

Kolumbiens Friedensprozess und das geplante Referendum: Nach dem Abkommen ist vor dem Frieden

Britta Madsen

Am 24. August 2016 gaben die kolumbianische Regierung und die *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular* (FARC-EP) den erfolgreichen Abschluss der Friedensverhandlungen bekannt. Im Oktober 2016 soll das Abkommen durch eine Volksbefragung legitimiert werden. Die begleitend vom UN-Sicherheitsrat beschlossene politische Mission hat bereits ihre Arbeit begonnen. Der Friedensschluss mit den FARC-EP ist jedoch nur die Lösung eines Teilkonflikts, denn Verhandlungen mit der zweiten wichtigen Guerillabewegung, dem *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) sowie die effektive Bekämpfung und Auflösung der Nachfolgeorganisationen paramilitärischer Gruppen stehen noch aus. Dieses Policy Briefing beleuchtet, welche Prioritäten das Abkommen setzt und vor welchen Herausforderungen die kolumbianische Gesellschaft wie auch die internationalen Akteure stehen.

Herausforderungen auf dem Weg zum Referendum

Am 24. August erreichten die Verhandlungsdelegationen der kolumbianischen Regierung und der FARC-EP eine endgültige Einigung zu den letzten strittigen Punkten im Gesamtabkommen. Dieses setzt sich aus sechs Punkten zusammen:

1. Beide Seiten verpflichten sich zu einer umfassenden Agrarreform.
2. Die FARC-EP werden als politische Bewegung an Wahlen teilnehmen können, geben ihre Waffen innerhalb von sechs Monaten ab und integrieren sich in das wirtschaftliche, soziale und politische Leben.
3. Das Abkommen gibt Sicherheitsgarantien für die demobilisierten FARC-EP Kämpfer und unterstreicht die Verpflichtung des Staates, die Nachfolgeorganisationen paramilitärischer Gruppen zu bekämpfen.
4. Die FARC-EP werden sich an einer umfassenden Lösung des Drogenproblems beteiligen.

5. Das Recht der Konfliktopfer auf Reparationen wird anerkannt und umgesetzt.
6. Auch wurden Verifizierungsmechanismen beschlossen, welche die Umsetzung des Abkommens und die Lösung von Differenzen beider Konfliktparteien regeln.

Übergangsjustiz

Zentral für den Erfolg und die Glaubwürdigkeit des Abkommens wird die Umsetzung von Punkt 5 sein. Jedoch steht die Einrichtung *Justicia Especial para la Paz* (JEP) vor unlösbaren Aufgaben. Allein die Zahl der bisher staatlich registrierten Opfer von über acht Millionen Menschen verdeutlicht die verheerende Bilanz des bewaffneten Konflikts. Den Ansprüchen aller Opfer auf Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Nichtwiederholung gerecht zu werden, erscheint unmöglich oder zumindest eine Aufgabe, die über Jahrzehnte internationale finanzielle und politische Unterstützung erfordern wird. Experten der Harvard-Universität lobten 2015 das staatliche Reparationsprogramm für Konfliktopfer als das weltweit

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

weitreichendste und umfassendste Programm seiner Art. Allerdings meldeten sie auch Zweifel darüber an, ob die Zielsetzungen angesichts der existierenden Dimensionen jemals erreicht werden können, bevor das kolumbianische Gesetz zur Reparation von Konfliktopfern 2021 ausläuft.²

52 Jahre Krieg – eine Bilanz

- 8.092.394 staatlich registrierte Opfer³
- darunter sechs Millionen Binnenflüchtlinge
- 220.000 Tote
- 10.000 Paramilitärs
- 7.000 zu demobilisierende Guerillakämpfer
- 18.000 Kindersoldaten in bewaffneten Oppositions- und kriminellen Gruppen
- 96.000 Hektar Kokabepflanzung

Die Umsetzung der JEP soll über 800 Millionen Euro kosten. Bei 110.000 registrierten Fällen wird man sich auf einige emblematische Fälle konzentrieren müssen, die zum Beispiel noch nicht vom Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof aufgegriffen wurden. Die Priorisierung der schwerwiegendsten Fälle erfordert auch, dass hochrangige Militärs und FARC-Kommandanten vor Gericht gestellt werden, die Massaker geplant und befehligt haben. Viele Akteure sehen in der Glaubwürdigkeit der JEP einen der Hauptfaktoren für den Bestand des Friedensabkommens.

