

Zwischen Gewalt und Informalisierung

*Gewerkschaften
in Kolumbien*

**RAINER DOMBOIS /
LUZ JEANNETTE QUINTERO**

Die Gewerkschaftsbewegung in Kolumbien ist sowohl organisatorisch als auch politisch-ideologisch ausgesprochen fragmentiert. Zudem ist das Ausmaß der Gewalt gegen Gewerkschaftsmitglieder sehr hoch. Im Zuge des bewaffneten Konflikts und der neoliberalen Wende haben sich Orientierungen, Aktionsmuster und Arbeitsbeziehungen verändert. Heute suchen die Gewerkschaften nach neuen Wegen, um die Interessen von formell und informell Beschäftigten wahrzunehmen.

Gewerkschaften artikulieren und vertreten Interessen der abhängig Beschäftigten in den Arbeitsbeziehungen wie auch in Politik und Gesellschaft. In Tarifvereinbarungen handeln sie Beschäftigungsbedingungen (wie Löhne und Arbeitszeiten), Arbeitsbedingungen (wie Leistungsanforderungen und Arbeitsintensität), schließlich auch Partizipationsrechte aus und setzen so unternehmerischer Markt- und Verfügungsmacht Schranken. Auch suchen sie die Gestaltung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Rainer Dombois: Professor an der Universität Bremen. E-Mail: <dombois@uni-bremen.de>.

Luz Jeannette Quintero: Professorin an der Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá. E-Mail: <luzj.quintero@utadeo.edu.co>.

Schlagwörter: bewaffneter Konflikt, Gewerkschaften, Informalität, Kolumbien.

Anmerkung: Dieser Aufsatz wurde ursprünglich für die von Thomas Fischer, Susanne Klengel und Eduardo Pastrana herausgegebene vollständige Neuauflage des Buches *Kolumbien heute. Politik - Wirtschaft - Kultur* verfasst, das im Frühjahr 2017 im Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, erscheint.

zu beeinflussen, die die soziale Situation, Chancen und Risiken von abhängig Beschäftigten und ihren Familien bestimmen. Gewerkschaften in demokratischen Staaten sind zugleich wichtige »intermediäre Institutionen«¹, die zur Vermittlung widerstreitender Interessen und zur Kanalisierung von Konfliktpotenzialen beitragen. Ihr Einfluss im Betrieb, auf dem Arbeitsmarkt, in der Politik und in der Gesellschaft insgesamt hängt dabei von verschiedenen Faktoren ab, so von der Entwicklung des Beschäftigungssystems und des Arbeitsmarkts, den Formen, der Struktur und den Politiken gewerkschaftlicher Interessenvertretung, den politischen und rechtlichen Spielräumen und Garantien, schließlich auch von der Akzeptanz, welche sie seitens der Unternehmen, nicht zuletzt aber auch in der Öffentlichkeit finden.

Die Gewerkschaftsbewegung in Kolumbien – das ist eine Vielzahl von Organisationen, die nur einen kleinen Teil der Bevölkerung vertritt. Es ist klar, dass bereits die hohe informelle Beschäftigung (von fast 60 % der Erwerbsbevölkerung) die Basis für gewerkschaftliche Organisation sehr begrenzt: Gut 40 % der Erwerbstätigen sind Selbstständige und Familienangehörige; aber auch unter den abhängig Beschäftigten arbeitet ein beträchtlicher Teil ohne formelle Arbeitsverträge, kann seine Arbeitnehmerrechte faktisch nicht wahrnehmen².

Die Arbeitsbeziehungen in Kolumbien weisen aber darüber hinaus, auch im lateinamerikanischen Spektrum, einige Besonderheiten auf, so etwa im Vergleich zu den korporatistischen Arbeitsbeziehungen in Argentinien, Brasilien und Mexiko³. Erstens zählt Kolumbien zu den Ländern mit dem geringsten gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Nachdem im Jahre 1965 noch 13 % der Erwerbstätigen Mitglieder von Gewerkschaften waren, ist der Organisationsgrad seit 1980 stark und kontinuierlich gesunken auf heute 4,5 % der Erwerbstätigen (oder etwa 9 % der Lohnabhängigen)⁴. Zweitens zeigt sich eine

1. Walter Müller-Jentsch: »Gewerkschaften als intermediäre Organisationen« in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft Nr. 24, 1982, S. 408-433.

2. CEPAL: *Eslabones de desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, CEPAL, Santiago de Chile, 2012, verfügbar unter <www.cepal.org/es/publicaciones/27973-eslabones-la-desigualdad-heterogeneidad-estructural-empleo-proteccion-social>; OIT und Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC): *Evolución del empleo informal en Colombia 2009-2013*, OIT, Lima, 2014, verfügbar unter <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245615.pdf>.

3. Vgl. R. Dombois und Ludger Pries: *Relaciones laborales entre mercado y Estado. Sendas de transformación en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

4. Javier Pineda Duque: *El sesgo antilaboral del desarrollo colombiano y las políticas laborales*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bogotá, 2014; Miguel Urrutia: *Historia del sindicalismo colombiano, 1850-2013*, Uni Andes, Bogotá, 2016; Héctor Vásquez Fernández: »La negociación colectiva en Colombia«, 2016, Manuskript.

Die Gewerkschaften gehören einem der drei Dachverbände an, die sich nach politischen und ideologischen Orientierungen unterscheiden ■

hochgradige organisatorische Zersplitterung: Die vielen und meist kleinen Gewerkschaften – über 4.000 Organisationen mit im Durchschnitt kaum mehr als 200 Mitgliedern – schließen sich überwiegend auf Betriebs- oder Berufsbasis zusammen; es gibt nur wenige große Organisationen, die ganze Berufsgruppen oder Branchen umfassen⁵. Die Gewerkschaften gehören drittens einem der drei Dachverbände an, die sich nach politischen und ideologischen Orientierungen unterscheiden und nur begrenzt in der Lage sind, ihre Basis mit einer gemeinsamen Stimme auf der politischen Bühne zu vertreten. Viertens werden Tarifverträge in dem fragmentierten System der Arbeitsbeziehungen ganz überwiegend dezentral auf der betrieblichen Ebene ausgehandelt, so zumindest im privaten Sektor. Dies alles trägt dazu bei, dass die zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern ausgehandelten Tarifverträge nur einen sehr geringen Teil von abhängigen Beschäftigungsverhältnissen – etwa 10 % – abdecken⁶.

