungszahlungen und massive Investitionen, namentlich im Bananen- und Erdölsektor, ins Land und die USA wurden Hauptabnehmer des seinerzeit fast Ausschliesslichkeit beanspruchenden Exportproduktes Kaffee. Während des zweiten Weltkrieges und des Kalten Krieges galt es für die USA, sich das Wohlwollen des Partners an der südlichen Flanke des Panamakanals zu bewahren. Ausdruck des positiven Echos Kolumbiens auf diese Avancen sind etwa die Entsendung von Truppen im Koreakonflikt, die Stellung eines Kontingents im Rahmen der im Sinai stationierten "Multinational Forces and Observers", die aggressive Politik Kuba gegenüber bis hin zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen (die konsularischen sind kürzlich wieder aufgenommen worden) und schliesslich die recht samtpfotige Stellungnahme nach dem amerikanischen Einmarsch in Panama.

Bereits der Beitritt zur Bewegung der Blockfreien im Jahre 1983 und die aktive Mitarbeit im Rahmen der Contadora-Gruppe signalisierten indes unter dem Präsidenten Belisario Betancur (1982-86) ein gewisses Abrücken von dieser Eindimensionalität. Auch sein Nachfolger Barco, früherer Botschafter in Washington, mit einer Amerikanerin verheiratet und an sich rein mentalitätsmässig den USA zugetan, duldete neben sich mit Julio Londoño, heute Vertreter bei der OAS, einen Aussenminister, der aus seinen drittweltlerischen Positionen keinen Hehl machte und beim State Department alles andere als gut angeschrieben war. Paradoxerweise dürfte es sodann gerade die unter Barco besonders virulent gewordene Drogenproblematik gewesen sein, welche dem Wunsch nach einer Diversifizierung der Aussenbeziehungen weitere Nahrung gab. Dieser für das Ego Kolumbiens derart wichtige Punkt begann nämlich das bilaterale Verhältnis zu Washington auf eine fast erdrückende Weise zu dominieren und war damit geeignet, latente Abwehrmechanismen zu aktivieren. Dazu traten wirtschaftliche Elemente: Die zeitweise brüske Haltung der USA in der Kaffeefrage, die hier als NTBs empfundenen phytosanitären Massnahmen und Antidumpingvorwürfe gegen die Blumenexporte, sowie das Begehren einer Quotenregelung im Rahmen der Textilexporte riefen nach einem breiteren Fächer der Aussenhandelsbeziehungen. Auch die Bildung neuer bzw. die Vertiefung bestehender Integrationszentren rund um den Globus gaben den Ansporn, die regionale Zusammenarbeit im lateinamerikanischen Raum wieder zu beleben. Bei alledem bleiben, schon aus Gründen der Notwendigkeit, die USA prioritärer Partner. Gaviria hat aber bereits in seiner Antrittsrede klargemacht, dass Kolumbien bei der Gestaltung der bilateralen Beziehungen nicht von einer naturgegebenen Interessengemeinschaft ausgehe. Der hier über- und rechtlich fehlinterpretierte Entscheid des amerikanischen Obersten Gerichtshofes i.S. Machain hat in diesem Punkt weiteres Öl ins Feuer gegossen.

Wenn heute festgestellt werden muss, dass die Realität punkto Abrücken von der Achse Bogotá-Washington mit der Rhetorik nicht Schritt gehalten hat, dann ist dies namentlich auf die jüngsten Rückschläge im Rahmen der lateinamerikanischen Integration und



die eher laue Reaktion der ausserregionalen Partner auf die kolumbianischen Avancen zurückzuführen.

#### b) Lateinamerikanische Kooperation

Um ein Gegengewicht zu den USA zu schaffen, setzte sich Kolumbien in den letzten Jahren abwechslungsweise auf das Pferd des Andenpaktes und der G-3 (Kolumbien, Venezuela, Mexiko), je nachdem, welche Gruppierung die raschere Gangart anzuschlagen schien.