Politische Spoiler

Die für den 2. Oktober vorgesehene Volksbefragung erfordert laut Urteil des Verfassungsgerichts vom 19.07.2016 eine Beteiligung von mindestens 4,6 Millionen Wahlberechtigten. Verliert die Regierung das Referendum zum Endgültigen Abkommen, ist der derzeitige Prozess gescheitert. Es können jedoch neue Verhandlungen aufgenommen werden.

Obwohl nach über 50 Jahren kriegsmüde, ist das Land gespalten über die Frage, wie der Konflikt mit den FARC-EP, der größten Guerilla-gruppierung, zu beenden sei. Einige gesellschaftliche Gruppen unter Führung von Ex-Staatspräsident Uribe kritisieren die Verhandlungsführung

der Regierung und rufen zu zivilem Widerstand gegen den Friedensprozess und das Referendum auf. Uribes Unterstützernetzwerk reicht dabei weit über agroindustrielle Großunternehmer hinaus. Auch erlebt das Land nach der Demobilisierung der Paramilitärs vor einigen Jahren ein erneutes Erstarren dieser Gruppen, oftmals im Verbund mit den sogenannten *Bandas Criminales* (BACRIM). Diese Gruppen sind weiterhin für viele Opfer in der Zivilbevölkerung verantwortlich. Eine entschiedene Bekämpfung des Paramilitarismus, der in Kolumbien nicht einfach nur organisierte Kriminalität, sondern ein politisch-militärisches Projekt ist, steht noch aus.⁴ Eine weitere sicherheitspolitische Herausforderung bleibt, dass das *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) zwar Verhandlungsbereitschaft signalisierte, aber keine entscheidenden Schritte unternommen hat, um die Bedingungen für einen Dialog zu erfüllen. Dazu gehört die Freilassung aller Entführten.

Die politische Mission der UN

Die Mission mit einer Personalstärke von 450 (inkl. 300 unbewaffnete internationale Beobachter) soll die Umsetzung der Kernpunkte des „Endgültigen Friedensabkommens“ unterstützen: u. a. den vorgesehenen Drei-Parteien-Mechanismus zur Verifikation der endgültigen bilateralen Waffenruhe (MMV), der Einstellung der Feindseligkeiten und der Niederlegung der Waffen. Teilnehmer des MMV werden die Regierung, die FARC-EP und die UN sein, deren Beobachter hauptsächlich aus der Gemeinschaft Lateinamerikanischer und Karibischer Staaten (CELAC) rekrutiert werden. Die ersten 80 Beobachter haben Ende Juli 2016 Vorbereitungsaktivitäten aufgenommen. Der MMV wird an 40 Orten, inkl. 23 Übergangszonen (*Zonas Veredales Transitorias de Normalización* – ZVTN) und acht Transitionspunkten zur Normalisierung (*Puntos Transitorios de Normalización*), präsent sein. Weil noch unklar ist, wie sich die Akzeptanz der ZVTN durch lokale Verwaltungen und die Bevölkerung der betroffenen Gebiete gestalten wird, scheint es angebracht, zusätzlich zur politischen Mission die Monitoring-Kapazitäten des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte in Kolumbien zu stärken, da in der unmittelbaren Postkonfliktphase mit einem Anstieg

² <http://news.harvard.edu/gazette/story/2015/08/a-hard-look-at-wars-reparations/>

³ Staatliches Opferregister: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

⁴ Siehe auch Tom Koenigs, Sonderbeauftragter der Bundesregierung für den Friedensprozess in Kolumbien, 2. Bericht, 2016

von Gewalt und Unsicherheit gerechnet wird. Außerdem sollte neben der Verifizierung der Waffenniederlegung auch die Beobachtung der Umsetzung aller menschenrechtlichen Aspekte des Endgültigen Abkommens gewährleistet sein.

