

Kolumbiens Weg zum Frieden: die Verhandlungen zwischen der Regierung und der FARC-Guerilla bedürfen internationaler Begleitung

Naucke, Philipp; Maihold, Günther

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Naucke, P., & Maihold, G. (2015). *Kolumbiens Weg zum Frieden: die Verhandlungen zwischen der Regierung und der FARC-Guerilla bedürfen internationaler Begleitung*. (SWP-Aktuell, 50/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-432422>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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

Kolumbiens Weg zum Frieden

Die Verhandlungen zwischen der Regierung und der FARC-Guerilla bedürfen internationaler Begleitung

Philipp Naucke / Günther Maihold

Die Friedensverhandlungen zwischen der kolumbianischen Regierung unter Präsident Juan Manuel Santos und der aufständischen FARC-Guerilla treten nach zweieinhalb Jahren in eine kritische Phase ein. Neben den Verhandlungsfortschritten – in drei von fünf Punkten ist man sich bereits einig – unterstreichen beide Seiten ihre Kompromissbereitschaft durch Zeichen des guten Willens. Gleichzeitig aber wächst die Unsicherheit, ob angesichts der noch umstrittenen Grundsatzfragen der Durchbruch zu einem umfassenden Friedensabkommen gelingen kann. Die Gespräche werden von der internationalen Gemeinschaft unterstützt, doch innenpolitisch zeigt sich das Land stark polarisiert. Der bisherige Verhandlungsverlauf sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass Kolumbien nach 50 Jahren gewaltsamer Auseinandersetzungen noch einen weiten Weg zu einem stabilen Frieden vor sich hat. Selbst eine erfolgreiche Verhandlungslösung wäre nur der Anfang eines schwierigen Friedensprozesses mit weitreichendem Reformbedarf. Diesen Prozess sollte die internationale Gemeinschaft mit technischer und finanzieller Unterstützung begleiten.

Als am 8. Oktober 2012 die Verhandlungen zwischen der kolumbianischen Regierung unter Präsident Juan Manuel Santos und der FARC-Guerilla (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) begannen, herrschte großes Misstrauen zwischen Regierungsvertretern und Aufständischen sowie in der Öffentlichkeit. Die Regierung konnte sich nicht sicher sein, dass die FARC-Rebellen einen ernsthaften Dialog führen und diesen nicht als taktische Finte missbrauchen würden. Ebenso wenig konnte sich die FARC darauf verlassen, dass die Regierung ihre Forderungen ernst nehmen und nach

tragfähigen Kompromissen suchen würde. Frühere Versuche, eine Verhandlungslösung herbeizuführen, waren fehlgeschlagen: So nutzte die FARC die Unterredungen mit der Regierung Pastrana (1998–2002), um ihre Kampfeinheiten (Frentes) zu reorganisieren. In den Verhandlungen während der Regierung Gaviria (1990–1991) stellten beide Parteien überzogene Forderungen, die für die jeweilige Gegenseite nicht akzeptabel waren. Der Dialog zwischen den Rebellen und der Regierung Betancur (1984–1986) scheiterte, weil das Militär den Waffenstillstand nicht einhielt.

Philipp Naucke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-Projekt »Ziviler Widerstand von Friedensgemeinden in Kolumbien« an der Philipps-Universität Marburg. Prof. Dr. Günther Maihold ist Stellvertretender Direktor der SWP und zurzeit beurlaubt zur Wahrnehmung des Wilhelm und Alexander von Humboldt-Lehrstuhls am Colegio de México in Mexiko-Stadt.

SWP-Aktuell 50
Mai 2015

Auch die Ermordung Tausender Mitglieder der Partei Unión Patriótica, in der sich ehemalige FARC-Kämpfer während der Verhandlungen mit der Regierung Betancur organisierten, hat die FARC nicht vergessen. Dieses Misstrauen spiegelt sich auch im Verhandlungsmodus wider: Die Gespräche werden in Havanna geführt, ohne dass ein offizieller Waffenstillstand vereinbart wurde, und die Abkommen über einzelne Verhandlungspunkte gelten erst, wenn am Ende ein Gesamtpaket beschlossen wird (single undertaking).

