

Ein Jahr nach dem Friedensvertrag in Kolumbien

FORTSCHRITTE UND PROBLEME BEI DER UMSETZUNG. EINE BILANZ.

Die Umsetzung des Friedensvertrags in Kolumbien macht Fortschritte. Die FARC-Guerilla hat ihre Waffen niedergelegt und eine Partei gegründet. Doch damit allein ist noch kein stabiler Frieden geschaffen. Neben den ersten Erfolgen gibt es noch viele offene Punkte, bei denen die Regierung politischen Willen und Durchsetzungsvermögen zeigen muss.

Der Friedensvertrag zwischen der kolumbianischen Regierung und der FARC-Guerilla ist seit dem 1. Dezember 2016 in Kraft. Nachdem im Oktober die Bevölkerung bei einem Referendum den in Havanna verhandelten Vertrag abgelehnt hatte, ebnete die Bestätigung durch den kolumbianischen Kongress dennoch den Weg. Mithilfe eines verkürzten Gesetzgebungsverfahrens, *fast-track* genannt (läuft am 30. November 2017 aus), sollen die fünf Punkte des Vertrages in Gesetze und Dekrete überführt werden. Die Regierung möchte damit eine schnelle und reibungslose Umsetzung des Friedensvertrags ermöglichen.

Erfolge der ersten 365 Tage: Vom Guerillero zum Zivilist mit politischer Stimme

Das wichtigste Ergebnis ist der Abschluss der Entwaffnung der FARC-Guerilla. Die UN erklärte diese am 26. Juni für beendet. Mit einer Beobachtungsmission überwachte sie die Entwaffnung der Revolutionären Streitkräfte in den 26 sogenannten „Übergangs- und Normalisierungszonen“, in denen sich etwas mehr als 6800 Guerilleros eingefunden hatten. Bis Ende Juni hatten die Rebellen 7132 Waffen abgelegt sowie Informatio-

nen über weitere Waffenlager geliefert,¹ die anschließend von Fachleuten des deutschen Technischen Hilfswerks unbrauchbar gemacht wurden. Aus den Waffen sollen drei Friedensmahnmale entstehen, die in Kolumbien, Havanna und New York aufgestellt werden sollen. Zwar kann nicht mit absoluter Sicherheit geklärt werden, ob die FARC tatsächlich alle Waffen, Munition und Sprengkörper abgegeben haben, jedoch zeigen die Zahlen, dass jeder Guerillero mindestens eine Waffe niederlegte. Damit erzielt dieser Prozess ein besseres Ergebnis als die Demobilisierung der Paramilitärs im Jahr 2006, bei der im Durchschnitt fast die Hälfte der Kämpfer keine Waffe abgab.²

Die Reintegration der ehemaligen Kämpfer wird, wie bereits im Friedensvertrag festgehalten, vom Staat finanziell unterstützt. Seit Mitte des Jahres erhält jeder ehemalige Kämpfer für zwei Jahre eine monatliche Zahlung von umgerechnet rund 180 Euro, was in etwa dem gesetzlichen Mindestlohn in Kolumbien entspricht. Wer sich selbstständig machen möchte und ein entsprechendes Geschäftsmodell vorschlägt kann weitere Unterstützung erhalten. Außerdem wurden die ehemaligen Kämpfer in den Übergangszonen von der Einwohnerbehörde registriert und bekamen Personalausweise

¹Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2017: Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. Verfügbar unter: <https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2017/801>.

