

Kolumbien

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,6 / Marktwirtschaft: 3,1)		5,7	Ergebnis Management-Index		4,0
Politisches System	Präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	42,8 Mio.	
Wahlbeteiligung	42,9 % (2002)		BIP p. c. (\$, PPP)	7.040	
Frauenanteil im Parlament	8,4 % (2002)		Arbeitslosenquote	19,5 % (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	2,0 %		HDI	0,779	
Größte ethnische Minderheit^b	20 %		UN-Education Index	0,85	
			Gini-Index	57,1 (1996)	
<small>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. ^{b)} 58% Mestizen, 20% Weiße, 14% Mulatten, 4% Afro-Kolumbianer, 4% indigene und andere Minderheiten Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.</small>					

1. Einleitung

In Kolumbien fand 1958 ein Übergang vom Militär- zu einem zivilen Regime statt. Der damit eingeleitete Transformationsprozess konnte bis heute nicht abgeschlossen werden. Nachdem in einigen Teilregimen und bezüglich der Wirtschaftsentwicklung zwischenzeitlich auch Fortschritte erzielt worden waren, gab es hinsichtlich anderer Teilregime und der „stateness“ im Untersuchungszeitraum dieses Gutachtens, der sich weitgehend mit der Amtszeit Andrés Pastranas (1998-2002) deckt, eher Rückschritte. Diese Tendenz setzte sich mit Beginn der Regierungsperiode von Alvaro Uribe (seit August 2002) fort.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre kommt zu dem Schluss, dass bei der absoluten Zielverwirklichung ein Rückschritt zu verzeichnen ist. Auch angesichts der äußerst schwierigen politischen und wirtschaftlichen Umstände, die – das darf nicht vergessen werden – auch auf Fehlsteuerungen seitens dieser Regierungen zurückzuführen waren, ist der Managementenerfolg als gering zu bewerten. Lediglich hinsichtlich weniger ökonomischer Leistungskriterien gelang die Vertiefung der Transformation. Dabei bleibt allerdings fragwürdig, ob der eingeschlagene Weg langfristig zu einer nachhaltigen Entwicklung führen wird.

Pastrana hinterließ ungelöste Schlüsselaufgaben in den Bereichen staatliches Gewaltmonopol und Reduzierung der (politischen) Gewalt, Reform der Streitkräfte, des Justiz-, Parteien- und Wahlsystems, der Weiterentwicklung der vorhandenen

Markt- und Wettbewerbsordnung sowie der Sicherung der Nachhaltigkeit ökonomischer und sozialer Entwicklung.

Der Gewaltkonflikt, unter dem Kolumbien seit Jahrzehnten leidet, hat alle hier untersuchten Entwicklungen – die politischen wie auch die wirtschaftlichen und sozialen – stark beeinflusst. Die Verantwortung für die ungenügenden Resultate liegt hauptsächlich, aber nicht ausschließlich bei den Regierungseliten, sondern auch bei den „Gegeneliten“ der bewaffneten Opposition. Ein Abschluss des Transformationsprozesses ist nicht abzusehen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Vor dem Hintergrund der unter anderem parteipolitisch motivierten Bürgerkriege des 19. Jahrhunderts und der so genannten *Violencia* (ca. 1948-1958) war in Kolumbien ein von der Liberalen (PLC) und Konservativen Partei (PC) dominiertes und trotz seines exkludierenden Charakters stabiles Zweiparteienregime entstanden. Es regierten – mit wenigen Ausnahmen – zivile Eliten der beiden Parteien. Diese Herrschaftsform wurde 1953 bis 1958 von der Militärdiktatur Rojas Pinillas unterbrochen. PLC und PC duldeten Rojas zunächst, um den Bürgerkrieg der *Violencia* zu beenden. Doch als er zum langfristigen Konkurrenten um die Macht zu werden drohte, wurde die Diktatur durch einen Pakt in das zivile Regime der Nationalen Front überführt, das offiziell von 1958 bis 1974 dauerte.

Auch über diese Zeitspanne hinaus blieben dritte Parteien von den Wahlen ausgeschlossen oder benachteiligt. Weitere Restriktionen im Bereich der Staatlichkeit, der Rechtsstaatlichkeit, des Repräsentations- und des Wahlregimes behinderten eine Transformation zur Demokratie. Die Nationale Front wurde nie substantiell reformiert. Erst Ende der 80er Jahre, aber vor allem durch die Verfassungsreform von 1991, wurde die politische Ordnung auf eine neue institutionelle Grundlage gestellt. Den beteiligten Akteuren gelang es, einen Teil der vorhandenen formalen Restriktionen aufzuheben, doch die Rechtsstaats- und Staatlichkeitsprobleme sowie die informellen, in die politische Kultur eingelagerten Defizite blieben bestehen.

Aufgrund der sich in den 90er Jahren zusehends verschlechternden staatlichen, rechtsstaatlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und aufgrund des mangelnden Bekenntnisses der Eliten zur Umsetzung der neuen Verfassung und deren Demokratisierungspotenzials stagnierte die Transformation. In einigen Teil-

regimen war sie sogar rückläufig. Andererseits lassen sich vereinzelte Reformfortschritte im Parteiensystem und hinsichtlich direktdemokratischer Partizipationsmechanismen aufzeigen. Außerdem entfalteten sich „zivilgesellschaftliche Inseln“ (indigene, afrokolumbianische, Frauen- und Menschenrechtsorganisationen) weiter, die in ihren Aktionsräumen so lange bestehen konnten, wie sie nicht den Allianzkreisen eines bewaffneten Akteurs unfreiwillig zugeordnet wurden. Die Handlungsspielräume aller Akteure hingen von der geografischen Situation, ihren spezifischen Charakteristika, vom Verlauf des Gewaltkonfliktes und der jeweiligen Position der Regierung dazu ab.

Nach einer langen Phase der weitgehenden Abschottung vom Weltmarkt im Rahmen einer importsubstituierenden Wirtschaftsstrategie begann (weitgehend parallel zur Verfassungsreform) der Öffnungsprozess der kolumbianischen Wirtschaft gegenüber internationalen Kapital- und Warenströmen. Die auch als eine Strategie zur Modernisierung des Produktionsapparates und des Staates gedachten Strukturformen waren bereits von Präsident Barco (1986-1990) eingeleitet worden. Er verstärkte die Internationalisierung der Wirtschaft sowohl durch die Vertiefung der traditionellen Wirtschaftsbeziehungen als auch durch die stärkere Einbindung Kolumbiens in die Cuenca del Pacífico und die Vergabe von Bohr- und Schürflizenzen sowie hydroelektrischen Großprojekten an transnationale Firmen.

