

Kolumbien und der "vollständige Frieden"

Maihold, Günther

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

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

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maihold, G. (2016). *Kolumbien und der "vollständige Frieden"*. (SWP-Aktuell, 43/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47557-2>

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.

Kolumbien und der »vollständige Frieden«

Günther Maihold

Das Friedensabkommen zwischen der kolumbianischen Regierung und den FARC-Rebellen befindet sich auf der Zielgeraden. Präsident Juan Manuel Santos sieht den »vollständigen Frieden« für sein Land als erreichbar an. Mit dem Beginn von Verhandlungen mit der zweiten, kleineren Guerilla-Gruppe ELN könnte die Phase der Teilabkommen abgeschlossen und der Weg für eine umfassende Befriedung des Landes nach über 50 Jahren Bürgerkrieg frei werden. In der Bevölkerung scheint sich allerdings Pessimismus breitzumachen: Umfragen zufolge sind 75 Prozent der Bürgerinnen und Bürger mit der Art der Verhandlungsführung ihres Präsidenten unzufrieden. Kolumbien und seine Regierung stehen vor den immensen Herausforderungen eines komplizierten Friedens, der sich nicht in einem anspruchsvollen Programm der Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration der Rebellen erschöpfen kann. Es sind auch die Kriegsursachen anzugehen, die Landbesitzstrukturen und die fehlende politische Teilhabe. Und nicht zuletzt müssen die Opfer der Gewalt in der Post-Konflikt-Gesellschaft eine gebührende Anerkennung erfahren. All dies sind Aufgaben, die das Land nur mit umfassender Unterstützung aus dem Ausland bewältigen können.

Kolumbiens Weg zum Frieden war bisher gekennzeichnet von Teilabkommen, die die Regierung mit unterschiedlichen Akteuren abschloss: zunächst mit den Paramilitärs, nun mit der FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) und bald voraussichtlich mit der ELN (Ejército de Liberación Nacional), einer weiteren Guerilla-Gruppe. Damit zeichnet sich erstmals die Möglichkeit ab, in Kolumbien zu einem »vollständigen Frieden« durchzustoßen, auch wenn die fehlende Synchronisierung zwischen den Prozessen weiterhin eine Belastung ist.

Das Friedensabkommen mit den FARC-Rebellen soll bis zum 20. Juli 2016 unterzeichnet sein. Eine abschließende Einigung mit der Guerilla ist in greifbare Nähe gerückt – ein historischer Schritt in der Geschichte des Landes. Doch dann wird die schwierige Phase der Umsetzung beginnen: Die Kriegsursachen müssen überwunden, die verbreitete Gewaltbereitschaft eingedämmt und die zu erwartenden Konflikte innerhalb der Eliten des Landes bewältigt werden. Mit den »Vereinbarungen über den Waffenstillstand, das definitive Ende der

bilateralen Feindseligkeiten und die Abgabe der Waffen« vom 23. Juni 2016 sind alle zentralen Verhandlungspunkte abgearbeitet (vgl. zum Verhandlungsprozess SWP-Aktuell 50/2015). Jetzt gilt es, Fragen der technischen und administrativen Umsetzung, der Abstimmung der Prozesse untereinander und der Finanzierung zu klären. Trotz der Stolpersteine, die bei der Besprechung von Details noch auftauchen können, soll das Abkommen noch im September mit einem Referendum demokratisch legitimiert werden. Hier steht Präsident Santos noch vor einer großen Herausforderung, da sein Amtsvorgänger Álvaro Uribe zu zivilem Widerstand aufgerufen hat und Unterschriften gegen die Ergebnisse der Verhandlungen sammeln lässt. Damit sind in der kolumbianischen Gesellschaft in den kommenden Monaten harte Auseinandersetzungen zu erwarten, die aber auch die Chance bieten, dem Friedensprozess stärkere Legitimität zu verschaffen.