Wie lassen sich diese Besonderheiten erklären?

Im Folgenden werden wir zunächst einen kurzen Überblick über die Entwicklung der Gewerkschaften geben, um dann auf neuere, widersprüchliche Tendenzen seit den 1980er Jahren einzugehen: die Verbreitung physischer Gewalt, welche die Gewerkschaften vor allem in den beiden vergangenen Dekaden getroffen hat; die neoliberale Wende, welche die Informalisierung des Arbeitsmarkts förderte; schließlich auch neue Handlungsoptionen, wie sie sich durch die Verfassung von 1991 sowie durch die transnationale Vernetzung der Gewerkschaften eröffnet haben.

■ Entwicklung der Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen

Der Aufbruch der kolumbianischen Gewerkschaftsbewegung in den 1930er Jahren war nicht so sehr das Ergebnis sozialer Konflikte, sondern verdankte sich vielmehr der von der liberalen Partei vorangetriebenen staatlichen Entwicklungs- und Modernisierungspolitik. In der »liberalen Revolution«

5. Escuela Nacional Sindical (ENS): Sistema de Información Sindical y Laboral (SISLAB), 2015.
6. H. Vásquez Fernández: »La negociación colectiva en Colombia«, 2016, zit.

wurde »von oben« und gegen den Widerstand von Grundbesitzern und Unternehmern ein erster Rahmen kollektiver Arbeitsbeziehungen geschaffen. Er vermittelte den Gewerkschaften Mobilisierungs- und Handlungsfähigkeit, ohne ihnen auch politischen Einfluß einzuräumen⁷.

Insbesondere die Regierung López Pumarejo (1934-38; 1942-45) förderte aktiv die Gründung von Gewerkschaften und zumal des – einzig zugelassenen – Dachverbands Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC). Sie intervenierte in Arbeitskonflikten zugunsten der Beschäftigten und festigte insgesamt die staatliche Schiedsrolle. Sie war dabei von Interesse geleitet, mit der Mobilisierung der jungen Industriearbeiterschaft der liberalen Partei politischen Rückhalt zu verschaffen. Die Machtungleichgewichte verstärkten sich freilich, als sich nach der kurzen Aufbruchszeit Mitte der 1940er Jahre die Allianz zwischen politischer Klasse und »plutokratischer Elite«⁸ wieder schloss und nach dem Bürgerkrieg (La Violencia, 1948-1957) in der großen Koalition der beiden Parteien, dem Frente Nacional, für mehr als zwei Jahrzehnte besiegelt wurde. Gewerkschaften hatten in der Folge nicht nur gegen den Widerstand der Unternehmen zu kämpfen. Sie wurden auch in ihrem institutionellen Handlungsrahmen eingeschränkt, administrativ diszipliniert, politisch instrumentalisiert oder repressiv bekämpft⁹. Um nur einige zentrale institutionelle Restriktionen zu nennen: Indem gewerkschaftlichen Föderationen und Dachverbänden das Recht auf Kollektivverhandlungen verweigert und demgegenüber die gewerkschaftliche Organisation auf Basis des Betriebs und des Berufs gestärkt wurde, wurde ein hochgradig dezentralisiertes System von Arbeitsbeziehungen geschaffen und rechtlich zementiert. Auch wurden bald Parallelgewerkschaften auf betrieblicher Ebene zugelassen. Zudem gibt die eigentümliche Figur der faktisch einseitigen Kollektiven Pakte (*pactos colectivos*) – prozedural nicht geregelten Vereinbarungen mit gewerkschaftlich nicht organisierten Beschäftigten – bis heute den Unternehmen ein wirksames Instrument in die Hand, die Bildung von Gewerkschaften überhaupt zu verhindern. Weiter bekam das Arbeitsministerium weitgehende Befugnisse, Gewerkschaften die Anerkennung und Tariffähigkeit zu verweigern, Zwangsschiedsverfahren einzuleiten und

7. Zum Folgenden Daniel Pécaut: *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, 2 Bde., Siglo 21/ CEREC, Bogotá, 1987; R. Dombois und L. Pries: *Relaciones laborales entre mercado y Estado*, zit., S. 162 ff.; David Collier und Ruth Berins Collier: *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2007, S. 271 ff.; M. Urrutia: op. cit.

8. Marco Palacios: *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia (1875-1994)*, Norma, Bogotá, 1995, S. 176.

9. Ebd., S. 239 f.

Streiks für illegal zu erklären. Schließlich wurde für weite Bereiche öffentlicher Dienstleistungen, über den staatlichen Sektor hinaus, das Recht auf Tarifverhandlungen eingeschränkt und das Streikrecht versagt. Bis 1990 waren auch politische Aktivitäten von Gewerkschaften verboten¹⁰.

Die Gewerkschaften konnten unter diesen Bedingungen selbst in Großunternehmen lange Zeit nicht das Recht auf Tarifverhandlungen durchsetzen. Erst in den 1960er und 1970er Jahren, vor allem im Zuge der Ansiedlung transnationaler Unternehmen, gewannen Kollektivverhandlungen als Regelungsform an Verbreitung. Insgesamt bildete sich ein hochgradig fragmentiertes System von Arbeitsbeziehungen aus: es waren in der Regel Betriebs- oder Berufsgewerkschaften und individuelle Unternehmen, die ohne zwischen- oder überbetriebliche Koordinierung meist für jeweils kleine, betriebliche Beschäftigtengruppen Tarifverträge aushandelten.

