

KOLUMBIEN UNTER DER REGIERUNG DUQUE

// Optionen zur Stärkung des Friedensprozesses

Mit dem Ende 2016 besiegelten Friedensabkommen mit der FARC-Guerilla bietet sich Kolumbien die historische Chance, nicht nur einen über 50 Jahre währenden bewaffneten Konflikt hinter sich zu lassen, sondern auch langfristige gesellschaftliche Veränderungen anzustoßen. Anfang August hat nun allerdings mit Iván Duque ein Politiker die Präsidentschaft angetreten, der die konservativen Kritiker des Abkommens repräsentiert und dieses ändern will. Für externe Akteure und namentlich für Deutschland und die EU stellt sich damit die Frage, wie der Respekt vor einer demokratisch gewählten Regierung und der Einsatz für einen als richtig und wichtig erachteten Friedensprozess ausbalanciert werden können.



Iván Duque bei den Feierlichkeiten zu seiner Amtseinführung in Bogotá am 7. August 2018 (Foto: © picture alliance/Photoshot).

Von Solveig Richter und Jonas Wolff

Der neue Präsident Kolumbiens verfügt über ein klares demokratisches Mandat. Der Wahlsieg Duques, der sich in einer Stichwahl im Juni gegen den linken Kandidaten Gustavo Petro durchsetzte, wurde von allen politischen Kräften akzeptiert – auch von der ehemaligen FARC-Guerilla, die nun als politische Partei *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común* (FARC) im Parlament sitzt. Duque hat bereits im Wahlkampf versprochen, das Friedensabkommen zu modifizieren. Ende August hat nun erstmals ein wichtiges Regierungsmitglied diese geplanten Änderungen konkretisiert (siehe Kasten). Diese Ankündigungen signalisieren überschaubare Veränderungen. Auch der neue Staatschef hat sich seit Amtsantritt eher moderat geäußert, so dass derzeit wenig auf einen offenen Bruch des Friedensvertra-

ges hindeutet. Zudem hat das Verfassungsgericht das Abkommen 2017 für zwölf Jahre für verbindlich erklärt. Allerdings kann das Abkommen auch über Gesetzes- und Verfassungsänderungen unterminiert werden. Im Parlament bildet Duques Partei, die *Centro Democrático*, die stärkste Kraft, wenn sie auch über keine eigene Mehrheit verfügt. Innerhalb der Partei genießen die Hardliner um Ex-Präsident Álvaro Uribe, die für einen radikalen Kurswechsel plädieren, weiterhin großen Einfluss. Im Folgenden diskutieren wir zunächst die zentralen Herausforderungen, vor denen der Friedensprozess aktuell steht, bevor wir Optionen für ein friedensförderndes Engagement externer Akteure formulieren.

Drei Herausforderungen

Die **erste Herausforderung** betrifft den Kern des verhandelten Friedens von 2016: die Einhaltung der Garantien, die der kolumbianische Staat den FARC-EP im Gegenzug für die Niederlegung der Waffen gegeben hat. Duque hatte zunächst angekündigt, Drogenhandel und Entführungen von den Amnestieregeln des Friedensabkommens auszunehmen. Ehemaligen FARC-EP-Mitgliedern, die zur Finanzierung der Rebellion entsprechende Straftaten verübten, hätten dann Gefängnisstrafen gedroht – entgegen den rechtlichen Zusicherungen des Friedensabkommens. In jüngeren Äußerungen hat die Regierung allerdings betont, dass eine solche Regelung sich nur auf zukünftige Taten beziehen solle. In Sachen politischer Partizipation garantiert das Abkommen der neuen FARC-Partei für zwei Legislaturperioden jeweils fünf Sitze in beiden Parlamentskammern. Hier steht vor allem die Ankündigung im Raum, dass Personen, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben,

von diesem Recht grundsätzlich ausgeschlossen werden sollen. Ob und wie genau die Regierung diese Forderung umsetzen will, zumal gegen den zu erwartenden Widerstand des Verfassungsgerichts, ist derzeit schwer einzuschätzen.