Demobilisierung und Entwaffnung

Trotz des andauernden Konflikts mit der ELN und des ungewissen Endes der angelauteten Verhandlungen mit dieser Gruppe muss die Entwaffnung und Demobilisierung der FARC gelingen. Gerade weil sich die Einflusszonen beider Gruppierungen überschneiden, ist nicht ausgeschlossen, dass sich demobilisierungsunwillige Teile der FARC der ELN anschließen und ein Problem damit nur verschoben wird. Viel wird davon abhängen, ob den Demobilisierten physische Sicherheit garantiert werden kann, damit die schätzungsweise 11 000 Kämpfer und 30 000 Milizionäre auch wirklich ihre Waffen abgeben. Der Fahrplan sieht vor, dass die FARC 180 Tage nach dem Inkrafttreten des Friedensabkommens alle Waffen an die UN übergeben haben muss. Dazu sollen sich die Kämpfer in 23 »Normalisierungszonen« und 8 »Transitionspunkten« einfinden, in denen bestehende Haftbefehle zunächst außer Kraft gesetzt sind und das Tragen von Waffen verboten ist. Durch ein Überwachungs- und Verifikationsverfahren,

an dem drei Akteure beteiligt sind (UN, FARC, kolumbianische Regierung) und das eventuell noch von Beobachtern aus lateinamerikanischen Staaten unterstützt wird, soll eine Wiederbewaffnung verhindert werden. Das Risiko ist, dass demobilisierte FARC-Kämpfer sich kriminellen Organisationen anschließen und ihr Auskommen durch Entführungen, Schutzgelderpressung und Drogengeschäfte suchen könnten. Wie realistisch dieses Szenario ist, zeigen die Erfahrungen mit der Demobilisierung der Paramilitärs und ihrer Dachorganisation AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), die bis zum Jahr 2006 lief. Denn circa 5000 Personen aus diesen aufgelösten Verbänden reorganisierten sich in Gestalt krimineller Banden (bandas criminales, BACRIM) und bewaffneten sich wieder. Dieser Umstand hat die Verhandlungen mit der FARC erschwert, denn die Rebellengruppe verlangte Sicherheitsgarantien für die Zeit nach einer Abgabe der Waffen. Hier sind die kolumbianische Regierung und die internationale Gemeinschaft gefordert: Sie sollten durch die Entsendung von Schutztruppen und durch begleitende Programme zur nationalen Versöhnung dafür sorgen, dass Gewaltakteure kontrolliert und die Demobilisierten geschützt werden.

Die zentrale Herausforderung: der territoriale Frieden

Unter dem Oberbegriff »territorialer Frieden« fasst die kolumbianische Regierung alle Handlungsansätze und Maßnahmen zusammen, mit denen sie den unterschiedlichen Gewaltrealitäten und Gewalterfahrungen in den verschiedenen Landesteilen gerecht werden will. Darunter fallen zum Beispiel Initiativen zu Prozessen der Verständigung zwischen bislang verfeindeten Gruppen auf lokaler Ebene. Die Konfliktparteien wollen auf diese Weise staatlichen Institutionen in bislang »staatsfreien Räumen« eine stärkere Präsenz verschaffen. Sie betrachten das Friedensabkommen als Instrument zur Förderung einer integralen Wirtschafts- und Sozialentwicklung in der Peripherie. Die

Bevölkerung soll in diese Entwicklung umfassend einbezogen werden und an den Entscheidungen über sozialpolitische Maßnahmen und Investitionen in die Infrastruktur mitwirken. So soll es gelingen, die wirtschaftliche und soziale Asymmetrie zwischen den städtischen Zentren und den ländlichen Regionen zu reduzieren, die sich in den Jahren des Konflikts noch vertieft hat. Vor allem jene Landesteile, die jahrzehntelang Konfliktzonen waren und damit kaum am wirtschaftlichen Fortschritt teilhaben konnten, sollen gefördert werden. Zentrale Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Anstrengung sind nachhaltige Prozesse der Versöhnung formaler und informaler Art. Die finanziellen Ressourcen für diese Programme sollen über den nationalen Fonds »Kolumbien im Frieden« bereitgestellt werden, über den auch die erwarteten Hilfgelder von internationalen Gebern verteilt werden sollen.