Bereits von früh an wurde die organisatorische Fragmentierung der Gewerkschaftsbewegung durch ideologisch-politische Differenzen überlagert und vertieft. In Medellín, dem traditionellen Zentrum der Textilindustrie, bildeten patronale Unternehmensgewerkschaften den Kern des 1946 von der Allianz aus Klerus, Industriellen und der Konservativen Partei geförderten Dachverbandes Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), der in seinem Grundsatzprogramm die Kooperation zwischen Kapital und Arbeit propagierte¹¹.

Das Panorama veränderte sich in den 1960er Jahren. Die kolumbianische Gewerkschaftsbewegung expandierte damals rasch, begünstigt durch das starke Wachstum der Ökonomie, die Ansiedlung transnationaler Unternehmen und die starke Ausweitung des staatlichen Sektors. Zugleich differenzierte sie sich sozial, politisch und regional weiter. Konflikte in der liberalen Partei und die Entstehung von Guerillagruppen stießen auch eine politische Mobilisierung und Radikalisierung von Gewerkschaften jenseits der beiden herrschenden, oligarchisch dominierten Parteien an. Diese drückten sich in engen Beziehungen zu linken politischen Organisationen, antagonistischen Konzeptionen der Arbeitsbeziehungen und klassenkämpferischer Militanz aus. Die UTC verlor an Bedeutung, als im Jahre 1964 der kommunistische Dachverband Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC) und im Jahre 1971 die Confederación General del Trabajo (CGT) gegründet

10. Carlos Miguel Ortiz (coord.): »Reconocer el pasado, construir el futuro. Informe sobre la violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados 1984-2011«, PNUD, Bogotá, 2011, S. 18 ff., verfügbar unter <www.pnud.org.co/2012/informe_sindicalismo.pdf>.

11. D. Pécaut: op. cit., S. 429 ff.

wurden. Die Aufspaltung von Dachverbänden nach politisch-ideologischen Gesichtspunkten, die auch jeweils unterschiedliche Stile der Beziehungen zu Unternehmen und Regierung einschlossen, erschwerte eine einheitliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer_innen auf der politischen Bühne. Dies setzte sich selbst nach 1986 fort, als die Central Unitaria de Trabajadores (CUT) als neuer größter Dachverband gebildet wurde. Sie absorbierte die Konföderationen UTC und CSTC und repräsentiert damit ein breites politisches Spektrum von Gewerkschaften.

Die ideologische Nähe vieler Gewerkschaften zu politischen Organisationen der bewaffneten Linken machte es leicht, Gewerkschaften als Helfershelfer der Subversion zu stigmatisieren, ihnen die juristische Anerkennung zu verweigern und Streiks als Anschläge auf die gesellschaftliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit zu etikettieren. Diese wurden administrativ unterbunden, manchmal im Rahmen des jahrelang geltenden Ausnahmezustands gar mit Militäreinsatz unterdrückt. Ihre Anführer_innen wurden oft kriminalisiert, konnten (bis zur Verfassungsreform von 1991) vor Consejos de Guerra, Militärgerichte, gestellt werden oder wurden Opfer von illegalen Festnahmen und Gewalttaten¹².

Insgesamt, so lässt sich resümieren, bildete sich bis in die 1980er Jahre ein wenig befestigtes, zersplittertes und staatlich reglementiertes System von Arbeitsbeziehungen aus. Es handelte sich um ein System mit sehr beschränkter sektoraler Reichweite und prekärer Legitimität, eingebettet in ein politisches System, in dem Gewerkschaften allenfalls als Klientel, wenn nicht gar als politisch, administrativ und polizeilich zu bekämpfende Gegner galten. Sie trafen nicht nur in der betrieblichen Arena auf Widerstand, sei es, weil sie als politisch subversiv galten, sei es, weil sie überhaupt die Autorität des »Herrn im Hause« infrage- und unter Kompromißzwänge stellten. Und sie mussten schließlich gegen das Zerrbild der öffentlichen Meinung ankämpfen, das sie als Hemmnis von Produktivität und wirtschaftlicher Entwicklung, wenn nicht gar als Helfershelfer der Subversion zeichnete¹³.

**Bis in die 1980er
Jahre bildete sich ein
wenig befestigtes,
zersplittertes und staatlich
reglementiertes System von
Arbeitsbeziehungen ■**

12. C.M. Ortiz: op. cit., S. 20 ff.; vgl. auch vgl. auch R. Dombois und C.M. Ortiz: »Die Institutionalisierung von Arbeitsbeziehungen inmitten von Gewalt. Der Fall der kolumbianischen Bananenarbeitergewerkschaft Sintrainagro« in *Peripherie* Nr. 142-143, 2016, S. 246 ff., verfügbar unten <www.budrich-journals.de/index.php/peripherie/article/view/24679>.

13. Ebd., S. 19 ff.; Fundación Ideas para la Paz (FIP): *Estudio sobre la cultura frente al sindicalismo en Colombia*, PNUD, Bogotá, 2010.

■ Bedingungen seit den 1980er Jahren: Gewalt, Deregulierung, Re-Regulierung

Mitte der 1980er Jahre setzen sehr widersprüchliche Prozesse ein, die direkt oder indirekt die Handlungsbedingungen der Gewerkschaften verändern und ihre Strategien beeinflussen: Es beginnt erstens eine Phase, in der Mitglieder von Gewerkschaften extremer physischer Gewalt ausgesetzt werden; zweitens setzt mit der neoliberalen Wende, der *Apertura*, die Öffnung und Deregulierung der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts ein; zugleich aber leitet drittens die Verfassungsreform und die Rechtsprechung des neu gegründeten Verfassungsgerichts eine gewisse Re-Regulierung der Arbeitsbeziehungen ein. Diese wird verstärkt durch internationalen Druck auf die Regierung, Ergebnis der Initiativen kolumbianischer Gewerkschaften und ihrer transnationalen Allianzen.