²Bei der Demobilisierung des paramilitärischen Verbands AUC, die im Jahr 2002 begann und 2006 abgeschlossen wurde, hatten die 31.671 Paramilitärs nur 18.051 Waffen abgegeben. Quelle: INDEPAZ 2017: Informe No 2: Cómo va la Paz. Verfügbar unter: <http://www.pares.com.co/sin-categoria/ii-informe-como-va-la-paz/>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
ANNE GEHRMANN

November 2017

www.kas.de/kolumbien

ausgestellt, womit auch der letzte Schritt von der Illegalität in die Legalität vollzogen wurde.³

Ebenfalls seit Mitte August dürfen die Ex-Guerilleros die Übergangszonen verlassen. Viele von ihnen sind bereits gegangen um zu ihren Familien zurück zu kehren oder sich anderswo ein ziviles Leben aufzubauen. Einige bleiben jedoch, entweder weil sie in der Umgebung sesshaft werden möchten oder schlicht nicht wissen wohin sie gehen sollen. Stattdessen nutzen sie die Weiterbildungsprogramme, die der Staat in diesen Zonen anbietet. Dass man die bewachten Übergangszonen in Fortbildungszentren umwandelt, in denen die ehemaligen Rebellen als Zivilisten wohnen können, war keineswegs im Friedensvertrag vorgesehen, sondern wurde während der Umsetzung des Abkommens beschlossen.⁴ Damit zeigt die Regierung auch die Fähigkeit, flexibel auf Entwicklungen einzugehen. Jedoch sollte sie sich jetzt vor allem darum kümmern, den Ex-Guerilleros echte Alternativen zum bewaffneten Konflikt zu bieten, damit sich diese nicht aus Frustration anderen Gruppierungen anschließen.

Ende August diesen Jahres versammelten sich die ehemaligen Guerilla-Kämpfer in Bogotá, um die wichtigsten Elemente ihrer neuen Partei zu beschließen. Für den neuen demokratischen Lebensabschnitt änderte die Gruppierung ihren Namen in *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común* (FARC) und behält dabei das Kürzel, mit der die Bewegung über 50 Jahre lang identifiziert wurde. Als Symbol wählten sie eine rote Rose, in Anlehnung an sozialistische Ideen. Die FARC-Partei wird auch an den Präsidentschaftswahlen 2018 teilnehmen. Altbekannte Gesichter aus dem ehemaligen Führungskreis der Guerilla haben sich für wich-

tige Ämter aufstellen lassen. So ist Rodrigo Londoño, alias Timochenko, Präsidentschaftskandidat der FARC.⁵

Wie erwartet, hat die Implementierung des Friedensprozesses mit der FARC auch einen positiven Einfluss auf die Opferzahlen. Im Jahr 2016 wurden bei Zusammenstößen mit der FARC ein Guerillero und drei Soldaten getötet. Noch vor fünf Jahren waren es 251 Rebellen und 155 Mitglieder der Streitkräfte. Als ob das nicht genug wäre, erreichte die Zahl der zivilen Opfer damals 133, während letztes Jahr nicht ein ziviler Toter in der Statistik erscheint.⁶

Vom Vertrag zum Gesetz: läuft alles nach Plan?

Die Bilanz bei der Überführung des Friedensvertrags in nationale Gesetze fällt gemischt aus. Auf der einen Seite gibt es einige wichtige Punkte, die bereits angegangen werden konnten, während noch ein Großteil offen ist. Besonders erschwerend sind die knappen Mehrheitsverhältnisse im Kongress, die die Umsetzung verzögern. Mithilfe des *fast-track*, der die Anzahl der Debatten reduziert, die für die Abstimmung eines Gesetzes notwendig sind, konnten jedoch bereits sechs von 13 Gesetzesinitiativen verabschiedet werden. Zusätzlich hat Präsident Santos 64 Dekrete erlassen.⁷

Zu den wichtigsten Gesetzen zählt das Amnestiegesetz für die ehemaligen Guerilleros, sofern sie keine Menschenrechtsverletzungen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben. Die Amnestie gilt ausschließlich für jene ehemaligen FARC-Kämpfer, die sich in den Übergangszonen eingefunden haben, jedoch nicht für Gefangene oder für Personen in

³ El Tiempo, 25.08.2016, "El Dinero que recibirán las Farc para la reintegración y la política. 25". Verfügbar unter: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/dinero-para-los-guerrilleros-de-las-farc-tras-acuerdo-32151>.