Doch die Verhandlungen ziehen sich hin. Die schwierigsten Punkte sind bisher nicht angefasst worden und Präsident Juan Manuel Santos, der sein gesamtes politisches Kapital in den Friedensprozess investiert hat, wird immer ungeduldiger. Der von beiden Seiten verkündete Waffenstillstand hat nicht gehalten und die im Oktober anstehenden Kommunalwahlen in Kolumbien wirken als Bremse, da insbesondere auf Seiten der Guerilla große Unsicherheit darüber besteht, ob die Unversehrtheit ihrer Kämpfer nach einem möglichen Friedensschluss tatsächlich gewährleistet werden wird. In großen Teilen der von der FARC kontrollierten Territorien ist der Staat nämlich kaum oder gar nicht präsent. Das heißt, dass mögliche Garantieverprechen der Regierung nur eingeschränkte Bedeutung besitzen, da die lokalen und regionalen Eliten sich einem Prozess der Versöhnung nicht verpflichtet fühlen (könnten). Dahinter steht letztlich die Frage, ob der mögliche Frieden nur ein Frieden des Präsidenten sein wird oder sich auf breite Zustimmung in der Bevölkerung, beim Militär und bei den wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Eliten stützen kann. Zudem steht die wesentlich kleinere, zweite Guerillagruppe ELN (Ejército de Liberación Nacional) bislang außerhalb des Verhandlungsprozesses. Es ist zumindest zweifelhaft, ob sie Friedensvereinbarungen einfach übernehmen würde oder versucht sein könnte, für sich die Erfüllung zusätzlicher Bedingungen einzufordern.

Bisherige Verhandlungsergebnisse

Mit den fünf Verhandlungsthemen landwirtschaftliche Entwicklung, Drogenproblematik, politische Beteiligung der FARC, Beendigung des Konfliktes und Umgang mit den Opfern wurde eine im Vergleich zu vorherigen, gescheiterten Verhandlungen enge Agenda gewählt, die Fragen der Verfassungs- und Staatsreform ausklammert. Die ersten beiden Punkte betreffen substantielle Ursachen des Konfliktes, der dritte und vierte Punkt beziehen sich auf den Prozess hin zu einer Integration der FARC als politische Kraft, während der letzte Punkt die Aufarbeitung des Konfliktes thematisiert. Nach 33 Verhandlungsrunden existieren vorläufige Abkommen zu den ersten drei Themen.

Was die landwirtschaftliche Entwicklung angeht, wurde eine Landreform vereinbart, welche die ungleiche Verteilung des Landes (laut UNDP besitzen 1,15% der kolumbianischen Bevölkerung 52,2% des bebaubaren Landes) nivellieren und die prekäre wirtschaftliche Situation der bäuerlichen Bevölkerung verbessern soll. Hierzu soll ein spezieller Fonds eingerichtet werden, mit dessen Hilfe unter anderem Land, das durch Vertreibung der Landbevölkerung angeeignet wurde, unentgeltlich an Bauern verteilt wird. Begleitet werden soll dies von ökonomischen und sozialen Programmen, die zum Ziel haben, Agrarproduktion, Infrastruktur, Gesundheitsversorgung und Bildungsmöglichkeiten auf dem Land zu modernisieren. Damit haben sich die Parteien auf einen Modus zur Bearbeitung einer der zentralen ausstehenden Aufgaben des kolumbianischen Staates geeinigt, ohne dabei auf umstrittene Landenteignungen zurückzugreifen.

Das Abkommen zur Lösung des Problems der illegalen Drogen konzentriert sich auf solche Aspekte, die im Wirkungsbereich Kolumbiens liegen. Der Drogenanbau im Land ist Teil einer internationalen Wertschöpfungskette, die nicht allein durch eine veränderte kolumbianische Drogenpolitik zerschlagen werden kann. Beide Parteien verständigten sich auf ein Pro-

gramm zur Substituierung des Drogenanbaus durch alternative Produkte, das die kokaproduzierenden Bauern straffrei wieder in die legale Ökonomie integrieren soll. Des Weiteren erkennen beide Parteien an, dass der Drogenkonsum ein Problem für das öffentliche Gesundheitswesen ist. Diesem Missstand sollen zwei Gesundheitsprogramme abhelfen. Die FARC sicherte zu, nach Ende des Konflikts jegliche Verbindungen zum Drogenhandel zu kappen und offenzulegen. Ohne enge Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft und ohne gemeinsame Strategie, etwa zur Bekämpfung von Geldwäsche, dürften indes keine durchgreifenden Erfolge bei der alternativen Entwicklung zu erzielen sein.