■ Bewaffneter Konflikt und Gewalt¹⁴

Die Gewalt des »bewaffneten Konflikts« – des Bürgerkriegs, der mit der Bildung von Guerillagruppen in den 1960er Jahre begann und bis heute 220.000 Todesopfer forderte¹⁵–, hat auch die Gewerkschaften und ihre Mitglieder stark getroffen. In den vergangenen drei Jahrzehnten, in denen die Gewalt extreme Ausmaße annahm, wurden fast 3.000 Mitglieder ermordet und eine noch sehr viel größere Zahl wurde Opfer anderer Gewalttaten, wie Morddrohungen, Verschleppungen, illegale Verhaftungen oder Vertreibungen. Dies hatte enorme Auswirkungen auf die Organisationen selbst: Kritische Stimmen wurden von Gewaltakteuren – paramilitärischen Gruppen und ihren Hintermännern, Guerillagruppen, staatlichen Sicherheitskräften – eingeschüchtert oder zum Schweigen gebracht, kleinere Gewerkschaften lösten sich auf¹⁶.

Seit den 1980er Jahren lassen sich drei Phasen der politischen Entwicklung und des politisch-militärischen Konflikts des Landes unterscheiden, die

14. Vgl. zum Folgenden R. Dombois und C.M. Ortiz: op. cit., S. 248-250. Zur Geschichte und den Phasen des bewaffneten Konflikts siehe Grupo de Memoria Histórica (GMH): *¡Basta ya!*, Centro de Memoria Histórica, Bogotá, 2013, S. 116 ff., verfügbar unter <www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>. Zum Folgenden insbes. C.M. Ortiz (coord.): op. cit.; León Valencia und Juan Carlos Celis: *Sindicalismo asesinado. Reveladora investigación sobre la violencia contra los sindicalistas colombianos*, Random House, Bogotá, 2012.

15. Grupo de Memoria Histórica: op. cit., S. 32.

16. Eugenio Castaño González (comp.): *Nos hacen falta. Memoria histórica de la violencia antisindical en Antioquia, Atlántico y Santander (1975-2012)*, ENS, Medellín, 2015; C.M. Ortiz (coord.): op. cit.

jeweils mit unterschiedlicher Intensität der Gewalt gegen Gewerkschafter einhergehen¹⁷.

Die erste Phase begann in den 1980er Jahren im Zuge der demokratischen Öffnung und der – letztlich gescheiterten – Friedensverhandlungen des Präsidenten Belisario Betancur mit den Guerillagruppen. Die politischen Organisationen der Linken konnten nun legale Parteien bilden; zugleich weiteten die Guerillas ihre bewaffneten Aktivitäten über ihre bisherigen Stammgebiete hinaus aus. Als Reaktion darauf bildeten sich zunächst auf lokaler Ebene Autodefensas, erste paramilitärische Gruppen, die von politischen und ökonomischen Eliten, nicht zuletzt auch von Drogenhändlern unterstützt wurden. Oft konnten sie auch auf die Kooperation staatlicher Sicherheitskräfte zählen. Sie suchten die lokalen und regionalen Machtstrukturen gegenüber der politischen Linken und den expandierenden Guerillagruppen zu verteidigen. Sie richteten ihre Gewalt nicht nur gegen die Guerilla selbst, sondern auch und vor allem gegen alle, die als deren politische oder soziale Unterstützer_innen angesehen wurden. Ins Visier gerieten insbesondere Gewerkschaften mit Nähe zu politischen Organisationen wie den kommunistischen Parteien, die das Prinzip der Kombination von politischen, sozialen und bewaffneten Formen des Klassenkampfes (*combinación de todas formas de lucha*) vertraten. Politische wie auch gewerkschaftliche Aktivitäten ließen sich so als Spielarten der Subversion etikettieren. Ein schmutziger Krieg traf in besonderem Maße Gewerkschaftsmitglieder, die in der neuen Partei Unión Patriótica aktiv waren. Aber auch die politischen Organisationen mit ihren Guerillagruppen trugen zeitweise ihre Konkurrenz gewaltsam aus. In dieser ersten Phase wurden von 1985 bis 1990 380 Gewerkschaftsmitglieder ermordet¹⁸.

**Ins Visier gerieten
insbesondere
Gewerkschaften mit
Nähe zu politischen
Organisationen ■**

Die Gewalt erreichte aber (mit insgesamt 2.088 Toten) ihr Extrem in der zweiten Phase. Die Zeit zwischen 1991 bis 2004 wurde durch die schrittweise Intensivierung und Ausweitung des bewaffneten Konflikts, schließlich den Siegeszug der paramilitärischen Allianz und die Rückdrängung der Guerilla

17. Mauricio Archila Neira, Alejandro Angulo Novoa, Álvaro Delgado Guzmán, Martha Cecilia García Velanda, Luis Guillermo Guerrero Guevara y Leonardo Parra: *Violencia contra el sindicalismo 1984-2010*, CINEP, Bogotá, 2012; L. Valencia und J.C. Celis: op. cit.

