



Alexandra Huck (kolko – Menschenrechte für Kolumbien e.V.)

Gerechtigkeit und Frieden für Kolumbien?
Der bewaffnete Konflikt und Herausforderungen des
aktuellen Friedensprozesses

Ein Beitrag von

connosco
lateinamerika mit uns

Institut für Sozialstrategie

Laichingen – Jena – Berlin

Bleichwiese 3, 89150 Laichingen
<http://www.institut-fuer-sozialstrategie.de/>
kontakt@institut-fuer-sozialstrategie.org

März 2017, Köln

Gerechtigkeit und Frieden für Kolumbien?

Der bewaffnete Konflikt und Herausforderungen des aktuellen
Friedensprozesses

Vortrag für den 6th CLAS, Köln 04.11.2016
(aktualisierte Fassung Dezember 2016)

Alexandra Huck
kolko – Menschenrechte für Kolumbien e.V.
www.kolko.de

Abstract EN: After decades of armed conflict the Colombian government and the major guerilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) started peace negotiation in November 2012. In Colombian history various efforts to end armed conflict by means of negotiations were made, some of them concluding in demobilization of smaller guerilla groups. The demobilization of paramilitary groups from 2003 on was only partly successful, with neo-paramilitary groups now present in 149 of 1.123 municipalities and hardly any of millions of hectares of stolen land given back. No effort to demobilize the FARC guerilla ever had succeeded before. The comprehensive agreement achieved between government and FARC by end of august 2016 and signed end of October already represented a considerable challenge for implementation. The agreement tackles important root causes of the armed conflict like the land issue and political participation. It also includes a chapter on illegal drug-economy, as a major economic source fuelling the armed conflict. A chapter on victims defines the basic outline for a special jurisdiction on peace, a truth commission and a special unit for the search for forcibly disappeared persons.

When in a plebiscite the Colombian voters on October 02nd rejected the peace agreement with an extremely small margin and a level of abstention of 62 percent, government and FARC made serious and well considered efforts to save the process. After discussing the agreement with its opponents, FARC and governments agreed on a range of changes. The main aspects of the agreement remained, while some aspects e.g. of the special jurisdiction for peace and on rural development were changed, while it was mainly the wording on gender issues that was modified. The revised agreement was approved by Colombian congress beginning of December without passing another plebiscite. The challenge of the implementation is even greater after the setback of the plebiscite. Among other a wide range of new laws to implement the different chapters have to be establish and the disarmament and reintegration of the guerilla to be organized.

Although the official start of negotiations with the smaller guerilla group of Ejército de Liberación Nacional (ELN) was announced many times, these negotiations have not begun yet. The existence of neo-paramilitary groups can do a lot of harm to the process with the FARC, but it also means that human right defenders and social and land-right activists keep facing death threats and murder. With the ongoing existence of illegal armed groups the peace process is only partial. Still the agreement with the FARC and its implementation is a very important step towards more peace in Colombia. International support towards the process must therefore go on and have a special focus on protection of threatened social activists and listen to the proposals of civil society.

kolko – Human Rights for Colombia is a German non-profit organization based in Berlin, doing advocacy and information work on the human rights situation in Colombia.

Abstract DE: Die kolumbianische Regierung hat im November 2012 Verhandlung mit der größten Guerillagruppe FARC aufgenommen, um den bewaffneten Konflikt zumindest mit dieser Gruppe zu beenden. Der umfassende Text einer Friedensvereinbarung, auf den sich die beiden Seiten Ende August 2016 geeinigt hatten, stellte eine große Herausforderung für die Umsetzung dar. Doch nach einem gescheiterten Plebiszit über den Friedensvertrag im Oktober 2016 galt es zunächst einen Weg zu finden, um die Ergebnisse der Verhandlungen bzw. wesentliche Teile des Vertrages zu retten, einen überarbeiteten Vertrag rechtskräftig zu verabschieden - und dabei den fragilen Waffenstillstand aufrecht zu erhalten.