Juristische Absicherung und Legitimität des Friedensschlusses

Doch der Friedensprozess stößt auch auf Widerstand. Daher lag und liegt es im besonderen Interesse der FARC, die erzielten Übereinkünfte dauerhaft als Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenlebens festzuschreiben. Diese Absicherung der Friedensvereinbarungen wurde durch eine spezielle Gesetzgebung ermöglicht, die künftigen Regierungen das Recht verwehrt, die Beschlüsse zu modifizieren. So einigten sich die Vertragsparteien darauf, dass das Abschlussdokument im Sinne des Genfer Abkommens von 1949 den Rang einer Sondervereinbarung erhält, beim Depositarstaat (Schweiz) hinterlegt und anschließend vom Generalsekretär der Vereinten Nationen billigend zur Kenntnis genommen wird. Damit kann es als Anhang der Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Begleitung des Friedensprozesses gelten und internationale Gültigkeit beanspruchen. Unter diesen Prämissen ist es möglich, dem Abkommen Verfassungscharakter zu verleihen, womit weder in den parlamentarischen Beratungen noch im

Rahmen einer Formalprüfung durch das Verfassungsgericht textliche Änderungen statthaft sind oder gar der Inhalt des Vertrags infolge einer Verfassungsklage zum Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens werden kann.

Doch die Regierung Santos strebt auch ein Referendum über das Friedensabkommen an. Dies soll im September abgehalten werden und wird dann gültig, wenn mindestens 13 Prozent der im Wahlregister eingeschriebenen Bürger zustimmen. Damit steht dem Land eine massive Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern des Abkommens bevor, die durch die Konfrontation zwischen Präsident Santos und seinem Amtsvorgänger Uribe noch angeheizt wird. Was eigentlich als ein plebiszitärer Akt zur Legitimierung des Friedensschlusses gedacht war, könnte die schon bestehende gesellschaftliche Polarisierung noch weiter verschärfen und den Friedens- und Versöhnungsprozess belasten. Angesichts der momentan noch eher geringen Zustimmung in der Bevölkerung für den Friedensschluss bedarf es daher eines intensiven nationalen Diskussionsprozesses, um nach 52 Jahren des Bürgerkriegs mit der größten Guerilla-Gruppe des Landes den Weg zum Frieden definitiv zu beschreiben. Viele Kolumbianer fürchten ein Wiedererleben der gewaltsamen Konflikte, die man durch einen militärischen Sieg über die Aufständischen meinte beenden zu können. Diese Fehleinschätzung aufzugeben, erfordert noch immer große Überzeugungskraft, vor allem gegenüber der städtischen Bevölkerung, die von den Gewaltakten auf dem Lande in den letzten Jahren nicht mehr direkt betroffen war.

Die Suche nach einer Verhandlungslösung hat sich naturgemäß auf die Konfliktparteien beschränkt, die kolumbianische Gesellschaft war von den Friedensgesprächen in Havanna abgekoppelt. Mit dem Friedensschluss muss die Debatte nun auch auf jene sozialen Akteure erweitert werden, die am Gewaltgeschehen nicht direkt beteiligt waren, aus deren Mitte aber die Opfer stammen. Hier stehen Prozesse

der Aufklärung und der Verfolgung von Verbrechen an, die sich aber nicht nur in Justizverfahren erschöpfen können. Die Palette der zu ahndenden Delikte verschafft eine Vorstellung von den tiefen sozialen Verwerfungen, die Kolumbien nach über 50 Jahren Bürgerkrieg durchziehen und die sowohl den Guerilla-Gruppen als auch staatlichen Organen anzulasten sind: Massaker, Vergewaltigungen, Vertreibungen, Entführungen, Minenverlegungen, Rekrutierungen von Kindern, Enteignungen und Erpressungen.

Die Bereitschaft der Bevölkerung zur Aussöhnung kann nicht verordnet werden. Deshalb bedarf es der im Abkommen formulierten »Friedenspädagogik«. Hier sind verschiedene Formen der Einbindung der Zivilgesellschaft, der städtischen Verwaltungen, der Universitäten und der Privatwirtschaft vorgesehen, um in Entwicklungs- und Versöhnungsforen Vertrauen für ein friedliches Zusammenleben zu schaffen und den zerstörten sozialen Zusammenhalt wiederherzustellen bzw. neu zu begründen.