18. L. Valencia und J.C. Celis: op. cit: S. 43 ff.

in periphere Zonen markiert¹⁹. Sie begann mit der territorialen Expansion der bewaffneten Aktivitäten der Guerillagruppen wie auch der regionalen, schließlich nationalen Ausweitung und Koordinierung der Aktivitäten der paramilitärischen Gruppen. In dem weitgehend aus der Drogenökonomie finanzierten bewaffneten Konflikt geriet die Zivilbevölkerung in vielen Regionen ins Kreuzfeuer der bewaffneten Akteure: zwischen die weiterhin aktiven, erstarkten Guerillagruppen – der Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) und des Ejército de Liberación Nacional (ELN) – und die Allianz aus Paramilitärs, staatlichen Sicherheitskräften und Agenturen. Die Gewalt beider Konfliktparteien traf insbesondere solche Organisationen und Personen, die aufgrund ihrer Aktivitäten – seien diese gewerkschaftlicher, politischer oder auch bürgerschaftlicher Art – als Unterstützer_innen der jeweiligen Gegenseite etikettiert wurden²⁰. Freilich verbarg die Etikettierung oft die wirklichen Interessen: Aneignung von Land, Verteidigung von politischer Macht oder auch gewaltsame Lösung von Arbeitskonflikten. Die gewaltsame »politische Homogenisierung« ließ in den umkämpften Gebieten kaum mehr Raum für autonome soziale Organisationen. Wenn die Gewalt auch meist nicht darauf abzielte, Gewerkschaften selbst auszulöschen, so schüchterte sie ein und lähmte die Aktivitäten, brachte die Aktiven vielfach zum Schweigen oder zur Flucht in andere Regionen²¹.

**Das Ausmaß der
Gewalttaten gegen
Gewerkschafter bleibt
im internationalen
Vergleich sehr hoch ■**

Schließlich ging in der dritten, gegenwärtigen Phase zugleich mit der geringeren Intensität des bewaffneten Konflikts im Lande auch die Gewalt gegen Gewerkschaftsmitglieder stark zurück – im Zuge der Demobilisierung des Gros der Paramilitärs zwischen 2003 und 2006 und der wachsenden Kontrolle der Zentren des Landes durch das Militär²². Dennoch bleibt das Ausmaß der Gewalttaten gegen Gewerkschafter im internationalen Vergleich (so mit 364 Toten zwischen 2005 und 2011) sehr hoch²³.

Die neueren Studien weisen auf eine systematische und selektive Anwendung von Gewalt hin. Besonders traf diese die große Lehrgewerkschaft,

19. Ebd. 73 ff.

20. Ebd. 15 ff.

21. C.M. Ortiz: op. cit., S. 135 ff.

22. L. Valencia und J.C. Celis: op. cit., S. 143 ff.

23. Ebd. S. 25 f.

die Gewerkschaften der Bananenarbeiter und die des Erdölsektors, die zusammen zwei Drittel aller Todesopfer verzeichneten²⁴; aber auch eine große Zahl kleinerer Organisationen. Auch geografisch war die Gewalt sehr ungleich verteilt. Sie konzentrierte sich auf Regionen, die im Mittelpunkt des bewaffneten Konflikts standen: Demgegenüber war z.B. die Metropole Bogotá vergleichsweise wenig betroffen²⁵. Soweit die Gewalttaten überhaupt Tätergruppen zugeschrieben werden können – die Dunkelziffer bei den Todesfällen liegt bei 72 % –, zeigt sich ein verwirrendes Bild: Das Gros wird paramilitärischen Gruppen, ein kleinerer Teil auch Militärs zugerechnet und auch die Guerilla war in beträchtlichem Maße an der Gewalt gegen Gewerkschafter_innen beteiligt²⁶. Wie Gewalttaten im Lande überhaupt, sind auch diejenigen gegen Mitglieder von Gewerkschafter zu mehr als 90 % straflos geblieben²⁷.

Insgesamt zeigt sich über die gesamte Zeitspanne eine Vielfalt von unterschiedlichen regionalen politischen Kontexten, Akteurs- und Interessenkonstellationen, die sich gegen einfache Erklärungen der Gewalt sperrt. Allgemein lässt sich aber schließen, dass die Gewalt gegen Gewerkschafter_innen sich nicht zuerst aus Arbeitskonflikten erklären lässt. Sie ist vielmehr eng mit der Dynamik des bewaffneten Konflikts im Lande und dem Kampf um die territoriale oder lokale Macht verbunden. Es waren vor allem die Ausweitung des bewaffneten Konflikts und in ihrem Zuge die politische Polarisierung, welche Gewerkschaften und ihre Mitglieder in vielen Regionen ins Kreuzfeuer der bewaffneten Akteure geraten ließ.

■ **Apertura, Deregulierung und Informalisierung**

Die 1980er Jahre markieren den Übergang vom herkömmlichen binnenorientierten Entwicklungsmodell zur *Apertura*, der neoliberalen Wende, die im folgenden Jahrzehnt eine weitreichende Deregulierung der Wirtschaft und Privatisierung mit sich brachte. Sie trieb die Informalisierung des Arbeitsmarkts voran und veränderte die Organisationsbasis wie auch die Handlungsbedingungen der Gewerkschaften.

Auf die Deregulierung von Arbeitsmarkt und Beschäftigung zielten die Arbeitsrechtsreformen. Auch wenn diese sich nicht auf das kollektive Arbeitsrecht

24. C.M. Ortiz: op. cit., S. 69 ff.

25. L. Valencia und J.C. Celis: op. cit., S. 23 ff.

26. C.M. Ortiz: op. cit., S. 106 ff.

27. Ebd., S. 153 ff.

bezogen, so hatten sie doch beträchtliche Auswirkungen auf die Organisations- und Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften. In den 1990er Jahren wurden die rechtlichen Spielräume für Befristung, Leiharbeit und auch für Entlassungen erweitert und die Nebenkosten von formeller Arbeit gesenkt. Auch

**In den 1990er Jahren
wurden die rechtlichen
Spielräume für
Befristung, Leiharbeit
und Entlassungen
erweitert ■**

wurde das System der sozialen Sicherung und später das der Gesundheitsversorgung privatisiert – dies alles gegen den Widerstand der gewerkschaftlichen Dachverbände²⁸.