Sehr viel leichter als über Gesetzes- und Verfassungsänderungen kann die Regierung Kernzusicherungen an die ehemalige Guerilla faktisch aufkündigen, indem sie Zusagen schlicht ungenügend nachkommt. Dies betrifft zum einen das Versprechen physischer Sicherheit; laut dem jüngsten Bericht der VN-Beobachtermision in Kolumbien wurden seit August 2017 mehr als 50 ehemalige FARC-EP-Mitglieder ermordet. Noch prekärer steht es um sozio-ökonomische Reintegrationsperspektiven. Hier nahm bereits unter Duques Vorgänger Juan Manuel Santos die Wahrnehmung auf Seiten der demobilisierten Kämpferinnen und Kämpfer zu, von der Regierung betrogen zu werden – und damit das Risiko, dass sie sich in zunehmender Zahl wiederbewaffnen. Steht die Regierung jedoch zu ihren Garantien, entzieht sie zudem einigen früheren Kommandeuren der FARC-EP die Rechtfertigung, um sich dem Reintegrationsprozess zu entziehen.

Hintergrund: Der bewaffnete Konflikt in Kolumbien

Krieg und Gewalt in Kolumbien

Mitte der 1960er Jahre formierten sich die *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo* (FARC-EP) als bewaffnete Rebellengruppe. Basierend auf einer marxistischen Ideologie setzten sie sich vor allem für eine Umverteilung des Landbesitzes ein. Über die Jahre wandelten sich die FARC-EP zumindest teilweise zu einem kriminellen Gewaltakteur, der tief in die Drogenökonomie Kolumbiens verstrickt war. Während des Konfliktes beging auch das Militär schwere Kriegsverbrechen an der Bevölkerung. Neben den FARC-EP-KämpferInnen, die sich der Demobilisierung entzogen haben (s.u.), existieren bis heute die Guerilla Ejército de Liberación Nacional (ELN) sowie diverse neo-paramilitärische bzw. schlicht kriminelle Gewaltakteure. Insgesamt forderte der Konflikt bis heute mehr als 260.000 Todesopfer, davon über 80% Zivilisten.

Der Friedensprozess

Nach vierjährigen Friedensverhandlungen einigte sich die Regierung von Juan Manuel Santos mit den FARC-EP 2016 auf ein Friedensabkommen, welches jedoch in einem Referendum im Oktober 2016 von einer knappen Mehrheit der Bevölkerung (50,2%) abgelehnt wurde. Nachdem es in weiteren Gesprächen mit den FARC-EP modifiziert wurde, stimmte das Parlament im Dezember 2016 dem Abkommen zu. Seitdem wurden in Kolumbien etwa 13.000 frühere Mitglieder der FARC-EP demobilisiert, darunter etwa 7.000 ehemalige Kämpferinnen und Kämpfer. Geschätzte 1.000-1.500 sogenannte Dissidenten entzogen sich der Demobilisierung oder haben sich wiederbewaffnet.

Die **zweite Herausforderung** betrifft das breitere Versprechen des Friedensabkommens, das weit über die Garantien gegenüber den FARC-EP hinausgeht. So sollen die Opfer der Gewalt Gerechtigkeit erfahren und der Konflikt politisch und juristisch aufgearbeitet werden. Strukturelle Reformen sollen einen politisch partizipativen und sozial inklusiven Frieden schaffen, von dem prioritär die besonders vom Konflikt betroffenen Regionen profitieren. Auch in dieser Hinsicht ging die Umsetzung des Vertrags unter Santos zum Teil nur schleppend voran. Dies bietet seinem Nachfolger viele Spielräume, ausstehende Gesetze nicht zu verabschieden oder Gelder für die diversen Programme und staatlichen Institutionen nicht bereit zu stellen, etwa für die angestrebte umfassende Landreform oder für den Prozess der Vergangenheitsaufarbeitung und Wiedergutmachung.

Ein solches „Aushungern“ des Friedensabkommens hätte für weite Teile der (v.a. städtischen) Bevölkerung Kolumbiens keine unmittelbar spürbaren Folgen, da diese seit Längerem kaum mehr von bewaffneten Auseinandersetzungen betroffen sind. Es würde aber die starke geographische, soziale und ethnische Spaltung der kolumbianischen Gesellschaft weiter vertiefen und jenen die Perspektive auf Frieden verbauen, die ihn am dringendsten brauchen: die ländliche Bevölkerung und hier vor allem indigene und afrokolumbianische Gemeinschaften, die in besonderer Weise unter der Gewalt gelitten haben und dies bis heute tun.