Eine weitere Mission mit Monitoring-Aufgaben in Kolumbien wird von der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) geleitet. Die EU und die US-Regierung haben jeweils Sondergesandte für den Friedensprozess ernannt. Hinzu kommen zahlreiche Akteure in der Nothilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Die effiziente Koordination von Strategien und Ressourcen wird, wie aus anderen Friedensprozessen bekannt ist, eine der größten Herausforderungen sein.

Kohärenz bei der Bearbeitung von Konfliktursachen

Die vielfältigen Konfliktursachen, u. a. die ausstehende Agrarreform und das damit verbundene Management natürlicher Ressourcen, erfordert von einer gespaltenen Gesellschaft und ihren Eliten die Bereitschaft zu tiefgreifenden Reformen. Kolumbien hat eine starke und gut organisierte Zivilgesellschaft, die ein wichtiger Akteur bei der Umsetzung des Abkommens sein wird. Seit Jahrzehnten arbeitet sie in den schwierigsten Konfliktzonen mit der Zivilbevölkerung und kann dabei helfen, Strategien zu entwickeln, die sich der Dezentralisierung des Landes und den unterschiedlichen regionalen Konflikt dynamiken und territorialen Realitäten widmen.

Soll die internationale Unterstützung des Friedensprozesses auf der Grundlage kohärenter Entwicklungsstrategien erfolgen, müssen die Geber mit der Regierung den Dialog über das derzeitige Wirtschaftsmodell suchen. Im Bereich Rohstoffabbau verursacht dieses neue Menschenrechtsverletzungen und Konfliktkreisläufe, die den Friedensbemühungen zuwider laufen. Bergbauaktivitäten verstärken Landkonflikte und konkurrieren teilweise direkt mit der im Friedensprozess vereinbarten Landrückgabe an die Millionen Binnenvertriebenen. Auch begünstigt ein Gesetz über Interessenzonen für ländliche Entwicklung (ZIDRES) große Agrar-

betriebe zum Nachteil der Landrückgabe. Der Erfolg der Agrarreform ist entscheidend für das Überleben des Friedensprozesses, weil die ungleiche Landverteilung und die damit einhergehende Verschärfung von Ungleichheit und Armut die Hauptursache des bewaffneten Konflikts ist.

Darüber hinaus steht der kolumbianische Staat vor der Aufgabe, dort Sicherheit zu gewährleisten und funktionierende Institutionen aufzubauen, wo er jahrzehntelang abwesend war und wo illegale bewaffnete Akteure soziale, politische und wirtschaftliche Kontrolle ausgeübt haben. Der bevorstehende Rückzug der FARC-EP in definierte Gebiete zur Demobilisierung und Waffenniederlegung wird in vielen Regionen ein Machtvakuum hinterlassen, das schnellstmöglich vom Staat gefüllt werden muss. Nachfolgeorganisationen der Paramilitärs haben bereits begonnen, diese Leerräume zu besetzen.

Sicherheitssektorreform (SSR) und die Rolle der EU

Der von der kolumbianischen Armee im Juli vorgelegte technische Transformationsplan 2030 zur Umstrukturierung der Streitkräfte sieht den Umbau der Armee in ein modernes „Multi-Missions-Heer“ vor sowie eine verstärkte Beteiligung an Auslandsmissionen mit bis zu 5.000 Soldaten. Er ist jedoch nicht das Resultat breiter gesellschaftlicher Konsultationen über das zukünftige sicherheitspolitische Modell des Landes, so wie es die UN für SSR-Prozesse vorschlagen.

Bisher hat sich die EU in Kolumbien nicht aktiv im SSR-Bereich engagiert. Dabei könnte der notwendige Doktrin-Wechsel der Armee weg von der Aufstandsbekämpfung hin zu rechenschaftspflichtigen Streitkräften, die neuen Anforderungen in Postkonflikt- und Friedenszeiten gewachsen sind, von EU-Partnern glaubwürdiger unterstützt werden als von den USA. Diesen wird vorgeworfen, dass sie mit jahrzehntelanger Militärhilfe, wie dem „Plan Kolumbien“, massive und systematische Menschenrechtsverletzungen mitbefördert haben. Die EU sollte hier auch ein großes Eigeninteresse haben, hat sie doch 2014 beschlossen, dass kolumbianische Truppen

im Rahmen eines Beteiligungsabkommens in Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) eingesetzt werden können. Dies erfolgte obwohl bekannt war, dass der Internationale Strafgerichtshof seit 2004 eine vorläufige Untersuchung durchführt, in der es um die Beteiligung der kolumbianischen Armee an der außergerichtlichen Hinrichtung in ca. 3.000 Fällen geht.⁵