Übergangsjustiz und nationale Versöhnung

Kernbestand des Übereinkommens ist ein integrales System der Übergangsjustiz, dem vor allem vier Zuständigkeitsbereiche zugewiesen werden: juristische Aufarbeitung, die Frage von Reparationen, die Reform der Sicherheitsinstitutionen und die Aufklärung durch Wahrheitskommissionen. Das Hauptaugenmerk ist dabei auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit gerichtet, das heißt im kolumbianischen Fall vor allem auf die systematischen Praktiken von Mord und Zwangsvertreibung, der sexuellen Gewalt, des Folterns, des Verschwindenlassens von Personen und der Rekrutierung von Kindern und Jugendlichen. Was diese Verbrechen betrifft, steht Kolumbien auch unter der Beobachtung des Internationalen Strafgerichtshofs.

Das Übereinkommen zur Übergangsjustiz enthält Elemente, die im internationalen Vergleich durchaus als innovativ gel-

ten können. So sieht es beispielsweise die Einrichtung einer auch international besetzten Sondergerichtsbarkeit (Jurisdicción Especial para la Paz, JEP) vor, die sich auf die Ermittlung, Verurteilung und Bestrafung der Urheber schwerer Vergehen konzentrieren soll, während für minderschwere Vergehen Amnestie- oder Begnadigungsregelungen erarbeitet werden. Gleichwohl rechnet die Generalstaatsanwaltschaft des Landes mit 110 000 Prozessen gegen bis zu 24 300 Personen aus dem Bereich der FARC und der staatlichen Sicherheitsorgane, so dass kein Weg um eine Priorisierung der Fälle herumführen wird. Ziel muss es sein, die Hauptverantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, denen aufgrund der Befehlsstrukturen bestimmte Gruppen von Delikten zugerechnet werden können. Eine besondere Herausforderung wird es dabei sein, die illegalen Finanzierungsquellen der FARC aus dem Drogengeschäft aufzudecken und Klarheit über den Verbleib der entsprechenden Gelder zu schaffen. Wenn die Täter geständig sind, zur Aufklärung der Taten beitragen und gesichert ist, dass sie nicht rückfällig werden, können sie mit Strafen rechnen, die sich im Bereich der Einschränkung der Freiheit und der Verurteilung zu Arbeitsleistungen bewegen, die zur Wiedergutmachung gegenüber den Opfern beitragen (hierzu werden auch Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur und der Minenbeseitigung gerechnet). Gerade diese sogenannten »alternativen Strafen« haben jedoch bei Opferverbänden viel Kritik hervorgerufen, da FARC-Kommandanten dann nur mit der Beschränkung ihrer Bewegungsfreiheit, nicht aber mit Haftstrafen zu rechnen hätten. Aber aus der Politik kommen noch schärfere Töne: Der Amtsvorgänger von Präsident Santos, Álvaro Uribe (2002–2010), hat zum zivilen Widerstand gegen ein mögliches Abkommen aufgerufen. Er insinuiert, dass es den Kämpfern der FARC pauschal Straflosigkeit gewähre; und auch Ex-Präsident Andrés Pastrana (1998–2002) hat die Vereinbarungen als Wegbereiter für ein »undemokratisches institutionelles Chaos« angeprangert.