Stand Ende 1990 noch die G-3 im Vordergrund, so gab im Dezember 1991 der Gipfel von Cartagena der Hoffnung Auftrieb, dem vorher lendenlahm gewordenen Andenpakt gelinge es, eine unerhoffte Dynamik zu entwickeln (mein P.B. Nr. 4 vom 11.12.1991). Die Ereignisse in Venezuela und Peru wirkten indes wie eine kalte Dusche und die im Juni in Quito noch deutlicher als zuvor zutage getretenen Widerstände Perus gegen die an sich in Cartagena beschlossene Schaffung einer Freihandels- und Zollunion haben erneut dem Impetus des Andenpaktes einen schweren Schlag versetzt. Doch auch die Ausweichlösung G-3 krankt. Die kolumbianische Industrie, bis 1991 weitgehend abgeschottet und damit schlecht produzierend, fürchtet die mexikanische Konkurrenz und qualifiziert überdies Mexiko als kommerzielles Trojanisches Pferd Amerikas. Der wackelnde Stuhl Perez', der als kolumbienfreundlich gilt, gibt ebenfalls kein tragfähiges Fundament ab; dies umso weniger, als Venezuela den Grenzkonflikt im Golf zwischen den beiden Ländern wieder heftig schürt. Die Ernennung eines Militärs, des Generals Ochoa Antich, zum Aussenminister wurde hier denn auch, ob zu Recht oder zu Unrecht bleibe dahingestellt, als weitere Drehung der Daumenschraube verstanden. Nachdem aber weder die G-8 (Argentinien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Uruguay, Venezuela) noch die Beziehungen zu den Mercosur-Staaten Alternativen anboten, klammert man sich weiterhin an die G-3 und stellt die Herstellung von (mit Venezuela bereits bestehenden) Freihandelsbeziehungen bis Ende 1992 in Aussicht.

#### c) EG

Sich im Rahmen der Diversifizierungsbestrebungen um die EG, dem zweitwichtigsten Handelspartner nach den USA, zu bemühen, entspricht aussenpolitischer Logik. Die Vertiefung der Beziehungen zur Gemeinschaft werden insbesondere auch deshalb als vordringlich eingestuft, weil man befürchtet, mit den europäischen Integrationsfortschritten und den Umwälzungen in Osteuropa könnte Lateinamerika allgemein, und mein Empfangsstaat im besonderen, dem Vergessen anheimfallen. Als Tor zu Brüssel werden abwechslungsweise Spanien, Frankreich und, neuerdings, das Vereinigte Königreich qualifiziert, währenddem man sich von Deutschland aufgrund seiner Mentalität und seiner Ausrichtung nach Osten kaum etwas verspricht. Im Falle Spaniens, das das 500-jährige Jubiläum der Entdeckung Amerikas zum Anlass nimmt, seine Fühler wieder etwas auszustrecken, zeigt es sich aber immer wieder, dass ihm



sein europäisches Hemd näher ist als der aus ex-kolonialen und kulturellen Elementen geschneiderte Rock. Frankreich kommt die Gelegenheit, im Garten der USA zu ernten, zwar gelegen, was sich in der Assemblage von Renault, Investitionen im Erdölsektor und Aktivitäten im Grossbau niederschlägt; Rückschläge erfolgen aber immer dann, und sie sind häufig, wenn handfeste Interessen lateinische Rhetorik verdrängen. Ob schliesslich der im Juni erfolgte Besuch Premierminister Majors zum erwarteten Investitionsschub aus dem Vereinigten Königreich führen wird, bleibt abzuwarten.