Die Regierung César Gaviria (1990-1994) trieb die Reformen und die Internationalisierung der Wirtschaft schließlich nachhaltig voran. Der Präsident vollzog eine bis zu 97-prozentige Freigabe des Außenhandels. Die Senkung des Zolltarifs ab Ende 1991 von 23 auf 11 Prozent, die „Flexibilisierung“ des Arbeitsmarktes, die Privatisierung von Staatsunternehmen, eine weitgehende Liberalisierung des Devisenmarktes und die Lockerung der Bestimmungen für ausländische Investitionen nahmen konkrete Gestalt an. Die Wechselkurse wurden zunächst vollständig freigegeben.

Doch bereits am Ende der Regierungszeit des Präsidenten Samper, der eine langsamere Gangart hinsichtlich des neoliberalen Reformmodells eingeschlagen hatte, setzte eine schwere Wirtschaftskrise ein. Ihre Ursachen lagen unter anderem in dem seit 1990 durch verfehlte staatliche Ausgabenpolitik, Korruption und unrentable Staatsbetriebe steigenden Fiskaldefizit. Hinzu kamen die Folgen einer fehlgesteuerten Dezentralisierungspolitik, die zu einer Überschuldung der Bundesstaaten und Gemeinden führten. Die Verschlechterung der politischen und internationalen Rahmenbedingungen beschleunigten die negative Entwicklung. Inse-

samt war die Wirtschaft krisenanfälliger. Sie konnte von internationalen Finanzkrisen – wie beispielsweise der Asienkrise – nicht mehr abgeschottet werden.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Kolumbien hat bei der Transformation seines politischen Systems keine wesentlichen Fortschritte gemacht. Im Hinblick auf die Stabilität des erreichten Niveaus ist eine rückläufige Entwicklung einzelner Indikatoren zu erkennen.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: In Kolumbien bestehen im lateinamerikanischen Vergleich überdurchschnittliche Staatlichkeitsprobleme. Dies betrifft vor allem die Wahrnehmung des staatlichen Gewaltmonopols, auf das der Staat teilweise auch freiwillig verzichtet, indem er Allianzen mit privaten Akteuren eingeht. Die „öffentliche Sicherheit“ wurde von den Regierungen Pastrana und Uribe allenfalls regional und zeitlich segmentiert gewährleistet.

In einigen regionalen Autonomieräumen übten paramilitärische Gruppen und/oder Guerillagruppen de facto staatliche Funktionen aus. Die Präsenz, Effektivität und Leistungsfähigkeit staatlicher Verwaltung in den verschiedenen Regionen des Landes war eingeschränkt. Die formale Zugehörigkeit zum Staatsvolk wurde politisch nicht diskutiert. Alle Bürger und Bürgerinnen besitzen formal gleiche Staatsbürgerrechte. De facto waren sie durch soziale, geschlechtsspezifische und ethnische Ausschlussmechanismen begrenzt.

Andererseits erkämpften sowohl indigene als auch afrokolumbianische Bevölkerungsgruppen besondere Repräsentationsrechte im Kongress. Das eigene traditionelle Rechtssystem der indígenas wird grundsätzlich respektiert. Die Grenzen ihrer Anerkennungsrechte markiert der Gewaltkonflikt, teilweise auch das nationale Rechtssystem. Religion und Staat sind bis auf gelegentliche Einflussversuche der katholischen sowie der erstarkenden evangelischen Kirchen, vor allem in Wahl- und Friedensprozessen sowie aufgrund ihrer Mitwirkung im Bildungssektor, getrennt. Der politische Prozess ist formal säkularisiert.

(2) *Politische Partizipation*: Das aktive und passive Wahlrecht wird in der Verfassung garantiert. Es kann aber vor allem aufgrund der staatlichen und rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen (Drohungen und Einflussnahmen unterschiedlicher Art durch alle Gewaltakteure) nicht universell und in allen Regionen in Anspruch genommen werden. Die Wahlen im Untersuchungszeitraum können weder als grundsätzlich frei noch als hinreichend fair gelten. Die Rechte politischer Organisation und Kommunikation sind aufgrund des Eingreifens der Gewaltakteure, wegen nicht vorhandener staatlicher Garantien und infolge informeller Restriktionen einzelner politischer Sektoren eingeschränkt. Hinzu kommen Versuche zur einseitigen Vorteilsnahme durch illegale Parteien- und Kandidatenfinanzierung.

Die effektive Regierungsgewalt der nationalen Regierung – aber auch vieler Regional- und Lokalregierungen – ist begrenzt. Es existieren Vetomächte (Guerilla, Paramilitärs, Drogenhändler) und selektive Allianzen zwischen dem staatlichen Militär und einzelnen Gewaltakteuren (Paramilitärs, Drogenhändler), die die in der Verfassung garantierten Rechte stark aushöhlen. Einzelnen Gemeinden in Konfliktregionen stehen Militärs statt gewählter Repräsentanten vor. Ein Teil der Bürgermeister und Gouverneure „regiert“ in Abwesenheit aus der in meist relativ sicherer Entfernung gelegenen Hauptstadt des Bundesstaates. Das am 20. August 2001 in Kraft getretene neue „Anti-Terrorgesetz“ erweiterte die Kompetenzen der Militärführung gegenüber den zivilen Behörden, hebelte den ohnehin hybriden Rechtsstaat weiter aus und führte bereits zu internationalem Recht widersprechenden Militär- und Polizeieinsätzen.

Politische, zivilgesellschaftliche und gewerkschaftliche Organisationen können sich laut Verfassung frei bilden. Allerdings sind sie in ihrer politisch-ideologischen Ausrichtung, im Hinblick auf ihre Kritikfähigkeit, die Wahl von Tätigkeitsfeldern und -orten de facto eingeschränkt. Die Informations-, Meinungs- und Organisationsfreiheit stößt durch die enge Verflechtung von wirtschaftlicher, politischer und medialer Elite und durch die Auswirkungen des Gewaltkonfliktes an ihre Grenzen.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Transformationsdefizite existieren sowohl im Bereich der Gewaltentrennung als auch der -kontrolle. Zwar setzt sich die Exekutive im Machtkampf mit der Legislative in der Regel durch, doch zwischen Kongress und Präsident funktionierte auch eine ausgeprägte Verhandlungslogik. Die Verabschiedung der meist von Regierungsseite eingebrachten Gesetzesvorhaben musste den Kongressabgeordneten oft durch finanzielle und personelle Zugeständnisse abgerungen werden. Die Initiativfunktion vieler Kongressabgeordneter blieb auf

weniger bedeutende Regionalprojekte beschränkt, die die eigene Wählerklientel im Auge hatten.