Die internationale Begleitung des Friedensprozesses

Das Modell einer internationalen Begleitung des Verhandlungsprozesses hat sich bislang bewährt. Dies ist ein Erfolg nicht nur für Kolumbiens Präsident Santos, sondern auch für die Diplomatie Kubas und Norwegens (als Garanten) sowie Chiles und Venezuelas (als Begleiter), die als Vermittler in den seit vier Jahren andauernden Gesprächen hinter den Kulissen den Weg zu einer Übereinkunft gebahnt haben. Ohne internationale Beteiligung ist in Kolumbien weder ein »vollständiger Frieden« zu haben, noch dessen Umsetzung denkbar. Das Ausmaß der internen politischen Polarisierung und der Wunden in der Gesellschaft nach über 50 Jahren gewaltsamer Konflikte macht es erforderlich, dass die Staatengemeinschaft an ihrer Präsenz und ihrem Engagement festhält. Externen Akteuren kann die Aufgabe zufallen, mögliche Verwerfungen bei der Implementierung und inhaltlichen Ausgestaltung der Vereinbarungen aufzufangen. Dabei müssen sie darauf achten, dass ihr Handeln nicht als eigenmächtig oder als Bevormundung wahrgenommen wird. Nicht ohne Grund haben sich die bisher involvierten Staaten sehr im Hintergrund gehalten. Sie haben die von allen Beteiligten gewürdigte Wirksamkeit ihres Handelns bewahrt, ohne je im Fokus der Öffentlichkeit zu stehen. Ihre Tätigkeit hat Vorbildcharakter für die Zeit nach dem Friedensschluss, wenn es darum geht, dafür zu sorgen, dass das Abkommen respektiert wird. Die Vereinten Nationen, die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und die Garantiemächte können gerade am Anfang, wenn die ambitionierten ersten Schritte getan werden, in maßgeblicher Weise dazu beitragen, dass der Fahrplan eingehalten wird und man das Gesamtziel trotz praktischer Probleme nicht aus den Augen verliert. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Sicherheitsgarantien für die demobilisierten Gewaltakteure als auch auf die Prozesse der Anerkennung von Gewaltopfern. Was diese Thematik betrifft, werden vermutlich noch weitere Akteure ins Spiel kommen, wie

etwa der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof in Costa Rica und der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag, da Opfer der Gewalt dort sicherlich mit Klagen und Anträgen vorstellig werden.

Auch die Finanzierung des Aussöhnungsprozesses wird eine internationale Dimension haben. Die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB), die EU und andere Regionalorganisationen bzw. Einzelstaaten haben dafür spezielle Fonds aufgelegt. So hat sich etwa die Regierung Obama mit dem Programm »Colombia Peace« für das Fiskaljahr 2017 auf eine Unterstützung von 450 Millionen US-Dollar verpflichtet. Die Europäische Union hat im März 2016 einen »Trust Fund« für Kolumbien beschlossen, in dem Gelder der Mitgliedstaaten und aus den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten des EU-Haushalts zusammengeführt werden sollen. Nun, wo das Friedensabkommen in greifbare Nähe rückt, sind dann auch Prioritäten und Zielsetzungen des Fonds zu definieren. Aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit hat die EU zunächst 70 Millionen Euro für die Jahre 2016/17 bereitgestellt, die noch weiter – nicht zuletzt aus Beiträgen der Mitgliedstaaten – aufzustocken sind. Mit dem Dachfonds »Kolumbien im Frieden« hat die Regierung des Landes bereits eine Struktur geschaffen, über die die Verwendung der Fördermittel des UN-Systems, des EU-Fonds, des auf Nachhaltigkeit ausgelegten kolumbianischen Treuhandfonds und des von den Konfliktparteien vereinbarten Fonds für Frieden und den Post-Konflikt koordiniert werden soll. Damit soll auch sichergestellt werden, dass sich der Einsatz der Gelder an den Prioritäten des Friedensprozesses ausrichtet und die Ergebnisse zentral überprüft werden können.

Für die bevorstehenden Aufgaben erscheinen die bislang ausgelobten finanziellen Ressourcen jedoch unzureichend – nicht zuletzt im Hinblick auf die innerhalb von 60 Tagen nach Unterzeichnung abzuschließende Demobilisierung. Hierzu hat der UN-Sicherheitsrat mit seiner einstimmigen Entscheidung vom 25. Januar 2016 die Entsendung einer politischen Sondermission

beschlossen, die die Einhaltung des Waffenstillstands überwachen und den Prozess der Entwaffnung für einen Zeitraum von zunächst 12 Monaten beobachten soll. Geleitet wird sie von einem Bevollmächtigten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, dem in Friedensprozessen erfahrenen französischen Vermittler Jean Arnault. Eine tragende Rolle kommt den Mitgliedstaaten der Lateinamerikanischen und Karibischen Staatengemeinschaft (CELAC) zu, die auf ihrem Gipfeltreffen in Quito (Ecuador) am 27. Januar 2016 ihre Bereitschaft erklärt haben, die erforderlichen Beobachter zu stellen. Der Beschluss enthält zudem eine Verlängerungsoption für diese politische Mission, soweit dies von den Konfliktparteien gewünscht wird.