### 3. Innenpolitik

Die Tendenz in Richtung Diversifizierung ist nicht ausschliesslich Domäne der Aussen-, sondern massgeblich auch diejenige der Innenpolitik. Es ist dem hiesigen Establishment zunehmend bewusst geworden, dass die von ihm ausgeübte Herrschaft über das Land durch die zwei traditionellen Parteien, den vernachlässigten bäuerlichen und städtischen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu den Entscheidungsmechanismen verschliesst, was zentraler Auslöser des Klimas der Gewalt sein dürfte. Die formale Demokratie erwies sich bislang weitgehend als Seilziehen zwischen den eher klerikal und latifundialen Konservativen und den kapitalistisch-bourgeois Liberalen. Aber auch diese Klassifizierung muss, wie so vieles in Kolumbien, sogleich relativiert werden: Die beiden Gruppierungen wurzeln weitgehend im Klandanken und profilieren sich als ordnungspolitische Grössen meist erst kurz vor den Wahlen mit populistisch eingefärbten Versprechungen, welche letztere hinterher ebenso rasch wieder dem Vergessen anheimfallen. Der im Jahre 1990 erfolgte Uebertritt der Guerillaorganisation M-19 ins Zivilleben und ihre Wandlung in eine heute in der Regierung vertretene, eigenständige politische Bewegung, gab deshalb zu Hoffnung - in den besseren Kreisen allerdings mitunter eher zu Schrecken - Anlass, dies umso mehr, als M-19 zeitweise punkto Wählerstimmen mindestens die Konservativen in den Schatten zu stellen vermochte. Als Morgenröte wurde überdies, ich habe mehrfach ausführlich darüber berichtet, die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung im Jahre 1991 und die Verabschiedung eines in fünf Monaten durchgepaukten Grundgesetzes verstanden, worin bewusst die Grundregeln der partizipativen Demokratie festgeschrieben worden sind.

Darüberhinaus liess der von der Regierung durch erhebliche Konzessionen geknüpft Teppich, über den der Drogenboss Pablo Escobar und einige seiner Adlaten in ein Sondergefängnis spazierten, hoffen, auch das blutige Kapitel der Auseinandersetzung mit dem Kartell von Medellín werde definitiv zu Ende sein. Der Traum ist allerdings vorderhand zu Ende: Escobar ist es gelungen, mit neun Gefolgsleuten zu entfliehen. Und schliesslich schien mit den in Venezuela und jüngst in Mexiko geführten Gesprächen mit den im Untergrund verbliebenen - und rücksichtslosesten - Guerillaformationen auch eine Lösung dieses am Mark der Gesellschaft saugenden Konfliktes in Griffweite.



Der Präsident, Inkarnation vieler Hoffnungen und zu Beginn den Anschein gebend, er werde sich im Interesse des Gemeinwohls über die Oligarchie stellen, hat viel von seinem Glanz eingebüsst. Tatenlos sieht er zu, wie das Parlament einen Skandal um die von der neuen Verfassung verbotenen, weil oft letztlich in die Taschen von Politikern fliessenden Subventionen an sog. gemeinnützige Stiftungen rückwirkend als zulässig erklärt, und auch sonst nicht grossen Eifer zeigt, die hehren Prinzipien der neuen Magna Charta in Gesetzesform zu kleiden. M-19 hat aus der Erfahrung anderer potentieller Oppositionsparteien, etwa der Kommunisten, die kaum je nennenswert Stimmen auf sich zu vereinigen vermochten, die Konsequenz gezogen, und versucht nun, auf anpasserische Weise die Rolle der dritten Kraft innerhalb des Systems zu spielen. Auch die Hoffnung auf einen höheren Grad an öffentlicher Ordnung hat sich nicht erfüllt: Die Drogenbarone schalten und walten weiterhin nach Belieben - die Verbindungen vom und zum Envigado-"Hochsicherheitsgefängnis" schienen bestens zu klappen -, neue Kartelle sind entstanden und die Mohnpflanzungen breiten sich wie ein Flächenbrand aus. Die Friedensgespräche mit der Guerilla haben sich im Mai zerschlagen, was bereits eine erhöhte militärische Aktivität und Bombenanschläge der Aufständischen auf zivile Objekte nach sich zog. Beunruhigend ist auch der Umstand, dass sich radikale Elemente in der Guerilla zu verselbständigen scheinen, was eine Entwicklung in Richtung Sendero Luminoso befürchten lässt. Dass sodann Querverbindungen zu den Drogenbaronen bestehen, ist erwiesen, bezieht doch die Guerilla hohe Schutzgelder für die Bewachung von Mohnpflanzungen. Darüberhinaus finanziert sie sich massgeblich über Entführungen. Und zwischen diesen Polen bewegen sich eine Unmenge von Kriminellen, paramilitärischen Formationen, wobei Teile der Ordnungskräfte, namentlich der Polizei, ebenfalls in diesem Trüben fischen. Dass damit der Schutz der Menschenrechte nur mangelhaft gewährt ist, liegt auf der Hand. Aus gut informierten Quellen ist mir bekannt, dass sich gerade in jüngster Zeit die Situation diesbezüglich wieder massiv verschlechtert hat, wobei die überwiegende Mehrzahl der Fälle aus Furcht schlicht nie aufgedeckt wird, geschweige denn ihren Weg in die Justizkanäle findet.