Im Abkommen über die politische Beteiligung der FARC bekennt sich die Guerilla zur pluralistischen Demokratie und verpflichtet sich, den bewaffneten Kampf als Mittel politischen und sozialen Protests aufzugeben. Die Regierung bietet Reformen an, die eine bessere politische und soziale Integration der Gebiete unter FARC-Einfluss ermöglichen sollen. Unter anderem sind für die Phase nach dem Konflikt eigens Parlamentssitze für die Konfliktgebiete sowie ein fairer Zugang neuer Parteien zu Medien und Finanzierungsmöglichkeiten im Wahlkampf vorgesehen. Darüber hinaus sollen besondere Sicherheitsgarantien für die politische Opposition, soziale Bewegungen und vor allem eine zukünftige Partei der FARC implementiert werden, damit sich die negativen Erfahrungen der Vergangenheit nicht wiederholen.

Mit den drei vorläufigen Abkommen wurden Vereinbarungen in zwei substantiellen Punkten und zum Übergangsprozess getroffen. Die Verhandlungen sind so weit fortgeschritten wie nie zuvor und sollen noch in diesem Jahr abgeschlossen werden. Auf der Agenda stehen nun die Beendigung des Konfliktes und der Umgang mit dessen Opfern. Die Einigung zu diesen für beide Seiten sehr sensiblen Themen ist dabei nur eine Hürde auf dem Weg zur erfolgreichen Beendigung der Friedensverhandlungen und zur Umsetzung ihrer Ergebnisse.

Bevorstehende Herausforderungen für einen Verhandlungsfrieden

Zu den noch ausstehenden Punkten haben beide Parteien schon im Vorfeld öffentlich Positionen vertreten, die einen schnellen Kompromiss zweifelhaft erscheinen lassen. Unter dem Titel »Beendigung des Konfliktes« wird ein Fahrplan erörtert, der die tatsächliche Entwaffnung der FARC-Kämpfer und ihre Reintegration ins zivile Leben ermöglichen soll. Die FARC hat bereits angekündigt, sie werde ihre Waffen der kolumbianischen Regierung keinesfalls in einem öffentlichen Akt übergeben, da die Mitglieder der Guerillatruppe politische Verfolgung befürchten. Weitere Sicherheitsbedenken betreffen die Form der Demobilisierung, während der die FARC die territoriale Kontrolle über weite Landesteile aufgeben muss. Die Regierung hat Anfang März 2015 fünf aktive Militäroffiziere nach Havanna gesandt, die gemeinsam mit FARC-Vertretern in einer technischen Kommission eine zukünftige Waffenruhe diskutieren. Die Teilnahme aktiver Militärangehöriger soll verhindern, dass das Militär selbst die Verhandlungen torpedieren könnte. Für einen Kompromiss in diesem Punkt ist eine starke internationale Begleitung unverzichtbar, um die Abgabe und Aufbewahrung der Waffen zu überwachen und für die Sicherheit der Demobilisierten zu garantieren.

Beim zweiten ausstehenden Verhandlungspunkt, dem Umgang mit den Opfern, geht es vor allen Dingen um die strafrechtliche Aufarbeitung der unzähligen Verbrechen gegen die Menschenrechte im Sinne des Humanitären Völkerrechts, deren sich sowohl die FARC als auch die kolumbianischen Streitkräfte schuldig gemacht haben. Die FARC-Kommandanten haben zwar ihre Verantwortung gegenüber den Opfern eingestanden, aber gleichzeitig bekräftigt, dass sie nicht bereit sind, dafür ins Gefängnis zu gehen. Haftstrafen drohen nach internationalem Recht nicht nur der Kommandoebene der FARC, sondern auch Angehörigen des Militärs. Weitreichende Amnestien, wie sie Guerillagruppen bei vergangenen Demobilisierungen in Kolumbien gewährt

wurden, sind seit dem Statut von Rom und der Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes ausgeschlossen. Kolumbiens Generalstaatsanwalt hat kürzlich alternative Strafen ins Gespräch gebracht, doch konkrete Vorschläge dazu sind noch nicht bekannt. Hier eine Lösung zu finden, die sowohl die kolumbianischen Verpflichtungen gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof erfüllt als auch die Interessen der Kriegsparteien wahrt, ist eine der großen Herausforderungen. Um diese zu bewältigen, dürfte es von Vorteil sein, die Kompetenz internationaler Experten für *Transitional-Justice*-Prozesse zu nutzen. Mit dem Projekt ProFis der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) leistet Deutschland bereits einen wichtigen Beitrag zur strafrechtlichen Aufarbeitung des kolumbianischen Konfliktes. Die Bemühungen in diesem Bereich sollten auf Basis der gesammelten Erfahrungen unbedingt ausgebaut werden.