⁴ CSIVI 2017: Comunicado No. 19. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final. Verfügbar unter: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170529-Comunicado-No-19-Comision-de-Seguimiento-Impulso-y-Verificacion-a-la-Implementacion-del-Acuerdo-Final-CSIVI>.

⁵ El Espectador, 01.11.2017, "Rodrigo Londoño será el candidato de la Farc". Verfügbar unter: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/rodrigo-londono-timochenko-sera-el-candidato-presidencial-de-la-farc-articulo-720931>.

⁶ CERAC 2017: Monitor del Cese el Fuego Bilateral y de Hostilidades. Reporte Final. Verfügbar unter: <http://blog.cerac.org.co/monitor-del-cese-el-fuego-bilateral-y-de-hostilidades-final>.

⁷ Fundación Paz y Reconciliación 2017: Informe No 2: Cómo va la paz. Verfügbar unter: <http://www.pares.com.co/sin-categoria/ii-informe-como-va-la-paz/>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
ANNE GEHRMANN

November 2017

www.kas.de/kolumbien

führenden Positionen. Dazu musste die FARC eine Liste mit allen Namen einreichen. Bei der Überprüfung stellte sich dabei heraus, dass dort auch Namen von Drogenhändlern und Mitgliedern krimineller Banden auftauchten.⁸ Dies beeinträchtigt direkt das Vertrauen der Kolumbianer in die Ex-Guerilleros.

Auch die Errichtung eines umfassenden Systems zur Aufarbeitung der Vergangenheit kann als eine positive Entwicklung betrachtet werden. Es besteht aus einer Wahrheitskommission, einer Sondersuchereinheit nach Verschwundenen und einer Sonderjustiz für den Frieden (*Justicia Especial para la Paz*). Derzeit hängt das Gesetz zur Sonderjustiz noch im Kongress und kommt dort nur schleppend voran. Grund hierfür sind die Vertragsgegner, die ihre Möglichkeiten ausschöpfen, das Verfahren zu behindern. Hinzu kommt, dass bereits der Wahlkampf für die Präsidentschaftswahlen im Mai 2018 begonnen hat. Auch wenn das Oberste Verfassungsgericht beschlossen hat, dass die nächsten drei Regierungen das Abkommen einhalten müssen,⁹ bleibt unklar, ob die neue Regierung dieses weiter unterstützen wird.

Es gibt jedoch noch einige Punkte, die die Regierung entweder noch nicht erfolgreich hat umsetzen können oder gar nicht erst auf den Weg gebracht hat. Dazu zählt die politische Reform, die das Wahlsystem ändern soll und die voraussichtlich nicht mehr vor Ablauf des *fast-track* durch den Kongress kommt. Andere Gesetzesvorschläge, wie beispielsweise die Reform für eine gerechtere Landverteilung wurden noch gar nicht im Kongress diskutiert. So ist Kolumbien das Land mit der größten Landkonzentration in Lateinamerika. 0,4 Prozent der Bevölkerung besitzen 67 Prozent der fruchtbaren Flächen, während 84 Prozent der landbesitzenden Bevölkerung mit nur vier Pro-

zent der Flächen auskommen müssen.¹⁰ Daher war der Zugang zu Land schon immer das zentrale Thema in dem langjährigen Konflikt zwischen der Regierung und den Rebellen. Laut dem Friedensvertrag sollen illegal erworbene sowie brachliegende Flächen neu vergeben werden, wovon vor allem die Opfer des Konflikts profitieren sollten. Die vorgelegte Gesetzesinitiative zeigt jedoch deutliche Abweichungen gegenüber den im Vertrag vereinbarten Punkten. Die Vergabe der Landflächen soll sich nun stattdessen nach dem Vermögen der Anwärter richten. Damit würde die ungleiche Verteilung noch weiter verschärft.