Ungeachtet dessen ist davon auszugehen, dass die Bekämpfung der weiterhin bestehenden Drogenökonomie und deren innere Neuordnung nach dem partiellen Rückzug der FARC aus diesem Zweig der organisierten Kriminalität ein Gegenstand der internationalen Zusammenarbeit bleiben wird. Hier wird es zuvorderst darum gehen, die Attraktivität des Drogengeschäfts für demobilisierte Rebellen oder andere Gewaltakteure gering zu halten.

Kolumbien auf dem Weg in eine Post-Konflikt-Gesellschaft

Von der Unterzeichnung des Friedensabkommens bis zum Ende der Gewalt im Land hat Kolumbien noch einen weiten Weg zurückzulegen. Es ist kaum davon auszugehen, dass die Unterschriften der Bevollmächtigten der Regierung und der FARC automatisch zu einem weiteren Absinken des Gewaltniveaus führen werden. Vielmehr ist sogar mit einer Zunahme von Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Gewaltakteuren zu rechnen. Sie könnten versucht sein, alte Rechnungen zu begleichen oder ihre Verhandlungsposition zu stärken, indem sie schnell noch Gebiete besetzen und ihre Dominanz durch spektakuläre Gewaltakte nachweisen. Man muss nicht auf das Argument einer vorherrschenden

Gewaltkultur zurückgreifen, um zu der Erkenntnis zu gelangen, dass in Kolumbien Gewalt als Mittel des gesellschaftlichen Verkehrs verbreitet akzeptiert ist, sei es mit dem Ziel der Neuverteilung von Macht und materiellen Ressourcen, sei es zur Sicherung von Lebenschancen und sozialer Anerkennung. Entscheidend ist daher, ob der Staat in der Lage ist, den Gewaltverzicht der bewaffneten Akteure effektiv durchzusetzen, was nicht zuletzt davon abhängen wird, ob es ihm auch gelingt, deren Einkommensquellen aus Drogengeschäften, Entführungen und Schutzgelderpressungen auszutrocknen.

Ohne eine (international begleitete bzw. unterstützte) Schiedskommission, die die Umsetzung der Vereinbarungen überwacht, werden die angestoßenen Prozesse jedoch nicht den gewünschten Erfolg erbringen – das haben die bislang bereits durchgeführten Demobilisierungsprozesse gezeigt.

Auf dem Weg zum Frieden liegen nach wie vor viele Stolpersteine. Dazu gehören: die Frage der politischen Partizipation der führenden Köpfe der Guerilla oder ihres möglichen Ausschlusses von öffentlichen Ämtern; die Frage der alternativen Strafen für schwere Verbrechen; das Thema Garantien für die Demobilisierten; das Problem der Neuordnung der staatlichen Sicherheitsorgane, die ihrerseits an Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren, und die Frage des Zugangs zu Grund und Boden für Zwangsvertriebene und Demobilisierte. Hinzu kommen noch ungeklärte Details in Sachen Reparationen und bei der Finanzierung der Umsetzung der Vereinbarungen auf dem gesamten Staatsgebiet. Ungewiss ist nicht zuletzt die Bereitschaft der Bürger zum Verzeihen, zur Aussöhnung und zur Vergangenheitsbewältigung. Der Prozess stellt hohe Anforderungen sowohl an den Staat als auch an die Gesellschaft, vor allem dann, wenn diese Gesellschaft so tief in sich gespalten ist wie in Kolumbien und erst wieder zueinander finden muss.