Ist Kolumbien auf einen Frieden vorbereitet?

Der Ausgang des Friedensprozesses ist nicht nur am Verhandlungstisch offen. Auch politisch ist ungewiss, ob die kolumbianische Gesellschaft zu einem inneren Frieden findet. Sollten die Verhandlungspartner einen Friedensvertrag zustandebringen, muss die kolumbianische Bevölkerung ihn in einem Referendum bestätigen. Zwar unterstützen nach einer aktuellen Umfrage 72% der Bevölkerung die Verhandlungen, doch muss die Zustimmung zum Verhandlungsergebnis nicht zwingend genauso hoch sein. Die Polarisierung der öffentlichen Meinung wird insbesondere vom Ex-Präsidenten und größten Kritiker der Verhandlungen, Álvaro Uribe Vélez, angeheizt, so dass die Volksabstimmung über die Annahme des Abkommens die kolumbianische Gesellschaft erneut tief spalten dürfte. Ein neuer breiter Sozialvertrag, der Täter und Opfer aller Couleur einbezieht, ist zurzeit nicht in Sicht. Hinzu kommt, dass viele rechtliche Anpassungen und Durchfüh-

rungsgesetze zu verabschieden sind. Angesichts der prekären Mehrheitsverhältnisse im Parlament dürfte Präsident Santos daher eine Generalermächtigung anstreben, um einen raschen Gesetzgebungsprozess zu gewährleisten, da für die Umsetzung des Abkommens ein Zeitraum von mindestens zehn Jahren angesetzt wird.

Doch nicht nur die innere Spaltung der kolumbianischen Gesellschaft muss beunruhigen. Auch hinsichtlich der administrativen Umsetzung möglicher Friedensvereinbarungen sind Zweifel angebracht. Der kolumbianische Staat müsste in kurzer Zeit Präsenz in großen Teilen des nationalen Territoriums zeigen, um ein Machtvakuum nach Demobilisierung der illegalen Kräfte zu vermeiden. Dieses nämlich könnten Drogenbanden und kriminelle Gruppen andernfalls leicht ausnutzen. Wegen des fehlenden Vertrauens zwischen FARC und Militär müsste eine zivile internationale Mission die Demobilisierung und Einlagerung der Waffen überwachen. Hierzu gibt es Erfahrungen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die in einem unter anderem vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierten Projekt (MAPP/OEA) die Demobilisierung der paramilitärischen Gruppen begleitet hat. Vorstellbar wäre, Nachbarländer in den Monitoring-Prozess unter Führung der Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) einzubinden. Dieser allerdings fehlen sowohl die Erfahrung als auch finanzielle Ressourcen für die Überwachung von Post-Konflikt-Situationen.

Ein besonderes Problemfeld ist die Drogenpolitik, in der sich allen voran die USA im Zuge des kolumbianischen Drogenbekämpfungsprogramms Plan Colombia stark engagiert haben. Hier käme es darauf an, die US-Militärhilfe in eine Hilfe für die Phase nach dem Konflikt umzuwandeln und für den Staatsaufbau sowie den nationalen Versöhnungsprozess zu nutzen. Sollte es gelingen, die FARC-Kämpfer zum Ausstieg aus der Drogenökonomie zu bewegen, steht zu befürchten, dass kriminelle FARC-

Ableger ihre Aktivitäten in diesem Bereich erheblich verstärken werden. Schon die Demobilisierung der mehr als 28 000 Paramilitärs in den Jahren 2002 bis 2004 hat erwiesen, dass sich rund 20% der erfassten Mitglieder in kriminellen Banden (bandas criminales, BACRIM) neu formierten und nach wie vor in der organisierten Kriminalität aktiv sind, ohne dass die Ordnungskräfte hier durchschlagende Erfolge erzielen konnten. Ähnliche Auswirkungen sind auch bei einer Demobilisierung der FARC zu erwarten, weshalb bereits von einem möglichen »FARCRIM«-Problem gesprochen wird.