Durch das Verhängen von Maßnahmen des Ausnahmezustands und die Ausschöpfung der damit verbundenen Dekretrechte verschoben die Regierungen Pastrana und Uribe die Balance zwischen Exekutive und Legislative zu ihren Gunsten. Sie kompensierten so Probleme der Regierungsfähigkeit beziehungsweise der Rechtsstaatlichkeit, die normalerweise nur durch strukturelle Reformen beseitigt werden könnten. Die erlassenen Dekrete wurden später in die reguläre Gesetzgebung übernommen. Das Verfassungsgericht kontrolliert die Legitimität der Verhängung des Ausnahmezustandes. Es handhabte diese Kontrollrechte im Untersuchungszeitraum aber weniger strikt als in den Jahren zuvor und orientierte sich dabei an pragmatischen Politikerwägungen. Hinsichtlich anderer Entscheidungen ließ sich bei den Verfassungsrichtern des unter der Regierung Pastrana hauptsächlich tätigen Senats eine überwiegend unabhängige Entscheidungsfindung beobachten.

Die Justiz ist in Kolumbien hinreichend institutionell ausdifferenziert. Die Unabhängigkeit der Gerichte nimmt allerdings tendenziell zu den niederen Instanzen hin ab. Lange Verfahrensdauer, ein de facto eingeschränkter Zugang zu den Rechtsinstanzen, die mangelnde Gleichheit vor dem Gesetz, Korruptionsdelikte und eine hohe Straflosigkeit sorgen für eine aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger wenig effiziente Justiz. Eine Ausnahme bildet der Schutz der Grundrechte durch so genannte tutela-Verfahren, die innerhalb von zehn Tagen entschieden werden müssen. Die meisten Vergehen korrupter Mandatsträger bleiben ungesühnt, verurteilte White-collar-Delinquenten erhalten einseitige Vorzüge im Strafvollzug.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die durch verschiedene Reformen in den 80er und 90er Jahren eingeführten politischen Institutionen konnten ihre demokratische Wirkkraft nicht umfassend entfalten. Das anhaltende institutional engineering beider Regierungen, die Reforminitiativen der „Opposition“ und die Vorschläge zu einer neuen verfassungsgebenden Versammlung zeugen von der eingeschränkten Akzeptanz der Institutionen. Konkrete Gefahren für die institutionelle Stabilität gehen von den Vetoakteuren (Drogenmafia, Paramilitärs, Guerilla) aus.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Probleme der institutionellen Effizienz hängen auch mit Defiziten im Parteiensystem zusammen. Einerseits

wurde der exkludierende Charakter des Zweiparteiensystems aufgebrochen. Andererseits handelte es sich bei den meisten „neuen“ Kräften um Abspaltungs- oder Satellitenparteien des PLC und des PC, die unter wechselnden Parteinamen bei Wahlen antraten.

Hinzu kam eine Vielzahl kleinerer Parteien. Sie funktionieren überwiegend als personenorientierte Wahlvereine mit regionaler Ausrichtung und können weder eine stabile soziale Basis noch dauerhafte Mitgliederstrukturen aufweisen. Das Parteiensystem war trotz seiner rund 70 neuen (aber wenig relevanten) Parteien moderat fragmentiert und gering polarisiert. Erkennt man die „neuen“ Parteien tatsächlich als „neu“ an und bezieht sie in die Berechnung ein, hat die Volatilität im Untersuchungszeitraum zugenommen. Doch dieser Parameter ist von geringer Aussagekraft, da Kandidaten und Parteien ständig ihre Namen und Organisationen wechseln.

Dies und die niedrige Polarisierung bedeuten andererseits, dass zentrale gesellschaftliche cleavages nicht über das Parteiensystem vermittelt werden. Wenn – wie in Kolumbien der Fall – auch zivilgesellschaftliche Gruppen nicht ohne Einschränkungen arbeiten können, liegt es nahe, dass Konflikte über lange Zeit latent bleiben, sich verhärten oder die Akteure extralegale Wege der Konfliktlösung suchen. Vor allem bei den traditionellen Parteien sowie deren Satelliten- und Abspaltungsparteien war der Klientelismus weiterhin ausgeprägt.

Die Interessengruppenlandschaft ist unter anderem gerade aufgrund der für lange Zeit begrenzten Möglichkeiten zur Gründung von Parteien relativ dicht gewebt. Sie setzt sich vor allem aus Unternehmerverbänden, Gewerkschaften, indigenen und afrokolumbianischen Organisationen, Frauen- und Menschenrechtsgruppen zusammen. Die meisten Organisationen verloren unter anderem aufgrund der Bedrohungssituation immer mehr an „Bewegungscharakter“, mobilisierten aber hinsichtlich bestimmter Themenschwerpunkte mehrmals zu Massendemonstrationen. Durch die Kanalisierung staatlicher Gelder in diese Organisationen (im Rahmen der Privatisierung staatlicher Dienstleistungen) ist ihre Unabhängigkeit bedroht. Ihre Handlungsspielräume können aufgrund der Staatlichkeitsprobleme und der neuen „Anti-Terrorgesetzgebung“ der Regierung Uribe als regional sehr unterschiedlich eingeschätzt werden.

Die Zufriedenheit mit der Demokratie ist niedrig und hat abgenommen. Während 1996 noch 60 Prozent der Aussage, die Demokratie sei jeder anderen Regierungsform vorzuziehen, zustimmten, waren es im Jahr 2001 nur noch 46 Prozent. Sehr

zufrieden oder zufrieden mit der spezifischen Funktionsweise der Demokratie in ihrem Land zeigten sich nur 10 Prozent der 2001 über Umfragen des Latinobarómetro erfassten Kolumbianer. Die Selbstorganisation der Gesellschaft ist vor allem in unteren sozialen Schichten relativ stark ausgeprägt. Eine Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen fand in dem sich verschärfenden Klima der Repression nicht gesamtgesellschaftlich und schon gar nicht auf staatliche Initiative hin statt, sondern lediglich in den NROs und in einigen Universitäten.

3.2. Marktwirtschaft

Die Transformation der Wirtschaftsordnung zu einem (neo-)liberalen Marktsystem war seit spätestens Ende der 80er Jahre klare Priorität aller kolumbianischen Regierungen, mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und Intensitäten. Transformationsdefizite bestehen vor allem im Bereich der Bekämpfung illegaler Wirtschaftsaktivitäten, in der haushaltspolitischen Konsolidierung und der Reorganisation und Stabilisierung des Bankensystems und des Kapitalmarktes.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein im lateinamerikanischen Vergleich mittleres Entwicklungsniveau an. Mit seinem Entwicklungsstand, gemessen am HDI, lag Kolumbien im Jahr 1998 hinter Argentinien, Chile, Uruguay, Costa Rica, Mexiko und Kuba an siebter Stelle, mit sich seither leicht verbessernder Tendenz. Die soziale Exklusion war quantitativ und qualitativ stark ausgeprägt und zum Teil strukturell verfestigt. Die Exklusion durch Armut und Bildung korreliert vielfach mit geschlechtsspezifischen und ethnischen Diskriminierungsmustern. Der für Kolumbien errechnete GDI-Wert war im Jahr 2000 im Vergleich zu 1998 leicht rückläufig. Die Armutsquote ist höher als in den meisten Cono-Sur-Ländern.