Chronologie der Friedensverhandlungen und Teilabkommen

- 26.08.2012: Allgemeines Abkommen zur Beendigung des Konflikts und zum Aufbau eines dauerhaften Friedens
 - 19.12.2012: Offizielle Eröffnung der Gespräche zwischen kolumbianischer Regierung und den FARC-EP in Havanna, Kuba
 - 26.05.2013: Abkommen über eine umfassende Agrarreform
 - 06.12.2013: Abkommen über die politische Teilhabe der Ex-Guerrilleros
 - 16.05.2014: Abkommen zur Lösung des Problems illegaler Drogen
 - 21.08.2014: Einrichtung der Historischen Kommission
 - 07.03.2015: Abkommen über Minenräumung
 - 05.06.2015: Ankündigung der Einrichtung einer Wahrheitskommission
 - 23.09.2015: Abkommen zur Sondergerichtsbarkeit für den Frieden (JEP)
 - 15.12.2015: Abkommen über Konfliktopfer
 - 25.01.2016: UN-Sicherheitsrat beschließt die Entsendung einer politischen Mission zur Verifizierung des Waffenstillstands
 - 23.06.2016: Abkommen zum endgültigen bilateralen Waffenstillstand und zur Entwaffnung der FARC-EP sowie zu Sicherheitsgarantien und Referendum
 - 19.07.2016: Verfassungsgericht genehmigt Friedensreferendum
 - 24.08.2016: Regierung und FARC-EP erreichen Einigung über das Gesamtabkommen (Acuerdo Final)
- Das Referendum soll am 2. Oktober 2016 stattfinden.

Da technische Expertise in der Armee vorhanden ist, sollte es bei einem EU-Engagement im Bereich SSR vor allem um die Förderung eines politischen Prozesses gehen, der alle notwendigen Akteure einbezieht und zum Ziel hat, rechenschaftspflich-

tige Sicherheitskräfte unter ziviler Kontrolle zu schaffen. Ein solcher Prozess sollte mit den UN koordiniert werden.

Empfehlungen an die Bundesregierung und die EU

Deutschland und die EU sollten im Konzert mit anderen Gebern und Unterstützern des Friedensprozesses:

- eine kohärente Verteilung der Ressourcen auf Themen (Konfliktursachen) und Regionen gewährleisten, die strategisch für die Umsetzung des Friedensabkommens und seine Dauerhaftigkeit sind. Neben der Unterstützung staatlicher Projekte sollte die Förderung der kolumbianischen Zivilgesellschaft als einer der wichtigsten Akteure für die Umsetzung des Abkommens verstärkt werden.
- eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen unter Einbindung der betroffenen Bevölkerung anmahnen. Im Sinne der Kohärenz mit ihren eigenen Friedensbemühungen sollte die kolumbianische Regierung keine Großprojekte durchsetzen, die neue Konfliktkreisläufe verursachen, so zum Beispiel in der Agrarindustrie oder im Bergbau.
- im politischen Dialog darauf hinwirken, dass institutionelle und gesetzliche Reformen, wie zum Beispiel im Sicherheitssektor, nicht im Widerspruch zum Friedensabkommen und insbesondere den Zielsetzungen der Sondergerichtsbarkeit für den Frieden stehen.
- neben der politischen Mission der UN die Ausweitung der Monitoring-Kapazitäten des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte unterstützen.

Britta Madsen ist die ehemalige Leiterin des ZIF-Rule of Law Projekts. Sie arbeitet seit 1997 zu Kolumbien und hat für die EU zahlreiche Projekte der Entwicklungszusammenarbeit im Land begutachtet.

⁵ <https://www.icc-cpi.int/OTPCOLOMBIAPublicInterimReportNovember2012.pdf>