Über ein halbes Jahrhundert bewaffneter Konflikt

Nicht lange nachdem Kolumbien bereits in der Zeit von 1948-1958 eine Phase der „Violencia“ (Gewalt) durchmachte, begann Mitte der sechziger Jahre der bewaffnete Konflikt, der bis heute andauert – dessen Formen und Akteure sich über die Zeit aber auch verändert haben. Mitte der sechziger Jahre entstand die aktuell größte Guerillagruppe der Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) sowie der heute ebenfalls noch aktive Ejército de Liberación Nacional (ELN), beide als Armeen der Campesinos gegründet. Die kleinbäuerlichen Wurzeln prägen sie bis heute. In späteren Jahren kamen weitere Guerillagruppen hinzu. In Zeiten des kalten Krieges sahen staatliche Sicherheitskräfte in den Guerillagruppen den Vorwand für ein Vorgehen auch gegen zivilgesellschaftliche Gruppen, bei dem vielfach politische und soziale Führungspersonen getötet oder gewaltsam zum Verschwinden gebracht wurden unter der Behauptung, es handele sich um Guerilleros. In den achtziger Jahren erstarkten die rechten paramilitärischen Gruppen, die aus den Schutzgruppen der Großgrundbesitzer_innen, privaten Sicherheitsdiensten, aber später auch aus der Drogenmafia hervorgingen. Die Paramilitärs wurden von staatlichen Sicherheitskräften nicht nur geduldet, sondern auch direkt unterstützt. Die einzelnen Verbände schlossen sich zu den Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) zusammen. Sie unterhielten enge Verbindungen zu Politiker_innen, setzten wirtschaftliche Interessen durch und wurden auch von Unternehmen finanziert.¹

Es waren Landkonflikte, die zur Gründung der Guerillagruppen führten. Die enorme soziale Ungleichheit im Land – bis heute eine der extremsten weltweit – spiegelt sich auch in der extrem ungleichen Landverteilung nieder, wo der Gini-Koeffizient bei 0,88 liegt und damit selbst in Lateinamerika eine „Spitzenposition“ einnimmt.² Mit dem Erstarken der Paramilitärs hat eine Agrar-Gegenreform stattgefunden, d.h. durch brutale Massaker und massenhafte Vertreibungen gelangte noch mehr Land der Kleinbäuer_innen in den Besitz von Unternehmen und Großgrundbesitzer_innen. 6,6 – 10 Millionen Hektar Land wurden geraubt, ca. 6,3 Millionen Menschen wurden zwischen 1985 und 2015 von ihrem Land vertrieben.

Auch der de facto Ausschluss von großen Teilen der Bevölkerung von tatsächlicher politischer Beteiligung hat in Kolumbien eine lange Tradition. Dies zeigt sich unter anderem in einer langen Reihe von Morden von Präsidentschaftskandidaten oder der Auslöschung der linken Partei Unión Patriótica (UP), indem mehr als 5.000 ihrer Mitglieder ermordet wurden. Der Zugang zu rechtsstaatlichen Mechanismen als Schutz gegen Vertreibung und Verfolgung existierte für die Betroffenen insbesondere in ländlichen Gebieten de facto nicht.

Bereits früher hat es Anläufe zur Beilegung des bewaffneten Konflikts gegeben. Die Demobilisierung der Guerillagruppen M19, Quintín Lame und Ejército Popular de Liberación führten auch dazu, dass eine verfassungsgebende Versammlung einberufen wurde und 1991 die neue, heute gültige Verfassung in Kraft trat. Einige der Ex-Kombattant_innen haben Ämter in der Politik erlangt.

¹ S. hierzu z.B. die Dokumentation von PAX Holland, The Dark Side of Coal, <https://www.paxforpeace.nl/publications/all-publications/the-dark-side-of-coal> oder auch Gerichtsurteile zur Zusammenarbeit von Ölpalm-Unternehmen mit Paramilitärs und staatlichen Streitkräften zur Vertreibung der lokalen Bevölkerung, <http://www.contagioradio.com/tribunal-confirmacion-sentencia-contras-16-empresarios-y-paramilitares-por-despojo-de-tierras-articulo-33355/>

² s. Oxfam 2016, Unearthed: land, power and inequality in Latin America. <https://www.oxfam.org/en/research/unearthed-land-power-and-inequality-latin-america>

Daneben gab es jedoch eine Reihe von gescheiterten Lösungsversuchen, insbesondere mit den FARC, mit denen bereits Präsident Betancur von 1982-1985 verhandelte. 1990-1994 wurde in Mexiko ein neuer Versuch gestartet und in den Jahren 1999-2002 hatte Präsident Pastrana ergebnislos Gespräche geführt. Mit dem ELN hingegen wurde zuletzt 1998 in Deutschland in der Nähe von Mainz in Himmelspforten ein Anlauf unternommen, der ebenfalls scheiterte.