55 Prozent der Bevölkerung lebten 2001 unter der Armutsgrenze. Die Einkommensverteilung ist extrem ungleich. Die Entwicklungsungleichgewichte zwischen „armen“ und „reichen“ Bundesstaaten sowie Gemeinden konnten über Dezentralisierungsmaßnahmen und die damit verbundenen Transferzahlungen des Zentralstaates nicht ausgeglichen werden. Obwohl die Transfers bereits zu niedrig waren, musste die Regierung Pastrana sie aufgrund des Fiskaldefizits weiter kürzen. Die Gemeinden investieren nur einen Teil der Gelder sinnvoll, riesige Summen verschlingt der Verwaltungsapparat.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind weitgehend gewährleistet. Kolumbien verfügt über ein kodifiziertes Wettbewerbsrecht. Einschränkungen entstehen aufgrund des hohen Niveaus an „illegaler“ Wirtschaftstätigkeit, eines ausgeprägten informellen Sektors, informellen Wettbewerbsbeschränkungen und einer nur unzureichend entwickelten Wettbewerbskultur. Kartellrechtliche Vorschriften wurden bereits 1959 eingeführt. Allerdings wandten die Regierungen Pastrana und Uribe die Vorschriften nicht immer einheitlich an.

Der Außenhandel war seit Beginn der 90er Jahre zunehmend liberalisiert worden. Präsident Pastrana legte Programme zur Exportförderung auf. Die (legalen) Exporte gingen dennoch im Untersuchungszeitraum zeitweise zurück. Die Einfuhren unterliegen extremen Schwankungen, der Schmuggel nimmt zu. Auf Drängen des IWF verabschiedete die Regierung Pastrana 1999 ein Dekret, das die Zollgesetzgebung vereinheitlichte. Ausnahmeregelungen (differenzierte Zollsätze) gab es für einzelne Unternehmen und Branchen. Bereits im Oktober 1998 verhängte die Regierung den ökonomischen Ausnahmezustand (*emergencia económica*), um durch die so erzielten exekutiven Vollmachten den angeschlagenen Finanzsektor zu stabilisieren.

Das bereits zuvor größtenteils privatisierte Bankensystem und der hoch verschuldete öffentliche Bankensektor konnten aus eigener Kraft nicht überleben. Allein 1999 gingen neun Finanzunternehmen Bankrott, und Pastrana erließ ein Gesetz zur Umstrukturierung des Finanzsektors. Eine Bankenaufsicht (*Superintendencia Bancaria*) war in Kolumbien bereits 1924 eingeführt worden, doch wechselten ihre Funktionen im Verlauf der Jahre. Faktisch zeigte die hohe Verschuldung und die Krise im Bankensektor, dass die (Selbst-)Kontrolle nur in Teilbereichen griff. Es gelang den Regierungen Pastrana und Uribe auch nicht in ausreichendem Maß, die Probleme der Kapitalflucht einzudämmen.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Inflationskontrolle und eine angemessene Wechselkurspolitik sind anerkannte politische Ziele. Die Inflation sank von 16,7 Prozent 1998 auf 6,5 Prozent 2002 und erreichte dadurch Maße, die unter den für Kolumbien üblichen Werten (bis zu 26 Prozent) liegen. Allerdings steht der Rückgang des Preisverfalls auch in engem Zusammenhang mit den nachlassenden Wirtschaftsaktivitäten und der Interventi-

on des IWF. In Kolumbien existiert eine Zentralbank mit relativ hoher Steuerungskapazität und formaler Unabhängigkeit. Die führenden Mitglieder des Vorstandes stehen normalerweise einer Partei oder einer Parteifraktion nahe. So entstehen wechselnde Mehrheiten, die eine zielorientierte Ausrichtung der Politik erschweren. Sie beeinflussen auch die Abstimmungskapazitäten zwischen Bank und Regierung.

Am 25. September 1999 gab die Zentralbank, auch auf Anraten des IWF, die seit Januar 1994 geltenden Beschränkungen in der Wechselkurspolitik auf, was zunächst zu einer Marktberuhigung führte. Doch bereits im November wechselte die Zentralbank ihren Kurs und ging zu einer Strategie des „dirty floating“ über. Inflationkontrolle und Wechselkurspolitik werden insgesamt systematisch betrieben, sind aber nicht immer konsistent und erfolgreich.

Der Peso wurde im Verhältnis zum Dollar mehrmals abgewertet. Zu einem zentralen Punkt der kolumbianischen Politik ist die Konsolidierung der Fiskal- und Verschuldungspolitik geworden. Die Eindämmung des Haushaltsdefizits – auch mithilfe des IWF – hat sich allerdings als eine nur langfristig zu bewältigende Aufgabe erwiesen. Auch die Auslandsverschuldung ist trotz einer restriktiveren Verschuldungspolitik wieder angestiegen.

3.2.4. Privateigentum

Das Recht auf Eigentum wird verfassungsmäßig garantiert und ist gesetzlich hinreichend definiert. Der Kongress modifizierte im Juni 1999 die Bestimmungen des Artikels 58 der Verfassung, der Enteignungen ohne Entschädigung erlaubte, durch eine Erweiterungsbestimmung. Der Artikel hatte als Hindernis für ausländische Direktinvestitionen gegolten. Enteignete Betriebe müssen seither entschädigt werden. Privatwirtschaftliche Unternehmen stellen das Rückgrat der Wirtschaft dar.

Die Privatisierung staatlicher Betriebe wurde gegen den Willen der Gewerkschaften vor allem in den Bereichen Produktion, Kommunikation, Häfen und Finanzdienstleistungen vorangetrieben. Soziale Organisationen protestierten gegen die Privatisierung strategischer Sektoren (wie beispielsweise von Teilen des Telekommunikationsbereichs und der Rohölförderung). Im September 1999 stand Kolumbien noch auf der Special 301 Watch List der Welthandelsorganisation.

Das Land hat das TRIPS-Abkommen ratifiziert und mittlerweile auch weitgehend in die nationale Gesetzgebung eingepasst.