Der Frieden in den Regionen: Eine Herausforderung für die Nachkriegsphase

Die Sicherheitslage in den Regionen ist weiterhin prekär. Vor allem in entlegenen Regionen können staatliche Sicherheitskräfte die Garantien gegenüber der Landbevölkerung nicht einhalten und immer wieder kommt es zu Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Gruppierungen, deren Umstände oftmals unklar sind.

Besonders betroffen sind Friedensaktivisten und Menschenrechtsverteidiger. Die Gewalt gegen sie zeigt ein hohes Maß an Systematik. Die Angriffe und Morde richten sich hauptsächlich gegen Führungspersonlichkeiten, die sich für Gewerkschafts-, Bauern-, Frauen- und Vertriebenenrechte oder für die Rechte sexueller Minderheiten einsetzen. Allein in den ersten sechs Monaten diesen Jahres wurden 51 Personen im Zusammenhang mit ihrem sozialen Engagement ermordet sowie 126 weitere bedroht. Damit steigt die Zahl im Vergleich zum Vorjahr um 31 Prozent.¹¹ Besonders auffallend ist dabei, dass die meisten dieser Opfer aus ehemaligen Einflusszonen der FARC kommen.

Einer dieser Fälle ist der 30-jährige Bauernrechtler José Yimer Cartagena Úsuga aus

⁸ El Espectador, 11.09.2017, "Los colados en las listas de las Farc". Verfügbar unter: <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/los-colados-en-las-listas-de-las-farc-articulo-712639>.

⁹ El Tiempo, 12.10.2017, "Próximos 3 gobiernos deben cumplir acuerdo de paz tras fallo de Corte". Verfügbar unter: <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/acuerdo-de-paz-con-farc-no-podra-ser-modificado-hasta-el-2030-140184>.

¹⁰ Oxfam 2016: Desterrados: Tierra, Poder y Desigualdad en América Latina. Verfügbar unter: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf.

¹¹ Somos Defensores 2017: ¡Agúzate! Informe semestral SIADDH 2017. Verfügbar unter: <https://www.somosdefensores.org/>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
ANNE GEHRMANN

November 2017

www.kas.de/kolumbien

Carepa in Antioquia. Anfang des Jahres wurde er von Unbekannten aus einem öffentlichen Bus geholt. Stunden später fand man seine Leiche übersät mit Messerstichen und Anzeichen auf Folter am Rande einer Überlandstraße. Auch Yoyarnis Isabel Bernal Varela, Mitglied der indigenen Gemeinde Wiwa in Valledupar und Frauenrechtlerin, fiel der Gewalt zum Opfer. Sie wurde auf offener Straße erschossen. Bei beiden Opfern ist unklar, wer die Täter waren.¹²

Auch die Ex-Guerilleros haben zunehmend das Gefühl, dass der Staat nicht ausreichend auf die Umsetzung des Friedensvertrags vorbereitet ist. Da zum einen das Gesetz zur Sondergerichtsbarkeit immer wieder im Kongress verzögert wird und zum anderen nach wie vor unklar ist, ob der Staat eine Auslieferung der ehemaligen Rebellen an die USA tatsächlich verhindern wird, werden zunehmend mehr Fälle von sich absetzenden Ex-Guerilleros bekannt. Man schätzt, dass es sich um etwa 500 bis 800 Personen handelt.¹³

Einer dieser Fälle ist Édgar Salgado, der auch unter seinem Kampfnamen Rodrigo Cadete bekannt wurde und Kommandant der 27. Front war. Vor einigen Tagen ist er, wie auch bereits viele andere Ex-Rebellen, spurlos verschwunden.¹⁴ Vermutlich schließen sie sich den sogenannten FARC-Dissidenten oder anderen bewaffneten Gruppen an. Gleichzeitig werden auch Befürchtungen laut, dass sich die 26 Übergangszonen in denen sich die Guerilla gesammelt hat trotz der polizeilichen Kontrolle und Überwachung zu staatsfreien Gebieten entwickeln könnten.