Damit sind wir bei der **dritten Herausforderung**: den fortgesetzten und teils gar intensivierten lokalen Gewaltdynamiken. Das mit der Demobilisierung der FARC-EP entstandene Machtvakuum wurde vielfach nicht durch den Staat gefüllt. Im Gegenteil: In einigen Regionen zeigen sich verstärkt Muster fragmentierter Gewalt, in denen bewaffnete Gruppen und kriminelle Banden untereinander und mit dem Staat um die Kontrolle von Ressourcen (Bergbau, Land, Drogen) kämpfen. Gezielte Attacken richten sich dabei besonders gegen zivilgesellschaftliche Akteure, die sich für Menschen- und Minderheitenrechte einsetzen, aber teils auch gegen lokale Partner internationaler Organisationen, gerade im Bereich der Drogensubstitutionsprogramme. Seit 2016 wurden nach Zahlen der kolumbianischen Ombudsstelle mehr als 340 soziale Aktivistinnen und Aktivisten umgebracht; 2018 allein schon mehr als 120 (Stand August 2018). Bereits vor Amtsantritt hat Duque diese Entwicklung klar verurteilt. Inwiefern dem auch Taten folgen, bleibt jedoch abzuwarten. Bisher fühlen sich paramilitärische Gruppen durch die Hassrhetorik rechts-konservativer Politikerinnen und Politiker offenbar eher ermächtigt, verstärkt gegen Oppositionelle vorzugehen. Verschärfend kommt hinzu, dass ein Friedensschluss mit der ELN-Guerilla unter



Juli 2017: Die VN-Beobachtermission in Kolumbien räumt eines von 998 Waffenlagern der FARC-EP (Foto: © UN Photo/Hector Latorre).

Duque unwahrscheinlicher geworden ist. Die seit Februar 2017 laufenden Verhandlungen mit den ELN befinden sich derzeit auf dem Prüfstand.

Für eine kritische, aber engagierte Zusammenarbeit mit Duque

Unter der Regierung Santos haben sich Deutschland und die EU mit vielfältigen diplomatischen und entwicklungspolitischen Initiativen für den Friedensprozess eingesetzt. Mit der Wahl eines erklärten Kritikers dieses Prozesses müssen auch externe Akteure ihre Strategien zur Unterstützung des Friedens anpassen. Dabei wäre es nicht hilfreich – und angesichts der demokratischen Legitimation Duques auch nicht angemessen –, der neuen Regierung den richtigen Weg weisen zu wollen und sich zu direkt in innenpolitische Entscheidungsprozesse einzumischen. Zugleich sieht der gültige Friedensvertrag explizit vor, dass die „internationale Gemeinschaft“ dazu beiträgt, „die Umsetzung des Abkommens zu garantieren“. Vor diesem Hintergrund schlagen wir eine Strategie vor, die fokussierten politischen Druck in eine Kooperationsstrategie einbettet, die als eine Priorität Initiativen zur Stärkung der Friedenspotenziale auf lokaler Ebene fördert.

1. Rote Linien definieren

Die FARC-EP haben mit ihren Waffen auch die Möglichkeit abgegeben, mehr als nur symbolischen Druck auf die Regierung auszuüben, damit diese zu ihren Versprechen steht. Hier sind deshalb externe Akteure als Garanten gefragt, vom kolumbianischen Staat die

Vorschläge der Regierung zur Modifizierung des Friedensabkommens

Ende August hat der von Duque berufene Hohe Kommissar für den Frieden, Miguel Ceballos, vier geplante Änderungen am Friedensabkommen umrissen (El Tiempo, 27.08.2018):

1. Entführungen und Drogenhandel sollen zukünftig nicht mehr als Mittel der Rebellion eingestuft werden können, sondern zwingend wie normale Straftaten behandelt werden. *Dies widerspricht den Amnestie-regeln des Friedensabkommens, würde aber nicht rückwirkend gelten – sehr wohl aber für einen zukünftigen Friedensvertrag mit dem ELN.*
2. Wer nach Abschluss des Friedensabkommens in Verbrechen verwickelt ist, kann sich nicht auf die zugesicherten Verfahren und Amnestieregeln des Abkommen berufen. *Dies entspricht ohnehin der geltenden Rechtslage.*
3. Wer im Rahmen des bewaffneten Konflikts Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hat, darf kein politisches Amt übernehmen. *Dies würde dem Geist des Friedensabkommens und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts widersprechen, wonach frühere FARC-EP Mitglieder politische Ämter ausüben können, so lange sie sich den Mechanismen der Übergangsgerechtigkeit voll und ganz unterstellen.*
4. Die Vernichtung von Kokapflanzungen wird verpflichtend, bestehende Abkommen mit Kokabauern zur freiwilligen Substitution von Koka-pflanzen werden aber respektiert. *Grundsätzlich war der Verzicht auf Kokaanbau auch bisher für verpflichtend. Für Kokabauern, die noch keine entsprechenden Vereinbarungen abgeschlossen haben, würde allerdings das Versprechen des Friedensabkommens einer kooperativ ausgehandelten Koka-Substitution aufgeündigt.*