3.2.5. Welfare Regime

Das kolumbianische Welfare Regime wurde in den 90er Jahren teilweise privatisiert und von einem staatlichen Umlagesystem auf eine Kombination aus Umlagefinanzierung und Kapitaldeckungsverfahren umgestellt. Die Privatisierung der Pensionssysteme führt für einzelne Gruppen (Frauen, Alleinerziehende, Gelegenheitsarbeiter) zu neuen Diskriminierungen. Private Vorkehrungen zur Vermeidung sozialer Risiken können nur die oberen sozialen Schichten treffen. Die Regierungen Pastrana und Uribe diskutierten die weitere Reform der Pensionssysteme. Dabei geht es um den Abbau von „Privilegien“ für bis dahin bevorzugte Gruppen.

Insgesamt ordnen die Regierungen ihre Reformvorstellungen aber vor allem dem Ziel der Sanierung der Staatsfinanzen unter und orientieren sie weniger an den Bedürfnissen der unterschiedlichen sozialen Sektoren. Die staatlichen und die privaten Sozialeinrichtungen erbringen sehr disparate Leistungen. Dies führte beispielsweise im Gesundheitssektor zu einer Unterversorgung der armen Bevölkerung. Eine Arbeitslosenversicherung gibt es trotz (oder gerade wegen) des in den letzten Jahren erhöhten Bedarfs aufgrund gestiegener Arbeitslosenzahlen nicht. Von der Zunahme der Arbeitslosigkeit waren vor allem Frauen und Jugendliche betroffen.

Armutsbekämpfung fand im Untersuchungszeitraum in begrenztem Maße über die bereits von Pastranas Amtsvorgänger eingeführte Red de Solidaridad Social und extern eingeworbene Entwicklungsgelder statt. Die Gesellschaft ist stark segmentiert. Es existieren einzelne Programme zum Ausgleich sozialer Unterschiede, wie etwa Hochschulstipendien für Afrokolumbianer. Präsident Pastrana setzte das Quotengesetz, das einen Anteil von mindestens 30 Prozent für Frauen in leitenden staatlichen Ämtern vorsieht, nicht vollständig um. Das Gesetz weist in die richtige Richtung. Allerdings ist von den in Führungspositionen tätigen Frauen aufgrund ihrer Einbindung in staatliche Rahmenbedingungen, in neoliberale Wertesysteme und/oder aufgrund ihrer Herkunft aus traditionellen Politikerfamilien kaum ein echter Politikwandel zu erwarten.

3.2.6. Leistungsstärke

Im Untersuchungszeitraum erlebte die kolumbianische Wirtschaft eine ihrer größten Krisen. Sie übertraf die normalen konjunkturellen Schwankungen bei weitem. Erstmals seit langem war 1999 sogar ein Negativwachstum zu verzeichnen. Hinzu kamen schlechte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen, eine hohe Arbeitslosigkeit, ein hohes Haushaltsdefizit, eine zum Teil hohe Verschuldung vor allem des öffentlichen Sektors, eine relativ ungünstige Handelsbilanz, der Verfall der Kaffee- und Ölpreise und Schwierigkeiten auf dem Blumenexportmarkt.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologisch verträgliches Wachstum ist ein Lippenbekenntnis und hat in der Praxis kaum Auswirkungen auf die tatsächliche Wirtschaftspolitik. Umweltschutzkriterien werden Wachstumsüberlegungen tendenziell untergeordnet. Auch die politischen Rahmenbedingungen und der Gewaltkonflikt behindern die Effizienz und den Ausbau des Umweltsektors. Nationale und lokale Regierungen begannen dennoch einige lobenswerte Umweltprojekte (wie beispielsweise im Bereich der Gewässersanierung und der Maßnahmen zur Reduzierung des Verkehrs) sowie mit dem weiteren Ausbau des Naturparksystems.

Das insgesamt weit verzweigte Ausbildungssystem befindet sich in staatlicher und privater Trägerschaft mit deutlichen Qualitätsunterschieden. Im Primar- und Sekundarschulbereich garantieren vor allem die bekannten Privatschulen eine mit internationalen Standards vergleichbare Bildungsgüte. Nur wenige private Eliteuniversitäten lassen sich hingegen qualitativ mit den wichtigsten staatlichen Universitäten in Bogotá, Medellín und Cali vergleichen, während eine Vielzahl von privaten Garagenuniversitäten eine Masse schlecht qualifizierter Hochschulabsolventen produziert.

Aufgrund fehlender Finanzmittel und infrastruktureller Ausstattung bestehen deutliche Defizite in der Forschung. Hinzu kommen vereinzelte Drohungen und Attentate gegen kolumbianische Wissenschaftler. Doch trotz prekärer Verhältnisse werden in Universitäten und Forschungseinrichtungen auch immer wieder herausragende Forschungsleistungen (oft auch mithilfe externer Finanzierung) erzielt. Die Bildungsausgaben des Staates waren verhältnismäßig hoch und betragen zwischen 1995 und 1997 4,1 Prozent des Bruttonationalproduktes.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Staatlichkeit, politische Partizipation und Teilbereiche des Rechtsstaates haben sich im Untersuchungszeitraum deutlich verschlechtert. Defizite lassen sich vor allem hinsichtlich der Wahrnehmung des staatlichen Gewaltmonopols und der Garantie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit aufzeigen. Die Leistungsfähigkeit des Verwaltungssystems ist regional sehr unterschiedlich ausgeprägt und in einigen Regionen aufgrund der Finanzkrise und des verbreiteten Klientelismus äußerst prekär. Die Defizite im ohnehin hybriden Rechtsstaat haben sich in Teilbereichen erhöht. Die Arbeitsfähigkeit und die Unabhängigkeit der Gerichte sind nicht durchgängig gewährleistet.

Die Präsidentschafts-, Parlaments-, Regional- und Lokalwahlen waren jeweils in unterschiedlichem Maß durch demokratische Defizite gekennzeichnet. Die Probleme lagen in mangelnden Garantien bei der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts aufgrund von Staatlichkeits- und Rechtsstaatlichkeitsproblemen, aber auch in Mängeln bei der Finanzierung und Organisation der Parteien. Die ohnehin niedrige konventionelle Partizipationsbereitschaft ging zurück, der Frauenanteil im Parlament ebenfalls. Assoziationsfreiheit und Meinungsfreiheit wurden vor allem unter der Regierung Uribe zunehmend eingeschränkt.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsfaktoren und Modernisierungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode überwiegend Stagnation an. Der Entwicklungsstand hat sich in den letzten fünf Jahren nicht verändert. Dies betrifft auch weitgehend die Indikatoren der Nachhaltigkeit. Der Gini-Index zeigt eine leichte Zunahme der Einkommensdisparitäten.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP Index	Gini-Index	UN Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP p.c. (\$ PPP)
1998	0.764	0.810	0.68	56,3	0,85	12,25%	6.006
2000	0.772	0.767	0.69	56,6	0,85	2,25%	6.248