Die Unternehmen nutzten die Spielräume für neue Politiken der Flexibilisierung. Verbreitung haben vor allem Praktiken des *Outsourcing* von Arbeitskräften und der Informalisierung der Beschäftigung gefunden: Die kurzzeitige Arbeitnehmerüberlassung durch Zeitarbeitsfirmen wurde durch neue Formen der Leiharbeit erweitert, welche sich arbeitsrechtlicher und kollektivvertraglicher Regelung ganz entziehen.

Dies begann in den 1990er Jahren mit der raschen Verbreitung der *Cooperativas de Trabajo Asociado* (CTA): Unternehmen gliederten ihre Beschäftigten in formell selbstständige Kooperativen aus. Deren Mitglieder verrichteten weiter die gleichen Arbeiten, nun aber ohne den Schutz des Arbeits- und Sozialrechts und ohne das Recht auf Kollektivverhandlungen. Diese Art der Informalisierung der Beschäftigung griff schnell um sich, wurde selbst in großen Handelsketten, Industriebetrieben und Krankenhäusern angewandt. Die Formen des *Outsourcing* von Arbeitskräften über Zeitarbeitsfirmen und CTAs betrafen bereits 2005 immerhin mehr als eine Million Personen und das hieß 10 % aller Erwerbstätigen in den Städten²⁹.

Unter der Regierung Uribe wurde zudem mit den *contratos sindicales* eine weitere höchst kontroverse Form des Outsourcing von Arbeitskräften legalisiert und propagiert. Als neuer Organisations- und Geschäftsbereich sogar aktiv vom gewerkschaftlichen Dachverband Confederación General de Trabajadores (CGT) betrieben, sind es hier Gewerkschaften selbst, die Leiharbeitspools aufbauen, das Arbeitsverhältnis an die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft

28. J. Pineda Duque: op. cit.

29. M. Archila Neira, A. Angulo Novoa, Á. Delgado Guzmán, M. Cecilia García Velandia, L. Guillermo Guerrero Guevara y L. Parra: op. cit., S. 134; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): »Documentos técnicos sobre mercado laboral«, DANE, Bogotá, 2005, verfügbar unter <www.dane.gov.co/files/investigaciones/empleo/mercado_lab_colombiano/2005-Itrim-Empleo.pdf>.

binden und die Mitglieder auf Basis von Werkverträgen an Unternehmen verleihen. Die Arbeitsbedingungen werden nach dem internen Reglement der Gewerkschaft geregelt. Diese Form der Leiharbeit, in der die Gewerkschaft faktisch zum Arbeitgeber der Mitglieder mutiert, ohne an Mindeststandards des Arbeitsrecht gebunden zu sein, gewann ab 2010 an Verbreitung, als die CTAS in die internationale Kritik gerieten und strenger staatlich reglementiert und überwacht wurden. Sie schloss 2014 mehr als 100.000 Beschäftigte ein³⁰.

Die verschiedenen Formen der Flexibilisierung und Informalisierung haben in den letzten beiden Jahrzehnten nicht nur zu einer drastischen Verringerung des Anteils der dauerhaft Beschäftigten beigetragen – so allein in der Industrie bis 2012 von über 80 % auf unter 60 %³¹ –, sondern auch einen wachsenden Teil der Erwerbstätigen faktisch oder rechtlich ganz von arbeitsrechtlichem Schutz und Kollektivvereinbarungen ausgeschlossen.

■ Re-Regulierung und Internationalisierung der Arbeitspolitik

So sehr Deregulierung und Informalisierung den Arbeitsmarkt verändert haben, so sind andererseits Tendenzen einer Re-Regulierung nicht zu übersehen, mit denen sich Handlungsspielräume der Gewerkschaften erweitert haben. Sie wurden durch die neue Verfassung von 1991 angestoßen und in der vergangenen Dekade vor allem unter internationalem Druck verstärkt.

Die Verfassung von 1991, mit der sich Kolumbien als sozialer Rechtsstaat konstituierte, schreibt die rechtliche Verbindlichkeit internationaler Abkommen vor, so auch die der zahlreichen von Kolumbien bereits in den 1960er und 1970er Jahren ratifizierten Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Sie bekräftigt ausdrücklich die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivvereinbarungen und das Streikrecht (auch für Teile der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes): Als ein zentrales Medium des sozialen Dialogs wurde die Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales verfassungsrechtlich verankert, die mit Beteiligung der drei gewerkschaftlichen Dachverbände den gesetzlichen Mindestlohn festlegt. In den folgenden Jahren trug die Rechtsprechung des neu geschaffenen Verfassungsgerichts zur weiteren Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen bei. So hob das Gericht einige rechtliche und administrative Restriktionen auf, denen Gewerkschaften und Kollektivvereinbarungen ausgesetzt waren. Es

30. ENS: Sistema de Información Sindical y Laboral (SISLAB), 2015.

31. J. Pineda Duque: op. cit., S. 16.

nahm zudem den Arbeitsbehörden die Befugnis, Gewerkschaften die Anerkennung zu verweigern, Streiks für illegal zu erklären oder durch eine Zwangsschlichtung zu beenden. Schließlich weitete es das Recht auf Kollektivvereinbarungen für Bereiche des Öffentlichen Dienstes aus und definierte auch restriktivere Bedingungen für Kooperativen und die Gestaltung von Kollektiven Pakten³².

Bereits seit den 1980er Jahren nutzten die kolumbianischen Gewerkschaften die Foren der IAO und auch ihre transnationalen Kontakte, um auf die schwerwiegenden Verletzungen von Menschenrechten und Arbeitsstandards aufmerksam zu machen und internationalen Druck auf die Regierung zu erzeugen. So legten sie dem Komitee für Vereinigungsfreiheit immer wieder Beschwerden zur wachsenden Zahl von Gewalttaten gegen Gewerkschafter_innen vor. Sie erreichten es mit Unterstützung internationaler und ausländischer Gewerkschaftsverbände, dass mehrere hochrangige Missionen der IAO Kolumbien besuchten, welche die Regierung jeweils nachdrücklich zu korrektiven Maßnahmen aufforderten. Wenn auch der damalige Präsident Uribe die Gewalt lange herunterspielte, stieg die Bereitschaft der Regierung zu Konzessionen, als es um die Freihandelsabkommen mit den USA, später auch mit der Europäischen Union ging.