Die Demobilisierung der paramilitärischen Gruppen brachte der damalige Präsident Alvaro Uribe Velez ab dem Jahr 2003 auf den Weg. Von Anfang an gab es von Menschenrechts- und Opferorganisationen ein großes Misstrauen gegen den Prozess, denn aufgrund der langjährigen engen Verbindungen zwischen staatlichen Kräften und Paramilitärs trauten sie dem Staat als eigentlich Verbündeten dieser Gruppen keine effektive Auflösung der Strukturen zu. Mit dem Gesetz Nr. 975 für Gerechtigkeit und Frieden wurde den Hauptverantwortlichen eine reduzierte Haftstrafe von fünf bis acht Jahren Gefängnis in Aussicht gestellt. Während vor der Demobilisierung die Paramilitärs auf ca. 12.000 Kombattant_innen geschätzt wurden, so haben sich offiziell mehr als 31.000 demobilisiert. Zu den Verfahren nach Gesetz Nr. 975 wurden 4.408 Personen von den Behörden zugelassen. Von 2005 bis Februar 2016 gab es nur gegen 130 Personen Urteile.³ Kritisiert wurde von Menschenrechts- und Opferorganisationen, dass die Rechte der Opfer auf Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nicht-Wiederholung nicht gewahrt wurden. Gerade die mangelnde Wahrheitsfindung und damit auch Aufklärung über die Strukturen und Finanzquellen der Paramilitärs hat dazu beigetragen, dass sich schnell unter dem Befehl von nicht-demobilisierten Kommandanten der mittleren Ebene neue paramilitärische Gruppen bildeten. Diese Neo-Paramilitärs sind heute in 149 von 1.123 Munizipien vertreten, so die Nichtregierungsorganisation INDEPAZ.⁴ Von der Regierung werden sie als kriminelle Banden bezeichnet (BACRIM in der spanischen Abkürzung). Landrechtsaktivist_innen, Menschenrechtsverteidiger_innen und Opposition hingegen sind massiven Drohungen und Angriffen dieser Gruppen ausgesetzt und betrachten sie daher als veränderte, aber kontinuierliche Fortsetzung des paramilitärischen Projektes.

Der Verhandlungsprozess: Krisen, Hoffnungen und ein böses Erwachen beim Plebiszit

Die Verhandlungen mit der FARC-Guerilla begannen offiziell im Oktober 2012 in Oslo. Abgesehen von der Eröffnungszeremonie fanden sie in Havanna statt. Präsident Juan Manuel Santos hatte sich während der Verhandlungen im Jahr 2014 einer Wahl zu stellen, die er erst in einer Stichwahl mit fünf Prozentpunkten Vorsprung gewann.

Schon zu Beginn der Verhandlungen wurde von vielen Seiten begrüßt, welche Themen Regierung und FARC für ihre Verhandlungen ausgewählt hatten. So stehen mit den Punkten ländliche Entwicklung und Landfrage sowie der verbesserten politischen Beteiligung – nicht nur der zu demobilisierenden FARC-Leute sondern der Gesamtbevölkerung – wesentliche Konfliktursachen auf der Agenda. Die Drogenfrage wiederum ist ein Thema, dem sich die FARC aufgrund ihrer Verstrickungen nicht entziehen konnten und das als wichtige Finanzierungsquelle des bewaffneten Konflikts

³ Vgl. kolko e.V., Amnesty International, Caritas, Adveniat, Heilende Wunden – Mit Gerechtigkeit zum Frieden. September 2016, <http://kolko.net/krieg-und-frieden/heilende-wunden-mit-gerechtigkeit-zu-frieden-langfassung-der-dokumentation/>

⁴ <https://www.indepaz.org.co/informe-presencia-de-grupos-narcoparamilitares-en-los-primeros-3-meses-de-2016/>

behandelt werden muss. Neben dem Umgang mit den Opfern als einem eigenen Kapitel umfasst der Friedensvertrag praktische Aspekte zur Waffenabgabe, zur Demobilisierung und Reintegration der FARC-Kombattant_innen sowie Regelungen zur Umsetzung des Abkommens und zur Verifizierung der Umsetzung. Das Monitoring der Waffenabgabe soll von einer UN-Mission überwacht werden.

Die Verhandlungen wurden von den Ländern Norwegen, Kuba, Venezuela und Chile begleitet. Während die Delegationen in Kuba verhandelten, gab es in Kolumbien zunächst keinen Waffenstillstand, so dass bei der Bevölkerung wenig vom Prozess ankam oder spürbar war. Mitte 2015 erklärten die FARC einen einseitigen Waffenstillstand, was zu einer spürbaren Verbesserung der Situation in vielen Regionen führte. Insgesamt nahmen Gewalt und bewaffneten Auseinandersetzungen massiv ab – nichtsdestotrotz stiegen Übergriffe gegen die sozialen Bewegungen und Menschenrechtsverteidiger_innen an. Die Verhandlungen hatten verschiedene Krisen zu überstehen. In allen Fällen handelten die Verhandlungsparteien jedoch besonnen und demonstrierten so ihre Entschlossenheit, tatsächlich zu einem Ergebnis zu kommen.