Quelle: United Nations Human Development Report 2001 und 2002.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich nur graduell verändert. Die Reformdynamik wurde auch aufgrund eines Abkommens mit dem IWF beibehalten. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verlief im Vergleich zur Zeit vor der Untersuchungsperiode rückläufig. Dazu trugen u. a. der zunehmende Gewaltkonflikt, die sich verschlechternden internationalen (ökonomischen) Rahmenbedingungen, aber auch Missmanagement bei. Vor allem die Arbeitslosigkeit und das Haushaltsdefizit stellen weiterhin ungelöste Probleme dar. Die staatliche Entwicklungspolitik war insgesamt nur mäßig erfolgreich.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	0,6	- 4,2	2,9	1,4	1,5
Außenhandel					
Exportwachstum in %	- 5,8	6,3	13,3	- 6,2	- 3,9
Importwachstum in %	- 4,7	- 27,2	7,9	11,4	- 1,6
Inflation in %	16,7	9,2	8,7	5,9	6,5
Arbeitslosigkeit in %	15,6	18,0	19,5	16,8	17,9
Haushaltsdefizit in % des BIP	- 4,6	-6,5	- 3,6	- 3,4	- 3,6
Leistungsbilanz in Mrd. US-\$	- 5,2	0,3	0,4	- 1,3	-1,7

Quelle: Banco de Colombia: <http://www.banrep.gov.co/docum/Indic-Econom-Trim/2002/IndicadoresEspanol-II-Trim.pdf> (29.01.2003). Weltbank: http://www.flashpoints.info/countries-conflicts/Colombia-web/WB_Glance-Colombia.pdf (29.1.2003). Dresdner Bank Lateinamerika: www.dbla.de.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Trotz eines erreichten mittleren wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus, eines mittleren bis hohen Bildungsstands der Bevölkerung und durchaus vorhandener zivilgesellschaftlicher Traditionen kann von schwierigen Bedingungen zu Beginn der Untersuchungsperiode ausgegangen werden. Diese waren verbunden mit der beginnenden Wirtschaftsrezession, zunehmenden sozialen Konflikten, Problemen der Staatlichkeit und der Rechtsstaatlichkeit, der Zuspitzung des Gewaltkonflikts

und den Defiziten im politischen System. Aufgrund der Ausweitung des Konfliktes auf die traditionell von ethnischen Minderheiten bewohnten Gebiete, bestand auch die Gefahr der Auffüllung des Konflikts mit zusätzlichen ethnischen Komponenten.

Erschwert wurde das Transformationsmanagement auch durch das Erbe nicht-ziviler Konfliktlösung, durch eine zu enge Verflechtung von Politik und Wirtschaft sowie über eine durch die Drogenmafia, Smaragdhandel und Schmuggel mit unterstützte Korruptionstradition. Auch die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren einem Wandel nicht dienlich.

5.2. Zielsicherheit

Die Regierungen Pastrana und Uribe verfolgten hinsichtlich der Wirtschaftstransformation relativ konsistente Reformziele, wobei allerdings nicht immer klar zwischen kurz- und langfristigen Plänen unterschieden wurde. Sie setzten sie nur zum Teil um, veränderten sie ad hoc und unterwarfen sie stellenweise kurzfristigen politischen Nutzenerwägungen.

Hinsichtlich der politischen Transformation planten beide Regierungen nur Teilreformen, die weder miteinander noch mit den Wirtschaftsreformen koordiniert wurden, sich teilweise widersprachen und keine klar demokratisierende Perspektive hatten, sondern vor allem die Regierbarkeit erhöhen sollten. Die Vorschläge Pastranas scheiterten im Kongress. Grundsätzlich sahen beide Regierungen insgesamt wenig Handlungsbedarf für tiefer in das politische System eingreifende Reformen, da sie das Regime für hinreichend demokratisch hielten.

Die Pläne Uribes hinsichtlich der Reform des politischen und des Rechtssystems sowie seine „Anti-Terror-Politik“ verstärken zudem den repressiven Charakter des Regimes. So plant Uribe, Justizinstanzen wie das Verfassungsgericht und die Defensoría del Pueblo (Ombudsman) zu schwächen beziehungsweise in ihren Funktionen einzuschränken sowie demokratische Kontrollinstanzen (regionale und lokale Rechnungshöfe) abzuschaffen. Da die Reformvorstellungen beider Regierungen nicht mit denen der meisten zivilgesellschaftlichen Gruppen übereinstimmen, erfährt die Exekutive für ihre Maßnahmen auch nur wenig Unterstützung aus der Bevölkerung sowie von oppositionellen politischen Akteuren. Beide Regierungen gewährleisteten keine grundsätzliche Erwartungssicherheit für Le-

ben, Recht und Wirtschaft. Zivilgesellschaftliche und Wirtschaftsakteure müssen mit politisch verursachten Unsicherheiten rechnen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung Pastrana setzte die zur Verfügung stehenden personellen und organisatorischen Ressourcen – soweit sie deren Verwendung tatsächlich kontrollieren konnte – zur Durchsetzung der Entwicklungs- und Transformationsvorstellungen der Regierungselite ein. Sie orientierte sich dabei auch an den technokratischen Vorgaben internationaler Organisationen. Eine breitere Debatte zur Ressourcennutzung innerhalb der Administration und vor allem mit relevanten politischen Sektoren führte sie nicht. Politisch motivierte Rekrutierungsverfahren und Kündigungen sind typisch für die meisten Bereiche der Administration. Ausnahmen von dieser Regel bilden einige Verwaltungssektoren sowie einzelne Stadtverwaltungen, wie beispielsweise Bogotá. Dort setzte der zweimal amtierende Bürgermeister Antanas Mockus zunehmend vor politischer Einflussnahme geschützte Rekrutierungsverfahren um.

Die Haushaltsmittel werden nur begrenzt effektiv genutzt. Als Indikator kann das u. a. durch hohe Verwaltungsausgaben zustande gekommene Haushaltsdefizit gelten. Die Rechnungsprüfungsinstanzen werden vor allem auf regionaler und lokaler Ebene politisch instrumentalisiert und verfügen nicht über hinreichend effektive Verfahren zur Kontrolle der Regierungsinstanzen. Der Kongress nimmt diese Funktion nur unzureichend wahr. Die Planung des Staatshaushaltes folgt auch klientelistischer Prioritätensetzung. Ein Teil der Gemeinden setzte erstmals das Instrument partizipativer Planung ein.