¹² Somos Defensores 2017: ¡Agúzate! Informe semestral SIADDHH 2017. Verfügbar unter: <https://www.somosdefensores.org/>.

¹³ El Tiempo, 25.10.2017, "Hay entre 500 y 800 disidentes de las Farc, asegura defensor Negret". Verfügbar unter: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/defensor-del-pueblo-carlos-negret-dice-que-hay-800-disidentes-de-las-farc-144882>.

¹⁴ El Espectador, 11.09.2017, "Rodrigo Cadete: El hombre que se le esfumó a la paz". Verfügbar unter: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/rodrigo-cadete-el-hombre-que-se-le-esfumo-la-paz>.

Dass die staatliche Präsenz in den entlegenen Regionen Kolumbiens auch nach wie vor sehr schwach ist zeigt sich ebenfalls am gestiegenen Kokaanbau. Dort, wo die FARC früher ihren Kampf mit dem Anbau und Verkauf von Koka finanzierten, drängen jetzt paramilitärische Verbände und kriminelle Banden in die Machtlücken und übernehmen diesen lukrativen Sektor. Für das Jahr 2016 haben sich die Anbauflächen mit circa 146.000 Hektar im Vergleich zum Vorjahr verdoppelt und verzeichnen damit Rekordzahlen. Vor allem Grenzregionen wie Nariño, Putumayo und Norte de Santander zeigen das größte Wachstum.¹⁵

Zwar sind im Friedensvertrag Lösungsansätze für den illegalen Drogenanbau vorgesehen. Die verbotenen Pflanzen sollen auf freiwilliger Basis vernichtet und durch andere Früchte, wie Bananen und Maniok, ersetzt werden. Viele Bauern haben bereits entsprechende Vereinbarungen mit der Regierung unterzeichnet. Jedoch hält die Regierung an der *erradicación forzada* (händisches Ausreißen der Kokabüsche) dieser Felder fest. So kam es Anfang Oktober in der Region Tumaco im Süden des Landes zu gewaltsamen Auseinandersetzungen. Bei Protesten wurden sieben Bauern mutmaßlich von der Anti-Drogenpolizei erschossen.

Die Umsetzung des Friedensvertrags: Zwei Schritte vor, einer zurück

Kolumbien befindet sich auf dem richtigen Weg. Der Friedensvertrag zwischen der Regierung und den FARC-Rebellen hat einen fünfzig Jahre währenden Konflikt beendet, der viele Todesopfer gefordert und noch mehr Menschen zu Flüchtlingen gemacht hat. Es liegt nun jedoch in der Verantwortung der Regierung und der Politik, die Probleme anzugehen und hart daran zu arbeiten, dass die Umsetzung des Vertrags in keiner Sackgasse endet.

Der Regierung ist es gelungen, die Ex-Guerilleros zu demobilisieren und ihnen die

¹⁵ UNODC 2017: Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Verfügbar unter: http://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
ANNE GEHRMANN

November 2017

www.kas.de/kolumbien

rechtlichen sowie finanziellen Grundlagen für die Reintegration in die kolumbianische Gesellschaft zu ermöglichen. Ob die Wiedereingliederung erfolgreich verläuft, hängt jedoch nicht nur vom Willen der Regierung und den Ex-Rebellen ab, sondern auch von den kolumbianischen Bürgern. Das Misstrauen gegenüber der FARC ist verständlicherweise nach wie vor sehr groß und noch lange nicht sind alle Wunden geheilt. Was der Vertrag jedoch nicht garantieren kann, ist die Versöhnung. Hier müssen alle Beteiligten einen Weg des Dialogs finden.