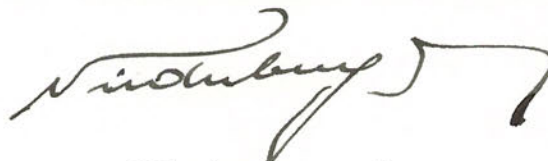
Vor dem eben geschilderten Hintergrund wird die Gefühlsmischung aus Hilflosigkeit und Verbitterung verständlich, die sich grosser Teile der Gesellschaft bemächtigt hat. Dieses Gefühl sitzt umso tiefer, als keine zu Hoffnungen Anlass gebende Ereignisse, wie es etwa die Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlung war, in Griffweite sind. Auch die Aussicht auf die Präsidentschaftswahlen in zwei Jahren, falls Gaviria die durch die Flucht Escobars entstandene Staatskrise überhaupt überlebt, vermag kaum Enthusiasmus zu wecken. Dass unter diesen Umständen die Exekutive nervös auf die Ereignisse in Peru und Venezuela, vom Escobar-Skandal ganz zu schweigen, reagierte, ist deshalb mehr als verständlich.

#### 4. Wirtschaftspolitik

Das kolumbianische Establishment verfügt an sich über den Ruf, aus einer Mischung von konservativem Denken und Entschlussunfähigkeit heraus einen relativ stabilen wirtschaftspolitischen Kurs zu steuern. Diese Kontinuität macht u.a. auch die Absenz erratischer Ausschläge der ökonomischen Eckzahlen erklärlich, von denen andere lateinamerikanische Staaten immer wieder gebeutelt werden. Die Dominanz der Kaffeexporteure gepaart mit hohen Preisen erlaubten es, lange Zeit der Binnenwirtschaft abgeschottete Güter und Dienstleistungen zu produzieren, denen aussenwirtschaftlich keine Zukunft beschieden war. Mit dem Sturz der Kaffeepreise und der Ausserkraftsetzung der wirtschaftlichen Bestimmungen des Kaffeeabkommens hat sich aber die Notwendigkeit geradezu aufgedrängt, die Wirtschaft dem scharfen Wind des internationalen Wettbewerbs auszusetzen. Die Regierung Gaviria hat denn auch die bereits von Barco in die Wege geleitete Oeffnungspolitik vorangetrieben, wobei Widerstände von rechts und links nicht ausblieben. Die Bemühungen, die dahinzielen, gewisse Teile staatlicher Tätigkeit zu privatisieren (Häfen, Fernmeldewesen, Kehrrihtabfuhr usw.) haben heftige Konflikte mit den Gewerkschaften ausgelöst, dürften aber trotzdem weiter verfolgt werden.

Zu erwarten ist, dass die Themen: Oeffnungs- und Privatisierungspolitik im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen breiten Raum einnehmen werden. Der sich als ein Kandidat unter vielen langsam vortastende frühere Botschafter in Bern, Enrique Parejo, reitet bereits intensiv das Pferd der Opposition gegen den neoliberalen Approach der Regierung.

DER SCHWEIZERISCHE BOTSCHAFTER



(Niederberger)