Verhandlungen mit der ELN

Am 30. März 2016 erklärten die kolumbianische Regierung und die zweite, kleinere Guerilla-Gruppe ELN, dass sie Friedensverhandlungen aufnehmen werden. Damit rückt der »vollständige Frieden« näher, in den alle anerkannten Gewaltakteure des Landes integriert sind. Indes werden die Gespräche mit der ELN zeitlich versetzt zum Friedensprozess mit der FARC stattfinden müssen, obwohl eine inhaltliche Konvergenz bestimmter Abläufe – etwa der Übergangsjustiz – angestrebt ist. Zudem haben die Verhandlungen mit der ELN einen anderen Charakter: Diese besitzt eine stärker fragmentierte Struktur, ihre Einheiten agieren mit größerer Autonomie und folgen nicht notwendigerweise den Anweisungen einer Verhandlungskommission. Die Gefahr von Dissidenten ist im Hinblick auf diese Gruppe deutlich höher. Die vorgesehenen Verhandlungen sind als öffentliche Gespräche an rotierenden Orten (Brasilien, Chile, Ecuador, Kuba, Norwegen und Venezuela) angelegt und ihre Agenda setzt sich von der in Havanna deutlich ab. Drei Themen sollen bei den Gesprächen im Vordergrund stehen: Die Beteiligung der Gesellschaft bei der Konstruktion des Friedens, der Aufbau einer Demokratie für den Frieden und sozioökonomische und politische Reformen, die den Frieden sichern können. Die übrigen Punkte der Agenda (Rechte der Opfer, Beendigung des bewaffneten Konflikts) sind identisch mit denen, die mit der FARC verhandelt wurden. Hier dürften sich starke Konvergenzen mit den Vereinbarungen ergeben, die mit der FARC getroffen wurden. Allerdings werden die Kämpfer beider Gruppierungen nicht in denselben Zonen der Entwaffnung untergebracht werden, da auch zwischen ihnen langjährige Konflikte bestehen und gewaltsame Auseinandersetzungen zur Begleichung alter Rechnungen nicht auszuschließen sind. Die Verhandlungen mit der ELN dürften sich indes schwieriger gestalten als mit der FARC: Während die FARC stärker Fragen des Landbesitzes in den Vordergrund rückt, ist die ELN eher urban geprägt

und ihr Vorgehen in den Verhandlungen dürfte sich aufgrund ihrer ausgeprägt ideologisch-dogmatischen Tradition vom pragmatischen Stil der FARC deutlich absetzen. Die ELN pocht darauf, dass sie die Interessen der Gewerkschaften, kirchlicher Basisgruppen, der Studentenschaft etc. vertritt, was mit ein Grund ist, weshalb sie auf dem öffentlichen Charakter der Gespräche unter Beteiligung von Repräsentanten dieser sozialen Bewegungen besteht. Noch komplizierter werden die Verhandlungen durch die Lage in Venezuela: Da die ELN-Kräfte in der Grenzregion zu Venezuela operieren, ist es ihnen leicht möglich, über die Grenze zu entweichen, um sich der Entwaffnung zu entziehen und weiterhin ihr Drogengeschäft zu betreiben, das ihre wichtigste Einkommensquelle ist. Angesichts der innenpolitischen Lähmung zwischen Regierung und Opposition in Caracas und der Beteiligung des Militärs an Drogengeschäften dürften die Möglichkeiten Kolumbiens beschränkt sein, auf eine effektive Grenzsicherung hinzuwirken.

Die Neuordnung der internationalen Zusammenarbeit: Beiträge Deutschlands und der EU

Die heute bestehende Asymmetrie zwischen der inneren und der von außen eingebrachten Dynamik des Friedensprozesses, das heißt zwischen der reservierten Haltung der kolumbianischen Bevölkerung auf der einen und dem hohen Engagement internationaler Akteure für den Frieden auf der anderen Seite, muss in den kommenden Monaten überwunden werden. Dazu können Vertreter der Entwicklungszusammenarbeit und internationale Unterstützer des Friedensprozesses dann besonders beitragen, wenn sie sich auf die neuen Herausforderungen einstellen: Irreguläre Kräfte und staatliche Sicherheitsorgane werden sich zu Friedensakteuren transformieren und müssen ein neues Handeln erlernen und umsetzen, während sie gleichzeitig um Einfluss und Präsenz in den verschiedenen Politikbereichen konkurrieren. Hier trag-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors 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