Kolumbianische Gewerkschaften nutzten ihre Verbindungen zu Akteuren in den USA und Europa, so vor allem zu Gewerkschaften, Parteien und Menschenrechtsorganisationen. Sie wiesen auf die massiven, straflos gebliebenen Gewalttaten gegen Gewerkschafter_innen hin. Sie thematisierten aber auch weitere rechtliche oder faktische Behinderungen der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen, so die Verbreitung von CTA-Kooperativen; die Möglichkeit der Unternehmen, durch Kollektive Pakte Gewerkschaften aus den Betrieben fernzuhalten und Tarifverträge auszuhebeln, sowie die Mängel der staatlichen Arbeitsinspektion, welche die Einhaltung der arbeits- und sozialrechtlichen Normen überwachen soll. Schließlich war klar, dass das Freihandelsabkommen nur eine Mehrheit im US-Kongress finden würde, wenn die kolumbianische Regierung sich glaubhaft zu rechtlichen und administrativen Reformen und Maßnahmen verpflichtete. Der internationale Druck seitens der IAO und zunehmend auch aus Politik und Zivilgesellschaft der

32. H. Vásquez Fernández: »La negociación colectiva en Colombia« in Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) und Confederación Sindical Internacional (CSI): *Estrategias sindicales por una mayor y mejor negociación colectiva en América Latina y Caribe*, CSA / CSI, São Paulo, 2013, S. 258-291, verfügbar unter <www.ilo.org/actrav/info/pubs/wcms_230682/lang-es/index.htm>.

USA, schließlich auch aus Europa, zeigte beträchtliche Wirkung. Der kolumbianische Kongress verabschiedete ein Gesetz zur »Formalisierung und Förderung der Beschäftigung«, das die Bildung und Nutzung von Kooperativen und anderen Formen der Leiharbeit einschränken sollte. Weitreichende Reformen versprach auch die Regierung mit dem »Aktionsprogramm zu den Arbeitsrechten«, das rechtzeitig vor der Ratifizierung des Freihandelsabkommens im April 2011 zwischen den Regierungen Obama und Santos vereinbart wurde und im Wesentlichen die Kernforderungen kolumbianischer Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen aufnahm. In dem Aktionsprogramm verpflichtete sich die Regierung zu einem umfangreichen Paket von Gesetzesreformen und Maßnahmen, »um die international anerkannten Arbeitsstandards und Gewerkschaftsrechte zu schützen, die Gewalt gegen Gewerkschaftsfunktionäre zu verhindern und die Gewalttäter zu bestrafen«³³. Wichtige Punkte bezogen sich auf die strafrechtliche Verfolgung von Gewalttaten, den Personenschutz von gefährdeten Gewerkschafter_innen, die Kontrolle von Kooperativen und anderen Formen der Leiharbeit, die auch strafrechtlich bewehrte Kontrolle Kollektiver Pakte, den Ausbau der staatlichen Arbeitsinspektion sowie die Kooperation mit der IAO. Die Vereinbarung des Aktionsprogramms mit seinen präzisen Zielen, Maßnahmen und Fristen zur Umsetzung ebnete den Weg zur Ratifizierung des Freihandelsabkommens durch den US-Kongress im Oktober 2011 und schließlich auch zur Ratifizierung des Handelsabkommens der EU mit Kolumbien im Dezember 2012.

**Der internationale
Druck seitens der IAO
und aus Politik und
Zivilgesellschaft
zeigte beträchtliche
Wirkung ■**

Auch der Einfluss über die IAO zeigte Wirkung, so etwa in der Ausweitung des Rechts auf Kollektivvereinbarungen im Öffentlichen Dienst: Auf Grundlage der Konvention 151 können Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes seit 2012, anders als im privaten Sektor sogar auch Spitzenverbände, in betriebsübergreifenden *acuerdos laborales* Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen aushandeln, oft für ganze Berufsgruppen von Beamt_innen³⁴.

Insgesamt zeigt sich in den letzten Jahrzehnten, welche Wirkungsmacht die Internationalisierung von Arbeitspolitik in einem Land gewinnen kann, in dem Gewerkschaften weder genügend eigene soziale Mobilisierungskraft

33. »Plan de acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales«, 2011, verfügbar unter <<http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/DocumentosTLC/PlanAccionEspa%C3%B1ol.pdf>>.

34. H. Vásquez Fernández: »La negociación colectiva en Colombia«, 2016, zit.

noch starke politische Alliierte und gesellschaftlichen Rückhalt haben, um der Verletzung von Menschenrechten und internationalen und nationalen Arbeitsstandards, der Prekarisierung und Informalisierung in der Arbeitswelt zu begegnen. Die transnationalen Netzwerke der Gewerkschaften, ihre zunehmende Erfahrung im Umgang mit internationalen Organisationen, schließlich ein internationales Normengefüge wie die Menschenrechtskonventionen und die Konventionen der IAO als Bezugsrahmen – dies alles hat dazu geführt, dass die kolumbianische Regierung unter internationalem Druck zu Reformen und Maßnahmen bereit war, die auch durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts flankiert wurden.

Nicht nur weil sich mit der Ratifizierung der Freihandelsverträge die Druckmittel vermindert haben, zeigen sich freilich auch die Grenzen solcher über internationalen Einfluss vermittelten Veränderungen. Die Reformen haben zwar Schutzrechte von Beschäftigten und Handlungsspielräume von Gewerkschaften erweitert, haben aber, wie zumindest die Bilanzen der Gewerkschaften zeigen, über den rechtlich-administrativen Rahmen hinaus wenig Wirkung auf Arbeitsmarkt und Beschäftigungspraktiken gezeigt³⁵.