Seit ihrem Beginn werden die Friedensverhandlungen von Kuba, Norwegen, Venezuela und Chile begleitet. Eine wichtige Rolle als Garanten zur Unterstützung des Friedensprozesses (im Rahmen von MAPP/OEA) werden internationale Organisationen wie Vereinte Nationen, Weltbank, OECD und OAS-Mission spielen. Zudem haben mehrere europäische Länder, darunter Frankreich und Deutschland, konkrete Unterstützung für die Umsetzung der Abkommen nach einem erfolgreichen Verhandlungsabschluss zugesagt. Während eines Frankreich-Besuches von Präsident Santos im Januar 2015 gab die französische Regierung bekannt, dass sie technische Hilfe für ein Bildungsprogramm leisten werde. Es soll die Perspektiven der Jugendlichen auf dem Land verbessern und so die Zahl derjenigen verringern, die sich illegalen bewaffneten Gruppen anschließen. Soll der Friedensprozess nachhaltig sein, sind allerdings zusätzliche Anstrengungen notwendig, welche die kolumbianische Gesellschaft in ihrer ganzen Breite einbeziehen müssen.

Menschenrechtspolitik und Wiedergutmachung im Zeichen knapper Finanzen

Es gilt vor allem die Gefahren eines Machtvakuum zu bannen, das die FARC bei einer Demobilisierung in ihren Einflussgebieten hinterlassen würde, falls es nicht rasch mit der Präsenz staatlicher Institutionen oder

ausländischer Sicherheitskräfte gefüllt werden kann. Angesichts dieses Risikos hat Präsident Santos vorgeschlagen, eine Landpolizei nach dem Vorbild der französischen Gendarmerie zu gründen, der unter anderem demobilisierte FARC-Kämpfer angehören sollen. Fraglich erscheint, ob sich die staatliche Präsenz auf eine rein sicherheitspolitisch-territoriale Kontrolle beschränken kann und ob diese allein durch die Stationierung von Polizeieinheiten gewährleistet werden sollte, die in der lokalen Bevölkerung häufig nur Unterstützer der Guerilla erkennen wollen. Gerade weil der Staat in diesen Gebieten viel Vertrauen in der Bevölkerung verspielt hat, wäre es empfehlenswert, seine gewonnene Gebietsherrschaft mit Sozial- und Wirtschaftsprogrammen zu begleiten. Sie könnten signalisieren, dass staatliche Strukturen für alle Bürger offen sind.

Staatliche Organe als Ansprechpartner für die Bürger in den Einflussgebieten der FARC einzurichten, Greuelaten und Entführungen strafrechtlich zu verfolgen sowie die Opfer zu entschädigen – darin wird die Nagelprobe für die Menschenrechtspolitik der Phase nach dem Konflikt bestehen. Wenn neues Vertrauen aufgebaut werden soll, muss diese Phase im Zeichen des für die Demobilisierung der Paramilitärs maßgeblichen Gesetzes zu »Gerechtigkeit und Frieden« stehen und damit einen deutlichen Bruch mit vorausgegangenem Verfahren markieren. Hierzu gehört vor allem eine Landreform mit zwei Komponenten. Die erste bestünde in der Verteilung von Land an landlose Kleinbauern einschließlich Krediten und Beratungskapazitäten, um ihnen ein auskömmliches Leben in gesicherten Besitzverhältnissen zu ermöglichen. Zum zweiten müssten etwa 6 Millionen Hektar Land an die über 5 Millionen Vertriebenen zurückgegeben werden, wie mit dem Gesetz zur Restituierung von Grund und Boden angestrebt. In vielen ländlichen Regionen, die unter dem Einfluss der Guerilla stehen, existieren weder ein Katasterwesen noch ein Grundbuchamt und Kaufverträge wurden traditionell per Hand-