Diese Ernsthaftigkeit bei den Verhandlungen mündete in einen gemeinsamen Vertrag, auf den sich FARC und Regierung trotz enormer ideologischer Differenzen einigten. Der Vertrag zeigt Wege zur Behebung wesentlicher Konfliktursachen wie der ungleichen Landverteilung und des verbesserten Zugangs zu politischer Partizipation für alle Kolumbianer_innen auf. Darüber hinaus heben beide Seiten hervor, dass die Opfer im Zentrum ihrer Überlegungen gestanden hätten. Das Kapitel zum Thema Opfer sieht die Einrichtung einer Einheit zur Suche nach gewaltsam Verschwundenen vor, die Etablierung einer Wahrheitskommission sowie die Einrichtung eines Sondergerichtshofs für den Frieden, der – für begrenzte Zeit eingerichtet – für die Transitionsjustiz zuständig sein soll.

Doch neben der Friedensvereinbarung sind schon während des Verhandlungsprozesses wichtige Schritte erfolgt. So haben die Verhandlenden in Havanna fünf Delegationen mit insgesamt sechzig Opfern des bewaffneten Konflikts angehört. Dabei kamen Menschen unterschiedlicher sozialer und regionaler Herkunft zusammen, Opfer unterschiedlichster Formen von Verbrechen, die von Guerilla, Paramilitärs und Regierungstruppen verübt wurden. Diese Annäherung unter den bisher sehr voneinander distanzierten Opfergruppen aber auch der direkte Kontakt der Verhandlungsdelegationen mit ihnen war ein bedeutender Schritt. Bei den Bestimmungen des Vertrages für die Sondergerichtsbarkeit für den Frieden wird der Wahrheitsfindung hohe Priorität eingeräumt. Täter, die von Anfang an in vollem Umfang mit der Sonderjustiz kooperieren und vollständig aussagen, können mit geringen Strafen von 5-8 Jahren rechnen, die nicht in Gefängnissen sondern durch Arbeitsdienste abgeleistet werden. Wer spät aussagt, hat empfindlichere Strafen zu befürchten. Wer nicht kooperiert und trotzdem überführt wird, dem drohen 20 Jahre Gefängnisstrafe. Die Transitionsjustiz ist anwendbar auf die FARC-Guerilleros und dient insbesondere auch dazu, deren juristische Situation zu klären. Denjenigen, denen keine schweren Verbrechen vorgeworfen werden, soll ein schneller Übergang in das zivile Leben ermöglicht werden. Doch auch Dritte, die „anlässlich“ des bewaffneten Konflikts Straftaten begangen haben, sollen sich an die Sondergerichtsbarkeit wenden können. Dazu zählen auch Angehörige staatlicher Sicherheitskräfte sowie Unternehmer, die bei vollständigen und frühzeitigen Aussagen ebenfalls Straferleichterungen erhalten. Damit soll ein starker Anreiz für umfassende Wahrheitsfindung der Gewalttaten im jahrzehntelangen bewaffneten Konflikt geschaffen werden.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist zu kritisieren, dass der Vertrag bei der Sonderjustiz die Vorgesetztenverantwortlichkeit sowohl für die FARC als auch für

Angehörige der staatlichen Sicherheitskräfte im Vergleich zu völkerrechtlichen Bestimmungen eingeschränkt hat: im Falle von schweren Verbrechen der Unterebenen muss nicht nur nachgewiesen werden, dass die Vorgesetzten Kontrolle über die Unterebenen, sondern über deren ganz konkrete Handlungen im fraglichen Moment hatten. Eine besondere Herausforderung an die Sonderjustiz wird die große Fallzahl von mehr als 20.000 Beschuldigten sein, die auf das Gericht zurollen könnte.⁵

Im August 2016 gelang der endgültige Durchbruch und Regierung und FARC machten den Text der getroffenen Gesamtvereinbarung öffentlich. Wenige Tage später trat ein beidseitiger Waffenstillstand in Kraft. Am 26.10.2016 unterzeichneten in Cartagena im Zuge einer feierlichen Zeremonie mit 2.500 Gästen und im Beisein des UN-Generalsekretärs, der kolumbianische Präsident Juan Manuel Santos und der Guerillaführer Rodrigo Londoño Echeverry, alias Timochenko, die Friedensvereinbarung. Doch schon wenige Tage später kam für alle, die ihre Hoffnung auf den Prozess gesetzt hatten, ein böses Erwachen: Die kolumbianische Bevölkerung lehnte am 02. Oktober in einer Volksabstimmung das Abkommen knapp mit 50,21% Nein- zu 49,78% Ja-Stimmen ab. Die weitaus größte Gruppe waren jedoch mit 62% diejenigen, die gar nicht zur Wahl gingen.