Die Autorin und der Autor

Solveig Richter ist Juniorprofessorin für International Conflict Management an der Willy Brandt School of Public Policy der Universität Erfurt. Jonas Wolff ist Programmbereichsleiter und Vorstandsmitglied der HSFK. Beide sind Mitglieder des Forschungsnetzwerks Externe Demokratisierungspolitik (EDP).

Kontakt solveig.richter@uni-erfurt.de, wolff@hsfk.de

Erfüllung der Kernverpflichtungen gegenüber der ehemaligen Guerilla im Zweifelsfall einzufordern. Externe Akteure sollten in enger Abstimmung (z.B. innerhalb der EU) ein Missachten der Garantien klar als rote Linien definieren und dies der Regierung frühzeitig kommunizieren. Sollte es zur Überschreitung kommen, müsste der Druck erhöht werden – sei es durch öffentliches *Blaming* und *Shaming* oder indem die Zusammenarbeit reduziert wird. Als Basis einer solchen Strategie ist ein glaubwürdiges und systematisches Monitoring der Umsetzung des Abkommens nötig. Sowohl die Beobachtermission der VN als auch kolumbianische NGOs sind kompetent, benötigen jedoch (gegebenenfalls) diplomatische und materielle Unterstützung.

2. Einheimische Kapazitäten stärken

Im Rahmen der Umsetzung des Friedensabkommens wurden bereits zahlreiche staatliche Implementierungsagenturen und -programme gegründet. Sollte sich ein Szenario des „Aushungerns“ abzeichnen, können externe Akteure über politischen Dialog und fortgesetzte Projektförderung dazu beitragen, diese am Leben zu halten. Bei allen Schwierigkeiten hat der Friedensprozess auf lokaler Ebene ein breites und vielfältiges gesellschaftliches Engagement ausgelöst. Hier bestehen viele Spielräume, lokale Wirtschaftsstrukturen, gesellschaftliche Dialogprozesse und politische Selbstorganisation zu unterstützen. Dies trägt nicht nur langfristig zur Reintegration früherer FARC-Kämpferinnen und Kämpfer bei, sondern nährt gleichzeitig auch die derzeit noch bestenfalls zarten Pflänzchen eines sozial inklusiven und politisch partizipativen Friedens

– und stärkt damit auch die Widerstandsfähigkeit der lokalen Bevölkerung gegenüber bewaffneten Gruppen und den Anreizen illegaler Gewaltökonomien.

3. Impulse für eine neue Sicherheitsagenda setzen

Die Sicherheit im Land zu erhöhen, ist erklärte Priorität Duques. Auch wenn seine Partei primär für einen militärisch-konfrontativen Ansatz steht, können im politischen Dialog die Spielräume für eine politische Lösung der Sicherheitsprobleme ausgelotet werden. Dabei sollten externe Akteure Duque beim Wort nehmen und auf eine zügige Reduktion der Gewalt in den Konfliktregionen des Landes dringen – insbesondere zum Schutz von sozialen Aktivistinnen und Aktivisten. So liegt es etwa unmittelbar in den Händen der Regierung, die Verhandlungen mit der ELN fortzusetzen und die Demobilisierung der verbliebenen paramilitärischen Gruppen voranzutreiben. Ein massives Vorgehen des Militärs zur Lösung gesellschaftlicher Probleme wie dem Kokaanbau oder als Antwort auf soziale Proteste löst hingegen Gewaltspiralen oft erst aus. Externe Akteure sollten daher versuchen, die Regierung für eine Reform des Sicherheitssektors zu gewinnen, um die Rolle der Sicherheitskräfte angesichts veränderter Gewaltformen neu zu definieren.

- Die AutorInnen danken der Leibniz-Gemeinschaft, der Fritz-Thyssen-Stiftung sowie dem Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ) für finanzielle Förderung.
- Weitere Informationen zum Instituto CAPAZ, dem die HSFK als institutionelles Gründungsmitglied angehört, finden sich unter www.instituto-capaz.org.

PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegel



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.