schlag abgeschlossen. Den Status quo des Landbesitzes festzustellen ist eine schwierige Aufgabe, der die Regierung mit einem Agrarzensus zu begegnen versucht. In den Regionen ohne staatliche Präsenz fürchten die Bauern, dass die Vergabe individueller Landtitel der erste Schritt zu ihrer Enteignung wäre. Denn ohne Sicherheitsgarantien für die neuen oder erneuten Landbesitzer haben Strohmannen illegaler bewaffneter Gruppen oder der Agrarindustrie, zum Beispiel Palmöl-Anbauer, aller Erfahrung nach keine Bedenken, den Verkauf des Landes zu niedrigen Preisen zu erzwingen. Um die Ungleichheit in der Verteilung des Landbesitzes zu verringern, bedarf es einer effektiven Sicherheitsarchitektur in den ländlichen, peripheren Regionen. Die bisherigen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, den Opferschutz zu stärken – im Jahr 2012 wurde das Mandat des MAPP/OEA-Projektes auf diese Aufgabe ausgeweitet –, haben gezeigt, wie dringlich es ist, internationale Garanten in diesen Prozess einzubeziehen. Nur so lässt sich die einseitige Begünstigung bestimmter Interessen vermeiden.

Eine nachhaltige Umverteilung von Land, die Förderung einer kleinbäuerlichen Wirtschaftsweise und die Wiedergutmachung für die Opfer erfordern großen finanziellen und technischen Aufwand. Die internationale Gemeinschaft kann und sollte Kolumbien in diesen Punkten mit technischer Beratung und Geld zur Seite stehen. Aber auch der kolumbianische Staat selbst hätte Möglichkeiten, einen größeren Teil des finanziellen Aufwandes zu tragen, wenn er sein Steuersystem reformieren würde. Die Steuerquote liegt mit 17% bei weniger als der Hälfte des OECD-Durchschnitts. Das Steuersystem ist regressiv und komplex, es beinhaltet viele Ausnahmen, die Steuerbasis ist gering und Steuerhinterziehung aufgrund fehlender Kontrollmechanismen verbreitet. Eine Vereinfachung des Steuersystems mit dem Ziel, Steuerquote, soziale Gerechtigkeit und Wachstum zu erhöhen, könnte dem kolumbianischen Staat größere Handlungsspielräume eröffnen, seinen

Frieden selbst zu gestalten und dabei die Abhängigkeit von internationalen Geldgebern zu reduzieren. Allerdings steckt Kolumbien derzeit in einer wirtschaftlichen Klemme: Das Ende des internationalen Rohstoffbooms hat das Land, das massiv vom Export von Öl, Mineralien und Kohle abhängt, schwer getroffen. In den beiden ersten Monaten des Jahres 2015 haben die kolumbianischen Ausfuhren im Vergleich zum selben Vorjahreszeitraum um 33,8% abgenommen, in erster Linie aufgrund sinkenden Verkaufs bei Kraftstoffen und Produkten der Förderindustrie. Die Hoffnung auf eine langfristige Dividende des Sektors für einen stabilen Frieden ist erschüttert, Kolumbien muss wirtschafts- und strukturpolitisch umsteuern. Die bisher auf Rohstoffexport konzentrierte Wirtschaftspolitik muss sich im Sinne einer nachhaltigen Industriepolitik diversifizieren, ist doch der Anteil der verarbeitenden Industrie von 18% am Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2005 auf nur 11% im Jahr 2013 geschrumpft. Der Versuch, nun die traditionellen und nichttraditionellen Agrarexporte wieder anzukurbeln, kommt zwar den Großbetrieben entgegen. Doch viel mehr als das wird eine Förderung der kleinbäuerlichen Wirtschaftsweise nötig sein, die im Lande selbst Arbeit und Auskommen für breite Bevölkerungsgruppen schafft. Freilich werden in diesem Bereich kurzfristig nicht solche Gewinne erwirtschaftet wie beim Export von Öl und Kohle. Ihre langfristige Dividende für die Schaffung eines stabilen Friedens sollte aber nicht unterschätzt werden. Könnte mit Hilfe einer Förderung der Kleinbauern die ländliche Armut reduziert werden, hätte man erstens eine historische Ursache für den Konflikt beseitigt. Zweitens könnte eine intakte kleinbäuerliche Wirtschaft die Reintegration bewaffneter Kämpfer sowohl der FARC als auch anderer Gruppen unterstützen, weil sie ihnen Einkommensmöglichkeiten bietet. Viele einfache Kämpfer kommen vom Land, schätzungsweise bis zu 70% von ihnen sind funktionale Analphabeten. Da sie auf dem urbanen Arbeits-