Gegen das Abkommen hatten verschiedene Gruppen mobilisiert, insbesondere jedoch auch die Partei „Centro Democrático“ des früheren Präsidenten Uribe. Die Gegner_innen führten eine Angstkampagne durch, die durch das Abkommen und je nach Bevölkerungsschicht mal das Privateigentum und den Landbesitz in Gefahr sahen oder aber auf die – fälschlich überhöht angegebenen – Zahlungen an die demobilisierten Guerilleros abhoben. Der Guerillakommandant „Timoschenko“ wurde im Falle einer Zustimmung zum Vertrag schon gar als künftiger Präsident dargestellt. Dabei schreckten die Gegner_innen vor Lügen nicht zurück. Eine drohende Diktatur der Gender-Ideologie wiederum spielte für evangelikale und andere kirchliche Kreise eine wichtige Rolle für ihre Gegnerschaft. Auch hier wurde die im Abkommen vorgesehene Berücksichtigung der besonderen Betroffenheit von Frauen vom bewaffneten Konflikt sowie die Erwähnung von LGBTI-Personen als Opfer von Gewalt entweder aus Unkenntnis des Textes oder absichtlich verfälscht dargestellt. Dass in den Wochen vor der Abstimmung das „Si“ deutlich vorne gelegen hatte, mag ebenfalls zu dessen tatsächlichem Scheitern beigetragen haben. Und manche haben die Abstimmung genutzt, um allgemein ihren Unmut über die Regierung Santos auszudrücken, die viele Versprechungen nicht eingehalten hat und sich keiner großen Beliebtheit erfreut. Hinsichtlich der geringen Wahlbeteiligung wird davon ausgegangen, dass die Regierung selbst zu spät und zu zaghaft angefangen hat, für die Zustimmung zum Friedensprozess zu werben. Darüber hinaus ist die kolumbianische Wahlbevölkerung daran gewöhnt, dass sie Geschenke und Vorteile für ihre Stimmabgabe von den Kandidat_innen erhält – doch dieses Mal gab es keine Kandidat_innen und daher auch keine Geschenke. Vor allem ist es die Bevölkerungsmehrheit in den Städten, die in Kolumbien Wahlen entscheidet, diese ist selbst aber kaum vom Krieg betroffen. Besonders vom bewaffneten Konflikt betroffene ländliche Regionen – auch solche, die gerade unter der Gewalt der FARC besonders gelitten haben – haben mit siebzig, achtzig oder neunzig Prozent für das Abkommen gestimmt.⁶

⁵ Vgl. kolko e.V., Amnesty International, Caritas, Adveniat, Heilende Wunden – Mit Gerechtigkeit zum Frieden. September 2016, <http://kolko.net/krieg-und-frieden/heilende-wunden-mit-gerechtigkeit-zu-frieden-langfassung-der-dokumentation/>

⁶ Beispiele: Department Chocó 79%, Toribío (Cauca) 84%, San Vicente del Cagúan (Caquetá) 62%

Der Schock des gescheiterten Plebiszits und die Suche nach Lösungen

Präsident Santos hatte vor dem Plebiszit angekündigt, es geben keinen Plan B für ein Scheitern bei der Volksabstimmung. Und auch außer ihm hatte niemand mit dem „Nein“ gerechnet. FARC und Regierung fingen sich jedoch relativ schnell und erklärten, dass sie an dem eingeschlagenen Weg einer verhandelten Friedenslösung festhalten wollen. Der Waffenstillstand wurde verlängert. Die Regierung suchte das Gespräch mit den verschiedenen Lagern der Gegner_innen, um deren konkrete Vorschläge für Änderungen zu hören. In intensiven Sitzungen mit dem Verhandlungsteam der Regierung wurden diese gesammelt und dann vom Team der Regierung in einem Dokument zusammengestellt. Zugute kam der politisch geschwächten Regierung in diesem Moment die Nachricht von der Verleihung des Friedensnobelpreises an Präsident Santos. Das Ergebnis der Gespräche mit den Gegner_innen wurde in Havanna erneut mit der FARC verhandelt, und am 12. November konnten die Verhandlungsdelegationen einen neuen, überarbeiteten Text vorlegen. Dieser kommt den Gegner_innen in einigen Punkten entgegen, behält jedoch die Grundsubstanz des ursprünglichen Textes bei. So wurden einige Dinge eingefügt, die keine Änderungen, sondern eher Präzisierungen darstellen, beispielsweise, dass Privateigentum nicht infrage gestellt wird. Die Formulierungen zu Gender wurden überarbeitet, anstelle von Genderperspektive ist nun von der spezifischen Betroffenheit von Frauen die Rede und von der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Die Rolle der Familie wird jetzt explizit hervorgehoben.