■ Fazit

Gewerkschaften in Kolumbien haben sich in einem restriktiven, instabilen Kontext voller Widersprüche und Veränderungen entwickelt: hochgradig fragmentiert und politisch fraktioniert, inmitten des bewaffneten Konflikts, institutioneller Hemmnisse und eines durch hohe Informalität geprägten Beschäftigungssystems.

Die Zeit zwischen 1985 und 2015 markiert eine Phase, in der Gewerkschaften und ihre Mitglieder einem enormen, oft existenziellen Druck ausgesetzt waren: extremer physischer Gewalt, politischer Diskriminierung und Marginalisierung, Widerstand der Unternehmen auf der betrieblichen Ebene, Deregulierung und Informalisierung des Arbeitsmarkts. Die Re-Regulierung im Zuge der Verfassungsreform und der Internationalisierung von Arbeitspolitik vermochte diesen Druck kaum abzuschwächen.

Die Folgen: Die bereits sehr geringe Gewerkschaftsdichte ging zurück, wenn auch in einzelnen Sektoren – etwa in Bereichen des öffentlichen Dienstes – ein

35. Siehe etwa die Stellungnahme von CTC/CUT/ENS 2014 zu den Vereinbarungen Santos-Obama, <<http://cut.org.co/declaracion-sobre-los-tres-anos-de-incumplimiento-del-plan-de-accion-laboral-obama-santos/>>.

hoher Organisationsgrad fortbesteht. Auch die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse im privaten Bereich, die tariflich geregelt werden, nimmt in dieser Zeit ab – nicht zuletzt aufgrund der Konkurrenz zu Kollektiven Pakten, den einseitigen betrieblichen Reglements der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Auch die Flexibilisierung und Informalisierung setzt sich fort, wenn auch in neuen Formen³⁶.

Es ist bei alledem nicht einfach eine *cultura antisindical*, eine anti-gewerkschaftliche Kultur, welche gewerkschaftliche Organisation und Kollektivvereinbarungen behindert. Nach wie vor sind die Arbeitsbeziehungen, wie die Fundación Ideas para la Paz (FIP) feststellt, antagonistisch geprägt: Wie Unternehmer dazu neigen, Gewerkschaften für »überflüssig« oder gar »schädlich« zu halten, so betrachten umgekehrt Gewerkschaftsmitglieder Unternehmer oft »wesentlich als Feinde der Arbeitnehmer_innen«³⁷. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass sich im Zuge des bewaffneten Konflikts und der neoliberalen Wende Orientierungen, Aktionsmuster und Arbeitsbeziehungen selbst verändert haben und Gewerkschaften neue Wege suchen. So haben Organisationen, die sich, wie die Bananenarbeitergewerkschaft, einst als Protagonisten des Klassenkampfes verstanden, eine pragmatische Wende vollzogen, konzentrieren sich nun auf Arbeitspolitiken, um Organisationsbereich, Mitgliederbasis und Reichweite von Tarifverhandlungen auszudehnen³⁸.

Die traditionsreiche Gewerkschaft der Erdölarbeiter sucht Kollektivverhandlungen in den neu angesiedelten multinationalen Erdölfirmen durchzusetzen, und es bilden sich neue Gewerkschaften in Unternehmen, welche vom *Outsourcing* abgehen und wieder Stammbeschäftigte einstellen. Auch öffnen sich die Dachverbände – so zumindest CUT und CTC – für neue Organisationen, die auch die Interessen informell Beschäftigter vertreten.

**Die Dachverbände
öffnen sich für neue
Organisationen, die auch
die Interessen informell
Beschäftigter vertreten ■**

Schließlich handeln die Spitzenorganisationen des Öffentlichen Dienstes nach besonderen Verfahren mit der Regierung neuerdings Tarifverträge für Beschäftigte aus.

Die Dach- und Spitzenverbände haben auch die Regierung Santos bei ihrer Politik der inneren Versöhnung unterstützt – so bei den Friedensverhandlungen

36. H. Vásquez Fernández: »La negociación colectiva en Colombia«, zit., 2013.

37. FIP: op. cit., S. 90.

38. R. Dombois y C.M. Ortiz: op. cit.

mit den FARC – und für das Plebiszit 2016 mobilisiert. Der bewaffnete Konflikt hat zwar im letzten Jahrzehnt an Intensität verloren, und seit der Demobilisierung der Paramilitärs sind auch die Gewalttaten gegen Gewerkschafter_innen deutlich zurückgegangen. Das verbleibende, hohe Niveau an Gewalt zeigt aber die großen Risiken an, denen Gewerkschaftsmitglieder weiter ausgesetzt sind – nicht zuletzt aus diesem Grunde rechnet der Globale Index der Arbeitnehmerrechte Kolumbien seit Jahren zu den »schlechtesten Orten für Beschäftigte«, weil sie die Rechte nicht garantieren können³⁹. Die institutionelle staatliche Ordnung selbst ist bislang zu prekär, um einen sicheren Rahmen für gewerkschaftliche, politische und soziale Aktivitäten zu bieten und vor Akteuren zu schützen, die ihre Interessen mit Gewalt durchzusetzen suchen. Und so bleibt zu hoffen, dass die Friedensabkommen mit den Guerillagruppen dazu beitragen, die Gewalt weiter zu reduzieren und ihrer politischen Begründung den Boden zu entziehen, und es schließlich möglich machen, dass Konflikte in institutionellen Bahnen geregelt werden. ☒

39. Confederación Sindical Internacional (csi): *Índice global de los derechos de la csi. Los peores lugares del mundo para los trabajadores y trabajadoras*, csi, Brussels, 2016, S. 12, verfügbar unten <www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2016_sp.pdf>.