Die Koordination zwischen den Ministerien und zwischen den territorialen Instanzen ist gering und nicht ausreichend an einer allgemeinen Entwicklungs- und Politikstrategie orientiert. Die Dezentralisierung ist zwar bereits weit fortgeschritten, die Gemeinden verfügen jedoch nur über eine unzureichende finanzielle Autonomie. Auch benötigen sie eine Modernisierung ihrer Verwaltungsapparate sowie eine intensivere externe Kontrolle. Das öffentliche Dienstleistungsangebot ist disparat und nicht allen gesellschaftlichen Gruppen gleich zugänglich. Im Zuge von Sparmaßnahmen verlagerte die Regierung Pastrana soziale Dienstleistungen zurück in die Familie. Die zusätzlichen Betreuungs-, Pflege- und Versorgungsleistungen müssen in der Regel von Frauen aus niedrigen sozialen Schichten geleistet werden. Teile des Staates werden von privaten Interessengruppen kontrol-

liert. Korruption und Klientelismus blieben auch unter der Regierung Pastrana Wesensmerkmale der Staats- und Verwaltungskultur.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Hinsichtlich der Wirtschaftsreformen hat sich die Regierung Pastrana auch aufgrund der Intervention internationaler Organisationen und sozialer Akteure als begrenzt lernfähig erwiesen. In Bezug auf die demokratischen Reformen waren beide Regierungen kaum lernfähig. Im Umgang mit dem Gewaltkonflikt fand ein Erfahrungslernen statt, das allerdings in seiner Konsequenz den Konflikt verschärfte und nicht zur Erarbeitung eines gemeinsamen Kompromisshorizontes zwischen Regierung und Guerilla führte.

Die politische Autorität der Regierung Pastrana wurde im Verlauf ihrer Amtszeit immer mehr in Frage gestellt. Uribe trat mit einem großen Autoritätsvorsprung die Regierung an. Mittlerweile kommen jedoch auch Zweifel aus breiteren Bevölkerungskreisen an seiner Amtsführung und seinen Reformvorstellungen auf. Die wenigen Reformer im Kongress bemühten sich unter schwierigsten Bedingungen um die Verbreitung ihrer Vorstellungen. Sie verfügten aber nur über unzureichenden Handlungsspielraum. Beide Regierungen unternahmen nur geringe Anstrengungen, um Fehlallokationen zu vermeiden.

5.5. Konsensbildung

Dem Reformziel einer neoliberalen Marktwirtschaft stehen die Regierung Uribe (wie zuvor schon Pastrana), ein Teil des Kongresses, der technokratischen Staatselite und die Mehrheit der Unternehmer positiv gegenüber. Auf Konfrontationskurs mit diesem Ziel, beziehungsweise mit seinen praktischen Auswirkungen, sind die meisten Organisationen der Zivilgesellschaft gegangen, inklusive des Gewerkschaftssektors. Sie wünschen sich eine sozial untermauerte Marktwirtschaft. Auch innerhalb der „neoliberalen Elite“ gab es unterschiedliche Vorstellungen über die Schnelligkeit der Reformen und die konkreten Reformziele. Nur wenige Akteure würden grundsätzlich ein sozialistisches Wirtschaftssystem einer sozialen Marktwirtschaft vorziehen. Selbst die Guerilla hat dazu keine eindeutige Position mehr.

Im Hinblick auf eine Demokratisierung des politischen Systems sehen weder die Regierung Uribe noch ein Großteil des Kongresses und der Wirtschaftselite Handlungsbedarf. Die Vorstellungen der Regierungen weisen in eine deutliche Gegenrichtung zu dem durch die Verfassungsreform 1991 eingeschlagenen Weg, der erstmals oppositionelle Sektoren und deren Demokratiepläne in ein staatliches Reformprojekt integrierte. Die „Opposition“ hat eigene Reformpläne entworfen, die unterschiedlich tiefe Eingriffe in vorhandene Strukturen vorsehen. Es lassen sich verschiedene antidemokratische Vetoakteure ausmachen, deren Handeln unterschiedlichst motiviert ist. Dazu zählen die Drogenmafia, die Guerilla, die Paramilitärs, Gewaltkriminelle, aber auch ein Teil des staatlichen Militärs, der Wirtschaftselite, der Exekutive und des Kongresses. Diese Antireformkräfte konnten im Untersuchungszeitraum von den tatsächlich Reformwilligen nicht ausgeschaltet werden und setzen ihre Blockademacht aktiv ein.

Vor allem hinsichtlich der Handhabung des Gewaltkonfliktes hat die Regierung Uribe die bestehenden Konfliktlinien vertieft sowie Staat und Gesellschaft weiter gespalten und polarisiert. Das beeinflusst auch die grundsätzlich vorhandene, aber unterschiedlich ausgeprägte Solidaritätsbereitschaft der Bürger. Uribe entwickelte durch ein System von Bürgerwehren ein nur ihm eigenes Verständnis von „zivilgesellschaftlicher Solidarität“ im Hinblick auf die Herstellung „öffentlicher Ordnung“.

Es erschwert die ohnehin aufgrund der anhaltenden Konflikte schwierige Vertrauensbildung in der Gesellschaft und unterbindet die langfristige Bildung von Sozialkapital. Die politische Elite negiert bis auf wenige Ausnahmen historisches Unrecht. Dies trifft vor allem auf vom Staat und von den Paramilitärs begangene Verbrechen zu. Entsprechende Prozesse wurden von der Staatsanwaltschaft in den letzten Jahren verschleppt oder beigelegt.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die kolumbianischen Akteure arbeiten hinsichtlich der Wirtschaftstransformation mit internationalen Akteuren (IWF, Weltbank) zusammen. Ihnen kam bei der Bekämpfung der Wirtschaftskrise in Kolumbien eine wichtige Legitimationsfunktion gegenüber der Zivilgesellschaft zu. Der IWF legte die Wirtschaftspolitik eindeutiger auf die Einhaltung von Stabilitätskriterien und eine strenge Fiskalpolitik fest. Auch die USA drängten die Regierungen Pastrana und Uribe zu neoliberalen Re-

formen, vor allem als Vorbereitung der Einbindung Kolumbiens in die amerikanische Freihandelszone ALCA.

Es gab zahlreiche entwicklungspolitische Kooperationen mit verschiedenen europäischen und asiatischen Staaten. Ihre Grenzen fanden die Entwicklungsprogramme in ihrer mangelnden Effektivität, vor allem wenn sie die politischen Rahmenbedingungen unberücksichtigt ließen, teils aber auch durch die Gefahren, denen ihre Mitarbeiter ausgesetzt sein konnten. Ihre indirekte Rolle im demokratischen Transformationsprozess (Herstellung einer internationalen Öffentlichkeit, Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung) war positiv zu bewerten.

Die Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (vielleicht mit Ausnahme der deutschen politischen Stiftungen und der auf Menschenrechte und Reform des Justizsektors bezogenen Programme) spielten keine aktive Rolle. Externe Akteure teilten in der Regel die widersprüchliche Einschätzung der kolumbianischen Regierung, dass nur geringe demokratische Defizite, aber dennoch hohe Risiken aufgrund des Gewaltkonflikts vorhanden waren.