Gravierender waren die Veränderungen an anderen Stellen. So wurde in der Sonderjustiz für den Frieden die Beteiligung internationaler Richter_innen, die größere Unabhängigkeit gewährleisten sollten, gestrichen und auf einen Beraterstatus herabgestuft. Mit der Möglichkeit, das Verfassungsgericht als Berufungsinstanz bei Verletzungen von Grundrechten durch die Sondergerichtsbarkeit anzurufen, wurde eine Verbindung zum normalen Justizsystem Kolumbiens geschaffen. In der neuen Fassung ist es für die Zivilgesellschaft schwieriger, dem Sondergericht Fälle und Beweise vorzulegen, was deren Mitwirkung beeinträchtigt. Entgegen der Forderungen des Centro Democrático wurde die Sondergerichtsbarkeit jedoch nicht in den bestehenden Justizapparat eingegliedert, sondern bleibt ein Sondermechanismus außerhalb diesem, was viele Menschenrechtsorganisationen als unabdingbare Voraussetzung für deren Unabhängigkeit betrachten.

Auch hinsichtlich der ländlichen Entwicklung konnten die Gegner_innen des vorherigen Abkommens wichtige Einschränkungen durchsetzen. So wird der Fonds zur Verteilung an landlose Kleinbäuer_innen langsamer umgesetzt, die Etablierung von weiteren kleinbäuerlichen Schutzzonen ist nicht mehr so stark im Abkommen verankert bzw. wird auf den bereits existierenden Mechanismus reduziert, was ihre Umsetzung vermutlich schwieriger als in der ursprünglichen Vereinbarung macht. Ebenso wurden die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung an die fiskalischen Möglichkeiten geknüpft. Gravierend ist, dass das neue Abkommen nicht mehr als Ganzes Teil des Verfassungsrechtes wird. Nur ein Teil der Bestimmungen soll für drei Legislaturperioden durch einen für diese Zeit gültigen Verfassungsartikel geschützt sein. So kann künftig eine politisch anders orientierte Regierung leichter Veränderungen vornehmen.

Hilfestellungen für die politische Beteiligung der aus der FARC hervorgehenden Partei bleiben im neuen Abkommen erhalten, ihr werden in zwei Legislaturperioden ab 2018 je mindestens fünf Sitze in Senat und Repräsentantenhaus garantiert (von je 102 bzw. 166 Abgeordneten).

Während Senator und Ex-Präsident Uribe nach Veröffentlichung des neuen Vertragstextes Zeit für dessen Kommentierung forderte, stellte die Regierung schnell klar, dass weitere Veränderungen ausgeschlossen seien. Am 24. November wurde der neue Vertrag in Bogotá in einer schlichten Zeremonie unterzeichnet, am 29. und 30. November von den beiden Kammern des Parlaments verabschiedet. Die Regierung wählte diesen Weg, um kein neues Scheitern bei einem Plebiszit zu riskieren. Der Weg über das Parlament war außerdem schneller, und Regierung und FARC-Führung standen unter Zeitdruck. Die FARC-Kombattant_innen hatten sich in der Erwartung eines „Ja“ beim Plebiszit schon in der Nähe der vorgesehenen Sammlungszone für die Demobilisierung gruppiert. Sie mussten davon ausgehen, dass ihre Positionen sowohl dem Militär als auch Paramilitärs bekannt waren. Jeder Tag der Verlängerung der unklaren Zukunft erhöhte auch das Risiko von Zwischenfällen und Verletzungen des Waffenstillstandes, mit unabsehbaren Folgen für den Gesamtprozess.

Nicht alle Bedenken von Gegner_innen wurden im neuen Vertragstext aufgenommen. Dass jene Forderungen des Centro Democrático, die letztlich die Annullierung der Kernelemente des Abkommens bedeutet hätten, nicht übernommen würden, war absehbar. So hätte beispielsweise der Verzicht auf die für eine Übergangsfrist garantierten Sitze im Parlament für die FARC ein Grundanliegen des ganzen Prozesses ausgehebelt: dass die FARC aufhört, bewaffnet für ihre politischen Ziele zu kämpfen und dies stattdessen künftig auf demokratischem Wege tut. Auch die noch weitere Abschwächung der Maßnahmen für ländliche Entwicklung und Landverteilung war mit der aus Landkonflikten entstandenen FARC nicht durchsetzbar. Die Gegner_innen um Senator Álvaro Uribe Vélez haben dem Abkommen daraufhin den Kampf angesagt, was eine schwere Hypothek für dessen Umsetzung ist.

Während juristisch gesehen für die Verabschiedung des neuen Vertrages keine Wiederholung der Volksabstimmung nötig war, so war zunächst nicht klar, ob nach einer Verabschiedung durch den Kongress auch die so genannte Fast-Track-Gesetzgebung angewendet werden kann. Diese soll ermöglichen, dass die ca. 50 Gesetze und Normen, die zur Umsetzung des über 300 Seiten langen Abkommens nötig sind, zeitnah beschlossen werden können. Das ist wichtig, weil die FARC-Kombattant_innen ab dem 01. Dezember 2016 150 Tage Zeit haben, um ihre Waffen vollständig abzulegen. Nur mit einer Fast-Track Gesetzgebung ist für sie am Ende dieser Zeit garantiert, dass die Regierung ihren Teil der Vereinbarung einhält – wobei insbesondere die Sonderjustiz und ein Amnestiegesetz für die FARC dringende Anliegen sind. Im normalen Verfahren würde es mindestens ein Jahr dauern, bis die Gesetze in Kraft sind, mit dem Fast-Track kann dies auf etwa 6 Monate reduziert werden. Am 14.12.2016 gab das Verfassungsgericht grünes Licht für die beschleunigte Gesetzgebung.