markt keine Chance haben, werden sie häufig zurück in die Kriminalität oder zur Wiederaufnahme des illegalen Kampfes gedrängt. Ihnen ein würdevolles Auskommen auf dem Land in Aussicht zu stellen garantiert zwar noch keine erfolgreiche Reintegration, eröffnet aber zumindest eine weitere Alternative zum Leben in der Kriminalität. Drittens ist die kleinbäuerliche Wirtschaftsweise ökologisch nachhaltig. In einem Land, das durch außerordentliche Biodiversität gekennzeichnet ist, kann dies einen immer wichtigeren Ausgleich zum Rohstoffabbau bilden. Selbst die OECD identifizierte diesen als einen der Hauptgründe für die Umweltzerstörung in Kolumbien. Gerade für die Modernisierung der ländlichen Infrastruktur, Anbaumethoden und Vertriebsstrukturen kann die internationale Gemeinschaft und besonders Deutschland technische Sachkompetenz zur Verfügung stellen.

Bereits angelaufen sind größere Infrastrukturprojekte, die über den Straßenbau auch bessere Vertriebsstrukturen und faire Wettbewerbsbedingungen für die Bauern schaffen können. Vor allem die ländliche Jugend zählt zu den besonders verletzlichen und gefährdeten Gruppen, stellt sie doch ein zentrales Rekrutierungsreservoir für kriminelle Organisationen dar. Ein nachhaltiger Frieden muss hier neue Chancen durch Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebote eröffnen, wenn sich nicht die Fehlschläge früherer Verhandlungen zu einer politischen Übereinkunft ohne praktische Folgen für die Bevölkerung wiederholen sollen. Ein Papierfrieden ohne schnelle Änderungen in den konkreten Lebensverhältnissen der Bevölkerung, die neues Zusammenleben bislang verfeindeter Gruppen ermöglichen könnten, wird dem Land nicht nutzen. Aussöhnung und Wiedergutmachung sind nicht nur Prozesse sozialer Verständigung, sie erfordern auch massive finanzielle Investitionen, um Lebenschancen (wieder) zu eröffnen. Angesichts der anhaltenden Drogenkriminalität im Lande wird es nur begrenzt möglich sein, bisherige Ausgaben für Sicherheitsaufgaben nun

für zivile Zwecke umzuwidmen. Dem Land stehen Entwicklungsanforderungen in puncto wirtschaftliche, soziale und politische Infrastruktur bevor, die es wegen der eingeschränkten staatlichen Präsenz in großen Teilen des Landes kaum allein bewältigen können wird. Der internationalen Gemeinschaft kommt in diesem historischen Prozess zur Unterstützung dieser Bemühungen eine zentrale Rolle zu, die Deutschland für sich angenommen und durch großes finanzielles Engagement dokumentiert hat.

Eine herausgehobene Rolle Deutschlands

Anfang April 2015 hat Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier den Bundestagsabgeordneten Tom Koenigs zum deutschen Sonderbeauftragten für den kolumbianischen Friedensprozess ernannt. Er soll als Ansprechpartner für Kolumbiens Regierung fungieren und Deutschlands Beiträge zum Friedensprozess koordinieren und bündeln – ein Auftrag, der seinen Ursprung in der Lateinamerikareise des Außenministers im Februar 2015 mit Konsultationen in Bogotá hat. Das Aufgabenfeld des Sonderbeauftragten ist weit. Umfassen soll es die Unterstützungsmaßnahmen der humanitären Organisationen, diejenigen der Nichtregierungsorganisationen in den Bereichen Minenopferfürsorge, Sanitäreinrichtungen und Unterkünfte für die Binnenvertriebenen sowie den Schutz besonders verletzlicher Bevölkerungsgruppen, wobei ein deutlicher Schwerpunkt auf die Räumung von Anti-Personen-Minen gelegt werden soll.

Dieses vor allem aus Mitteln des Auswärtigen Amtes finanzierte Maßnahmenpaket wird dem Bedarf der kolumbianischen Gesellschaft nach einem Friedensschluss voll gerecht. Es richtet sich auf die zivilen Opfer des Konflikts, die Anerkennung und Wiedergutmachung fordern. Dabei hat das Auswärtige Amt gut daran getan, von vornherein den Eindruck zu vermeiden, Deutschland wolle nun seinerseits Einfluss

auf den Verlauf der Friedensverhandlungen in Havanna ausüben. Der ohnehin komplexe Verhandlungsprozess wurde mit der Nominierung des Beauftragten Präsident Barack Obamas für den Dialogprozess, Bernard Aronson, und durch die Beteiligung des ehemaligen Guerilla-Kämpfers und uruguayischen Präsidenten José Mujica (2010–2015) um zusätzliche Akteure erweitert. Er sollte nicht auch noch durch Positionsnahme nicht beteiligter Regierungen belastet werden. Es ist davon auszugehen, dass die internationale Erfahrung des deutschen Sonderbeauftragten und seine Sensibilität für die Empfindlichkeiten der Verhandlungspartner eine solche Überziehung der deutschen Rolle ausschließen.

Ohnedies ist die Koordination der deutschen Beiträge für die Zeit nach einem möglichen Friedensschluss eine anspruchsvolle Aufgabe. Die Mittel, die das Auswärtige Amt für Projekte und Programme gewährt, belaufen sich auf 3,5 Millionen Euro. Demgegenüber unterzeichnete das BMZ bei den Regierungsverhandlungen zwischen Deutschland und Kolumbien im Dezember 2014 ein Unterstützungspaket mit einem Volumen von rund 327 Millionen Euro, davon 300 Millionen Euro an zinsverbilligten Krediten. Damit wird die Entwicklungszusammenarbeit mit Kolumbien in den kommenden beiden Jahren nahezu verdoppelt. Neben dem Klima- und Umweltschutz soll das Geld vorrangig für die Umsetzung von Friedensbestimmungen, die Landreform und die strafrechtliche Aufarbeitung des Konfliktes sowie die Entschädigung der Opfer verwendet werden. Das deutsche Engagement sollte nach einem möglichen Friedensschluss ressortübergreifend zusammengeführt werden, wobei die langjährigen Erfahrungen deutscher Entwicklungsagenturen wie der GIZ und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie auch der politischen Stiftungen nützlich wären. Auf diese Weise ließe sich eine herausragende Rolle Deutschlands in Kolumbien absichern und mit der Tätigkeit eines Sonderbeauftragten politisch flankieren. Hier muss vor allem ein Dialog mit

der politischen Opposition im Lande geführt werden, um sie in den Friedensprozess einzubeziehen und an seine möglichen Ergebnisse zu binden. Nichts wäre verhängnisvoller als eine Dynamik, in welcher der Frieden in Kolumbien zu einem exklusiven Projekt der Regierung Santos und der internationalen Gemeinschaft verkümmerte und die Gesellschaft des Landes weitgehend außen vor bliebe.

Eine historische Chance nutzen

So weit wie gegenwärtig waren umfassende Friedensverhandlungen in Kolumbien noch nie gediehen. In einem Abschluss steckt eine historische Chance, die alle Beteiligten nutzen sollten. Doch auch ein Scheitern ist nicht ausgeschlossen, wenn die Egoismen der Verhandlungspartner sich durchsetzen sollten. Die Vielzahl der bislang an den Verhandlungen beteiligten Akteure sollte nicht noch zusätzlich erweitert werden. Vielmehr kommt es entscheidend darauf an, sich heute schon auf eine mögliche Vereinbarung einzustellen, um rasch begleitende Maßnahmen ergreifen zu können und fehlende Kapazitäten des kolumbianischen Staats auszugleichen. Dies ist aber nur sinnvoll zu bewerkstelligen, wenn es in Koordination mit den Verhandlungspartnern geschieht und nicht den Profilierungsinteressen einzelner Geber folgt. Hier kann Deutschland eine herausgehobene Rolle einnehmen, indem es sich beispielgebend in die nationalen Prioritätensetzungen einbinden lässt und dabei eigene Erfahrungen zur Verfügung stellt. Tragfähige Lösungen zu erarbeiten, die auch die Interessen der Opfer und nicht nur der Verhandlungsparteien berücksichtigen, wird der zentrale Prüfstein für die kolumbianische Regierung und Gesellschaft sein, wenn sie sich aufmachen, einen neuen Sozialvertrag für ein friedliches Zusammenleben zu begründen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektüreempfehlung

Günther Maihold
Kolumbien vor Friedensgesprächen. Prekäre Voraussetzungen für einen überfülligen Verhandlungsprozess
SWP-Aktuell 53/2012,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A53_ilm.pdf>

SWP-Aktuell 50
Mai 2015