Der Friedensprozess wurde international weitgehend begrüßt und unterstützt. Präsident Pastrana nahm die Angebote im Unterschied zu seinen Vorgängern offener an. Die „Anti-Terror“- und Antidrogenpolitik der USA konnte als überwiegend kontraproduktiv für eine friedliche Konfliktbewältigung bewertet werden. Beide Regierungen beabsichtigten, sich dem Ausland als verlässlicher Partner zu präsentieren. Sie suchten Kooperation im Kampf gegen die Drogenmafia und die Guerilla. Die Nachbarstaaten reagierten auf die Aktivitäten von Paramilitärs und Guerilla in den Grenzregionen sowie auf den Drogen- und Waffenschmuggel u. a. mit einer wachsenden Militarisierung der Grenzen.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Regierung Gaviria hatte die ökonomischen Strukturereformen eingeleitet, sodass die Regierungen Pastrana und Uribe bereits ein umstrukturiertes Wirtschaftssystem neoliberaler Prägung vorfanden. Die Anlauf-

schwierigkeiten solcher Reformen und damit verbundener Widerstände waren bereits überwunden. Die Wirtschaftsentwicklung verlief jedoch seit 1996 zunehmend krisenhaft. Dies erschwerte die Fortsetzung und die Legitimierung weiterer Reformen, machte sie aber zugleich innerhalb der Logik des eingeschlagenen Kurses notwendig. Die Regierungen suchten unter anderem deshalb die Unterstützung des IWF.

Auf der politischen Ebene fanden die Präsidenten ein seit Ende der 80er Jahre und besonders durch die Verfassungsreform von 1991 teilreformiertes Regime vor. Dieses bot zwar formal gute Voraussetzungen für einen Abschluss der demokratischen Transformation. Aber in dem traditionell fragmentierten Staat, in dem das state- und nation-building bis heute nicht als abgeschlossen gelten kann, fehlte die Basis für die tatsächliche Wirkkraft solcher Reformen.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation seit der Militärregierung Rojas Pinillas – immerhin über 40 Jahre – ist nicht sehr lang. Die an der Demokratisierung interessierten Akteure hatten Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre zunächst Fortschritte erzielt, was vor allem die formale Institutionalisierung demokratischer Institutionen anging. Unter den Präsidenten Pastrana und Uribe war das Interesse an weiteren demokratischen Reformen und einer praxisrelevanten Verbesserung der Funktionsfähigkeit demokratischer Normativität gering.

Vor allem kamen der für demokratisierende Maßnahmen zentrale Prozess des state-building, die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit sowie der Abbau informeller Institutionen nicht voran. Zeitlich und lokal segmentierte und fragmentierte kleinere Demokratisierungserfolge waren vorhanden, aber nicht so stabil und zivilgesellschaftlich untermauert, dass eine Umkehrung des Weges ausgeschlossen ist. Vor allem seit der Amtsübernahme Alvaro Uribes kennzeichnen zunehmend autoritäre Elemente den Verlauf des politischen Transformationsprozesses.

Die zurückgelegte Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation ist, auch wenn man die ersten Liberalisierungsmaßnahmen einbezieht, größer. Ihre wesentliche Dynamik entfaltete sie bereits unter der Regierung Gaviria. Zunächst gelang es dieser Regierung, makroökonomisch gute Ergebnisse zu erzielen und die Rahmenstrukturen der marktwirtschaftlichen Ordnung zu verbessern. Die Transformation zu einer auch durch soziale Elemente geprägten, leistungsfähigen Marktwirtschaft ist allerdings keineswegs abgeschlossen.

Der sozialstaatliche Ausbau der Marktwirtschaft lässt zu wünschen übrig. Im Mittelpunkt standen in den letzten Jahren eher das Krisenmanagement und die Bewältigung der Auswirkungen neoliberaler Markttransformation und Globalisierung. Strategische Wirtschaftssektoren, der Kapitalmarkt sowie der Banken- und Finanzsektor kränkelten trotz des durch die Regierung Pastrana eingeschlagenen Weges. Im Hinblick auf die Unternehmensverhältnisse waren Konzentrationstendenzen zu verzeichnen.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt ambivalent aus. Grundsätzlich waren die Managementstrategien bezüglich der wirtschaftlichen Transformation effektiver als hinsichtlich der politischen, inklusive des zeitweise durchgeführten Friedensprozesses. Die Gestaltungsleistung im Bereich innenpolitischer Reformen (Wahlen, Parteiensystem, Integration sozialer und ethnischer Minderheiten, Anerkennung legitimer Opposition und Kontrolle, Korruptionsbekämpfung, Abbau informeller und Umbau formaler Institutionen) ist als schwach zu beurteilen. Die Regierungselite koordinierte die politischen und ökonomischen Managementstrategien nicht ausreichend. Die Kooperation mit externen Akteuren erleichterte vor allem die Wirtschafts-, weniger die politische Transformation.

7. Ausblick

Der politische und der wirtschaftliche Transformationsprozess sind in Kolumbien nicht abgeschlossen. Die Aussichten auf eine Weiterführung der Wirtschaftsreformen können insgesamt optimistischer eingeschätzt werden als hinsichtlich der Umsetzung sinnvoller politischer Reformen, die über „political engineering“ hinausgehen. Die transformationsrelevanten Akteure haben keinen eindeutigen Kurs in Richtung einer Demokratisierung eingeschlagen und ihre Politikvorstellungen sind hinsichtlich der Steigerung der institutionellen Effizienz des Regierungssystems, der Wahlen, des Parteiensystems (inklusive der Parteienfinanzierung), der Rechtsstaatlichkeit, der Reform des Justizsektors, des Militär- und Sicherheitsapparates und der Dezentralisierung widersprüchlich.

Der derzeitige Umgang mit den Gewaltakteuren lässt keinen gemeinsam erarbeiteten Kompromisshorizont erwarten. Die Bereitschaft der Regierung Uribe, eher mit Teilen der Paramilitärs, die einen einseitigen Waffenstillstand erklärt haben, als mit der Guerilla zu verhandeln, zeigt in die falsche Richtung, ebenso die Sicherheits- und „Anti-Terror“-Politik. Schlüsselaufgaben der ökonomischen Trans-

formation bleiben die Reduzierung des Haushaltsdefizits, die Steigerung des Wirtschaftswachstums, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie der Um- und Ausbau der gemischt staatlichen und privaten Systeme sozialer Sicherung und andere Maßnahmen, die die negativen Auswirkungen des neoliberalen Wirtschaftsmodells und der Globalisierung kompensieren. Ohne eine Lösung des Gewaltkonflikts wird Kolumbien aber auch in Zukunft nur suboptimale Fortschritte erzielen können.