Durch das Scheitern beim Plebiszit sind die Herausforderungen für die Umsetzung des Friedensabkommens noch gewachsen

Das Friedensabkommen enthält Regelungen zu dem, was in jedem Transitionsprozess zu bewältigen ist: zum Recht auf Wahrheit, auf Gerechtigkeit, auf Wiedergutmachung und auf Garantien der Nicht-Wiederholung. Dies bedeutet auch, dass eine Vielzahl von Institutionen wie die Wahrheitskommission und die Sondergerichtsbarkeit sowie ihre gesetzliche Grundlage geschaffen werden müssen. Eine Vielzahl von Kommissionen und Arbeitsgruppen müssen darüber hinaus gegründet sowie Aktionspläne umgesetzt werden. Bereits im März 2018 stehen Parlaments- und im Mai 2018 Präsidentschaftswahlen an, was wenig Zeit für die Umsetzung lässt. Ob die Mehrheiten danach weiter zu Gunsten des Abkommens sind, ist höchst unsicher, wie das Ergebnis des Plebiszits zeigt. Der Aufbau von Frieden, die gesamte Umsetzung des Prozesses sowie Versöhnung werden jedoch

viele Jahre brauchen. Wichtig wäre daher, dass viele Menschen schnell spürbare Verbesserungen erfahren, um die Unterstützung für den Prozess zu befördern. Das Misstrauen, dass vieles wie so oft in Kolumbien bei leeren Versprechungen bleibt, ist groß. Jahrzehntelange Vernachlässigung der Menschen und der Entwicklung in den ländlichen Regionen und eine enorme Ungleichheit im Land sind schwierige Grundvoraussetzungen. Korruption und verkrustete lokale Machtstrukturen erschweren es zusätzlich, schnell zu greifbaren Ergebnissen beim vielbeschworenen Aufbau des Friedens in den Regionen (paz desde los territorios) zu kommen. Das Abkommen sieht außerdem zu Themen wie Landfrage und illegaler Drogenökonomie deutliche Eingriffe vor. Damit ist der Widerstand von denen, die von der bisherigen Situation profitieren, vorprogrammiert – auf politischer, wirtschaftlicher und militärischer Ebene.

Hinzu kommt, dass die FARC nicht die einzige illegale bewaffnete Gruppe sind. Die Paramilitärs und die ELN-Guerilla existieren weiter und damit auch der Krieg. Zwar hat es schon zahlreiche Ankündigungen gegeben, dass auch mit der zweitgrößten Guerillagruppe ELN verhandelt werden solle. Bis Dezember 2016 sind diese jedoch leider nie über das Stadium der Vorgespräche hinausgekommen, obgleich sogar schon konkrete Termine für den offiziellen Verhandlungsbeginn genannt wurden. Da der ELN jedoch weiterhin einen Entführten in seiner Gewalt hatte, ist der geplante Termin Ende Oktober 2016 geplatzt. Interne Meinungsdivergenzen des ELN könnten eine große Hürde für den Verhandlungsprozess darstellen. Fest steht, dass die Länder Ecuador, Venezuela, Norwegen, Kuba, Brasilien und Chile den Prozess begleiten sollen und dass an wechselnden Orten außerhalb Kolumbiens verhandelt werden soll.

Nicht zuletzt im Hinblick auf die Paramilitärs wurde bereits wenige Tage nach Verabschiedung des Friedensabkommens die vereinbarte Kommission für Sicherheitsgarantien ins Leben gerufen. Dass diese dafür zu sorgen vermag, dass nun endlich der über Jahrzehnte staatliche geduldete Paramilitarismus effektiv bekämpft wird, bleibt eine enorme Herausforderung. Gelingt dies nicht, so kann niemand für die Sicherheit der demobilisierten Guerilleros garantieren – was wiederum deren Reintegration und endgültige Abkehr von der Waffengewalt in Frage stellt.

Wie in jedem Demobilisierungsprozess stellt sich die Frage, inwiefern es gelingt, alle oder zumindest die allermeisten Kämpfer_innen von der Waffenabgabe zu überzeugen – und ob es gelingt, den Reintegrationsprozess so zu gestalten, dass die Demobilisierten im zivilen Leben verankert bleiben und nicht wieder zu Waffengewalt greifen, in neuen oder existierenden bewaffneten Gruppen und kriminellen Banden.