fähige Formen des Zusammenlebens zu finden, wird der internationalen Begleitung und Vermittlung bedürfen. Etablierte Formen des Konfliktaustrags zwischen lokalen Eliten geraten damit unter Druck, wirtschaftliche Entwicklung und politische Auseinandersetzung müssen auf neue Grundlagen gestellt werden. Gerade unter den Bedingungen einer unvollständigen Staatsbildung und einer beschränkten Gebiets-herrschaft der Staatsorgane wird es notwendig sein, die Interessen jener Machtaspiranten aus der Guerilla zu kanalisieren, die bislang jenseits institutioneller Verfahren gelebt haben. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Stärkung staatlicher Strukturen, speziell in den Bereichen Bildung und Gesundheit, aber auch Sicherheit zu. Damit ist für Kolumbien die Umsetzung des Friedensabkommens gleichbedeutend mit dem Beginn eines umfassenden Modernisierungsprozesses, nicht nur bezogen auf Infrastrukturinvestitionen und nachhaltige Entwicklung, sondern auch im Hinblick auf gesellschaftliche Erneuerung und institutionellen Aufbau. Nach Aussage des kolumbianischen Präsidenten werden für die ersten fünf Jahre des Post-Konflikt-Prozesses 3 Milliarden US-Dollar benötigt. Allein für das System der Transitionsjustiz werden mehr als 800 Millionen Euro veranschlagt, um die über 110 000 erwarteten Prozesse abwickeln zu können. Die internationalen Geber, unter ihnen Deutschland und die EU, sind gefordert, Kolumbien bei der Bewältigung dieser Aufgaben mit Mitteln aus den multilateralen Fonds (wie etwa dem EU-Treuhandfonds) zu unterstützen und ihr bilaterales Engagement unter dem Vorzeichen eines »vollständigen Friedens« neu zu justieren. Dabei können sie auf ihre spezifischen Leistungsprofile aufbauen: So ist Deutschlands Erfahrung in der strafrechtlichen und politisch-kulturellen Vergangenheitsbewältigung in Kolumbien sehr gefragt. Hinzu kommt eine starke Anlehnung der kolumbianischen Jurisprudenz an Doktrinen der deutschen Strafrechtslehre. Auch in puncto nachhaltiges Wirtschaften gibt es schon Ansatz-

punkte aus der Entwicklungszusammenarbeit, hauptsächlich in Fragen der umweltgerechten Infrastrukturplanung und der Eindämmung der Drogenökonomie durch Modelle alternativer Entwicklung. Nicht zuletzt zeichnen sich die Mittlerorganisationen der deutschen auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik und auch die Durchführungsorganisationen in der Entwicklungszusammenarbeit in Kolumbien durch ihre Präsenz in den Regionen des Landes aus, also in jenen Konfliktzonen, in denen in den kommenden Monaten und Jahren über Erfolg oder Scheitern des Friedensprozesses entschieden wird. Dieses Markenzeichen sollte noch deutlicher herausgestrichen werden, um die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure in den instabilen Landes-teilen bei ihrer Arbeit für Frieden und Versöhnung zu unterstützen.

Die EU wiederum hat sich bereits in der Vergangenheit in Kolumbien sehr erfolgreich um die Stärkung der Kommunen und Friedensgemeinden bemüht. Sie hat die Klein- und Mittelindustrie gefördert und in Projekten Formen der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen erprobt. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes in der territorialen Breite voranzubringen und dabei die demobilisierten Kräfte einzubeziehen, ist die zentrale Herausforderung. Die Reintegration dieser Rebellen wird nicht zuletzt auf den gerade angelaufenen Verhandlungsprozess der ELN ausstrahlen. Sie ist die Nagelprobe auf dem Weg zum »vollständigen Frieden«. Hier sind gerade auch die Staaten Lateinamerikas aufgerufen, ihren Beitrag zu leisten, um den Friedensprozess politisch, aber auch in der Frage der Sicherheitsgarantien abzusichern. Es ist angesichts der Dimension der Aufgabe unübersehbar, dass die Schaffung von Frieden in Kolumbien der internationalen Begleitung und Förderung bedarf. Nur mit Hilfe von außen wird das Land nach langen Jahren der Gewalt Aussicht auf ein friedliches Zusammenleben haben.