Einige Pfeiler des Vertrags wurden bereits in Gesetze überführt. Dennoch muss die Fähigkeit des Staates, die Umsetzung des Vertrags effizient und zielstrebig voranzutreiben, weiterhin angezweifelt werden. Damit bleiben die Erfolgsaussichten des Friedensprozesses weiter unklar. Es bleibt nur zu hoffen, dass die Regierung ihren Einfluss im Kongress vor Ablauf des *fast-track* geltend machen kann und die Sonderjustiz für den Frieden verabschiedet wird, damit eine Aufarbeitung des Konflikts stattfinden kann.

Das Problem und gleichzeitig auch der Schlüssel liegen in der strukturellen Schwäche Kolumbiens: Die jahrzehntelange Vernachlässigung der Regionen. Es gibt nur wenige Straßen und kaum Infrastruktur. Selbst wenn die vom Staat propagierten Programme zum freiwilligen Ersatz der Kokaanbau umgesetzt und von der Bevölkerung angenommen werden, bleibt offen, wie die Bauern ihre Produkte auf den nationalen Markt bringen können. Für viele ist daher der Kokaanbau weiterhin die einzige verlässliche Einnahmequelle. Zusätzlich gerät die Landbevölkerung zwischen die Drogenkartelle und die Anti-Drogenpolizei, die die traditionellen Kokaanbaugebiete seit Jahrzehnten zum ersten Mal betritt. Während die Mordrate in den Zentren des Landes fällt, ist sie in manchen abgelegenen Gebieten um 90 Prozent gestiegen.¹⁶

Die Regierung sollte verstärkt staatliche Präsenz in den Regionen zeigen und die im Friedensvertrag vereinbarten sozialen und wirtschaftlichen Programme umsetzen. Es ist wichtig, der Landbevölkerung vor allem neue Alternativen für ihren Lebensunterhalt aufzuzeigen. Damit können sie nicht nur gegen die soziale Ungleichheit zwischen den Städten und den entlegenen Regionen des Landes vorgehen, sondern gleichzeitig den bewaffneten Gruppierungen und dem Drogenanbau seinen Nährboden entziehen. Der instabile Frieden in den Regionen wirft auch die Frage auf, ob der bewaffnete Konflikt mit der FARC tatsächlich die Wurzel allen Übels in Kolumbien ist. Vielmehr könnte dieser Prozess auch die tiefgehenden, strukturellen Probleme des Landes aufdecken, die schon zu Beginn des Konflikts, aber stellenweise auch heute noch, existieren, angefangen von der ungleichen Verteilung von Landbesitz bis hin zur Behinderung der politischen Teilhabe oppositioneller Parteien, Gewerkschaften und zivilgesellschaftlicher Organisationen.

Es sind diese strukturellen Probleme, die das größte Risiko für einen nachhaltigen Frieden darstellen und bei denen der kolumbianische Staat jahrzehntelange Versäumnisse aufholen muss. Gleichzeitig darf man sich nicht dazu verleiten lassen, die verkürzte Formel „Die FARC hat geliefert, die Regierung nicht“ allzu leichtfertig zu nutzen. Die Erfüllung der vereinbarten Leistungen war für die FARC ungleich einfacher, als für die Regierung. Wer meint, ein über 50 Jahre andauernder Konflikt sei innerhalb des ersten Jahres nach Abschluss des Friedensabkommens aufzuarbeiten, liegt ebenso daneben, wie jemand, der dem Friedensabkommen von vornherein eine Lösung des Konflikts abspricht. Einige legislative Pflöcke müssen möglichst noch vor Ablauf des *fast-track* Ende November eingeschlagen werden. Hier steht das Regierungslager in der Pflicht. Das Verheilen der Wunden des Konflikts wird jedoch noch Generationen dauern.



Konrad
Adenauer
Stiftung

Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Hauptabteilung
Internationale Zusammenarbeit

¹⁶ El Tiempo, 22.10.2017, "Como vamos, el narcotráfico va a expropiar la paz: Fiscal general". Verfügbar unter: <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/entrevista-con-nestor-humberto-martinez-sobre-el-problema-del-aumento-de-cultivos-ilicitos-143506>.