Nicht zuletzt muss der Prozess aber auch finanziert werden. Der Landfonds mit drei Millionen Hektar Land, die Reintegration, die Sondergerichtsbarkeit und vieles andere kosten Geld. Kolumbiens Wirtschaft schwächelt, auch aufgrund niedriger Rohstoffpreise. Die internationale Gemeinschaft hat zwar bereits Unterstützung zugesagt, doch werden diese Gelder nicht reichen, und der Hauptteil muss von Kolumbien selbst kommen. Ob die in Aussicht gestellte US-Unterstützung auch unter einem neuen Präsidenten Trump fließt, ist unsicher.

Daneben bleibt Kolumbien menschenrechtlich gesehen ein schwieriges Land. Das Friedensabkommen schafft große Hoffnungen auf eine Abnahme der Gewalt, doch an der Menschenrechtssituation wird sich nicht automatisch etwas ändern. Die linke Opposition, Menschenrechts- und Landrückgabeaktivist_innen werden vor allem von den rechten, paramilitärischen Gruppen bedroht, die das Abkommen nicht beeindruckt. Vielmehr haben die Drohungen und Morde an Menschenrechts- und Landrechtsaktivist_innen in den letzten Jahren massiv zugenommen. Bis Mitte Dezember 2016 wurden in Kolumbien bereits siebenzig Menschenrechtsverteidiger_innen ermordet. Auch die massive Straflosigkeit für Menschenrechtsverletzungen seitens der staatlichen Sicherheitskräfte,

bei Morden und Vertreibung durch Paramilitärs etc. kann vom Abkommen nicht vollständig gelöst werden. Doch die mangelnde Aufarbeitung dieser Verbrechen ist die Grundlage für immer neue Vergehen. Die Sonderjustiz für den Frieden wird hier punktuell hoffentlich wichtige Beiträge leisten, denn auch „Dritte“, d.h. staatliches Militär oder Unternehmer_innen, die im Kontext des bewaffneten Konfliktes Verbrechen begangen haben, können dort Alternativstrafen erlangen, wenn sie vollumfänglich zur Wahrheitsfindung beitragen. Doch der Gerichtshof ist in seiner Dauer und Kapazität beschränkt, so dass er viele der für ihn infrage kommenden Fälle wohl nie wird bearbeiten können.

Die Vielzahl und Dimension der Herausforderungen an den Prozess sind schier überwältigend. Dennoch ist die Vereinbarung für Kolumbien nach mehr als fünfzig Jahren bewaffnetem Konflikt ein großer, bedeutender Schritt und eine riesige Chance für das Land. Dass das Abkommen viele wichtige Themen adressiert, macht Hoffnung, dass über die reine Waffenabgabe hinaus Grundlagen für Versöhnung geschaffen werden. Mit der Priorisierung von Wahrheit für die Opfer über Gefängnisstrafen und dem Weg der Alternativstrafen geht Kolumbien neue Wege, die viel Potential dafür haben, dass sowohl eine ethische Richtigstellung der Werteordnung aber auch Versöhnung stattfinden können – und dass der Staat eine historische Schuld gegenüber der ländlichen und armen Bevölkerung abzutragen beginnt. Um den Aufbau des Friedens aus den Regionen heraus zu bewerkstelligen und Versöhnung zu ermöglichen, dafür ist insbesondere auch eine aktive Rolle zivilgesellschaftlicher Gruppen wichtig. Dass das Potential des Prozesses nicht von politisch, wirtschaftlich und militärisch einflussreichen Gegner_innen zunichtegemacht wird und dafür, dass die bedrohte Zivilgesellschaft geschützt wird, dafür kann und sollte sich die internationale Gemeinschaft politisch aber auch mit den Mitteln der Kooperation nachdrücklich einsetzen.

kolko – Menschenrechte für Kolumbien e.V. ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Verein, mit Sitz und Fachstelle in Berlin. Er setzt sich für die Verbesserung der Menschenrechtssituation in Kolumbien ein und leistet dazu Advocacyarbeit und informiert in Deutschland über die Menschenrechtssituation in Kolumbien, basierend auf einem engen Austausch mit kolumbianischen Menschenrechtsorganisationen. kolko e.V. stimmt sich eng mit der Deutschen Menschenrechtskoordination Kolumbien ab und koordiniert sich auf europäischer Ebene mit dem Kolumbien-Netzwerk ODHACO. Alexandra Huck arbeitet seit Ende 2003 in der Fachstelle von kolko e.V. als Koordinatorin. Weitere Informationen unter www.kolko.de.

Berlin, den 16.12.2016

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des Instituts für Sozialstrategie ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Publikationen des IfS unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung. Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder.