

Kolumbien: Alles oder nichts für den Frieden

Von **Janna Greve**

Es schwang viel Verve mit, als Kolumbiens Präsident Juan Manuel Santos und Vertreter der linken Guerilla FARC-EP Ende 2015 die baldige Unterzeichnung eines Friedensabkommens ankündigten. Bereits im März dieses Jahres sollte damit einer der ältesten, andauernden Konflikte Südamerikas beendet werden. Kaum jemand war jedoch überrascht, als die Verhandlungsparteien jüngst dann doch bekannt gaben, den ambitionierten Zeitplan nicht einhalten zu können. Denn schon zu Beginn des Jahres war deutlich geworden, dass einige grundlegende Verhandlungspunkte noch umstritten sind. Und angesichts des schwach ausgeprägten Vertrauens zwischen beiden Seiten ist erneut deutlich geworden: Der Weg zu einer möglichen Einigung ist ein langer und steiniger.

Jene, die den Dialog mit der Guerilla grundsätzlich harsch kritisieren, wie der rechtsgerichtete ehemalige Präsident und heutige Senator Álvaro Uribe, sahen sich durch die Verschiebung in ihren Zweifeln bestätigt. Doch insgesamt fielen die Reaktionen auf die verschobene Unterzeichnung des Friedensabkommens – geplant ist sie nun für Ende des Jahres – nicht allzu negativ aus. Denn zweifellos gilt: lieber ein spätes, aber kohärentes Abkommen, als eines, das auf wackligen Beinen steht. Das Land aber befindet sich damit noch für einige weitere Monate an einem historischen Scheideweg zwischen friedlicher Konfliktlösung und fortgesetzter Konfrontation. Momentan spricht vieles dafür, dass es sich endgültig für den Dialog statt für die Waffen entscheidet und so einen dauerhaften Frieden erreichen kann.¹

Einfach werden die weiteren Verhandlungen im kubanischen Havanna dennoch nicht – und das war von Anfang an klar. Als im Oktober 2012 die Friedensgespräche offiziell aufgenommen wurden, einigten sich die Parteien auf fünf Verhandlungspunkte, die auch bestehende politische und ökonomische Machtverhältnisse tangieren. Debattiert werden die wirtschaftliche Entwicklung des Agrarsektors, die politische Partizipation der ehemaligen Guerilleros, der Umgang mit den Opfern des Konflikts sowie mit den illegalen Drogen und das Ende des Konflikts. Überdies geht ein mögliches Friedensabkommen mit der immensen Herausforderung einher,

1 Laut dem kolumbianischen Zentrum für Konfliktanalyse (CERAC) verzeichnete das Land aufgrund der Friedensverhandlungen mit der FARC in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 so wenig Gewalt wie seit 50 Jahren nicht mehr. Vgl. www.cerac.org.co.

nach Jahrzehnten der gewaltsamen Auseinandersetzungen ein friedliches Zusammenleben zwischen Opfern und einstigen Tätern zu ermöglichen und neue Gewalt zu verhindern. Dabei stellen sich langfristige Aufgaben wie die Heilung psychologischer Traumata, die sozio-ökonomische Eingliederung der Demobilisierten sowie die historische Aufarbeitung und Anerkennung des vielschichtigen Leides der Opfer.

»Nichts ist vereinbart, bis alles vereinbart ist«

Zwar haben sich Regierung und FARC bereits in entscheidenden Punkten verständigt und Grundbausteine für eine Reform des Agrarsektors, für den Umgang mit den illegalen Drogen und Wiedergutmachungsmaßnahmen für die Opfer des Konflikts auf den Weg gebracht. Ein wichtiger Schritt war zudem, dass die FARC einen einseitigen Waffenstillstand beschlossen und erklärt hat, keine Minderjährigen mehr zu rekrutieren. Doch für die Verhandlungen gilt: „Nichts ist vereinbart, bis alles vereinbart ist.“ Sprich: alles oder nichts für den Frieden. Denn weiterhin bleiben zentrale Fragen offen: Wird die FARC einer Abgabe und Zerstörung ihrer Waffen zustimmen? Akzeptiert sie eine räumliche „Konzentration“ in dafür bestimmten Landesteilen, fernab der Koka-Anbaugebiete und des illegalen Bergbaus? Bisher forderte die Guerilla stets „Aufenthaltszonen“ in Gebieten an den Außengrenzen Kolumbiens und wollte lediglich einer Niederlegung ihrer Waffen zustimmen. Und umgekehrt: Wird es trotz politischen Gegenwindes zu dem von Präsident Santos angestrebten Referendum über den potentiellen Friedensvertrag kommen? Wie können die angekündigte Stärkung zivilgesellschaftlicher Gruppen und eine politische Beteiligung ehemaliger FARC-Mitglieder gelingen? Wie kann die Sicherheit der vormaligen Militanten und künftigen Oppositionspolitiker garantiert werden? Diese Frage rührt an ein Trauma der kolumbianischen Linken: In den 1980er Jahren wurden bis zu 3000 Mitglieder und Anhänger der linken Partei Unión Patriótica von Auftragsmördern getötet. Und 1990 fiel der Präsidentschaftskandidat der zuvor demobilisierten Guerilla M-19 einem Attentat zum Opfer.

Eine wichtige Rolle spielt bei diesen Verhandlungen die internationale Gemeinschaft. So leisten Deutschland und die EU seit Monaten moralischen, technischen und finanziellen Beistand für den Friedensprozess oder haben entsprechende Zusagen gemacht – wie auch US-Präsident Barack Obama, der ankündigte, die USA wollten vom „Partner im Krieg“ zum „Partner im Frieden“ werden.² Die Unterstützung internationaler Akteure für einen angestrebten stabilen Frieden in Kolumbien muss jedoch über den Friedensschluss mit der FARC hinausreichen: Sie muss auch die kürzlich von der kolumbianischen Regierung angekündigte Aufnahme offizieller Friedensgespräche mit der linken Guerilla ELN berücksichtigen. Die ELN ver-

2 Dies soll mit einem neuen „Plan Colombia“ geschehen. Der vorherige Plan wurde von Menschenrechtsaktivisten stark kritisiert, nicht zuletzt wegen seiner militärischen Strategien und der Bekämpfung des Koka-Anbaus durch die USA. Vgl. dazu auch www.lawg.org.

fügt über eine breite soziale Basis, aber auch über bewaffnete Mitglieder, vor allem in entlegenen ländlichen Gebieten – wenn auch in weit geringerer Zahl als die FARC. Ebenso wie diese finanziert sie sich größtenteils aus dem illegalen Geschäft mit dem Koka-Anbau und dem Abbau von Gold. Um ihre politischen Interessen gegenüber dem Staat durchzusetzen, schreckte sie bislang nicht vor der Zerstörung von Infrastruktur, der Rekrutierung Minderjähriger oder Entführungen zurück. Und trotz der angekündigten Gespräche gibt es weiterhin fortdauernde Kampfhandlungen zwischen Armee und ELN. Die nun zur Verhandlung stehenden Themen sind zudem alles andere als einfach: Mitbestimmung und Beteiligung der Bevölkerung am Friedensprozess, Stärkung der Demokratie sowie Opferentschädigungen.

Übergangsjustiz: Unerprobte Schritte für Recht und Gerechtigkeit

Eine der höchsten Hürden für den kolumbianischen Friedensprozess besteht jedoch darin, welchen Umgang die Übergangsjustiz mit den Opfern des Konflikts finden wird. Hier gilt es, viele offene Wunden zu heilen. Trotz staatlicher Bemühungen warten immer noch abertausende Opfer des Konflikts auf symbolische und materielle Entschädigungen. Das betrifft nicht nur die Opfer schwerster Verbrechen der Guerilla, sondern auch paramilitärischer Gruppen, krimineller Organisationen und staatlicher Akteure. Inzwischen sind 7,9 Millionen Menschen offiziell als zivile Opfer des Konflikts registriert.³ Dazu zählen inländisch Vertriebene und die Angehörigen von Toten oder „Verschwundenen“, aber auch all jene, die Opfer von sexualisierter Gewalt, Entführungen, Landminen oder Zwangsrekrutierung geworden sind. Die Liste der Gräueltaten, die von den diversen Konfliktparteien begangen wurden, ließe sich lang fortsetzen, doch es geht nicht allein um die Summe der Taten, wie das Nationale Zentrum für Erinnerungskultur zu Recht anmerkt: Entscheidend ist vielmehr, dass die verschiedenen Gewaltakteure diese Verbrechen vorsätzlich verübten, um ihre politischen und militärischen Strategien durchzusetzen. Hinter den Verbrechen standen komplexe Allianzen und gesellschaftliche Dynamiken, teils auch eine rücksichtslose Willkür, die allein der Machtdemonstration oder -festigung diente.⁴ Bei der juristischen Aufarbeitung dieser Verbrechen kann Kolumbien allerdings bereits auf Erfahrungen aus der jüngsten Vergangenheit zurückgreifen. Zwischen den Jahren 2003 und 2006 wurden mehr als 30 000 Mitglieder mehrerer paramilitärischer Gruppen, der Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), aus verschiedenen Gegenden des Landes kollektiv demobilisiert. Die AUC waren Ende der 1970er Jahre als eine Art bewaffnete Bürgerwehr gegründet worden. Militär und Polizei, teils auch die lokalen Eliten und sogar das Drogenkartell Pablo Escobars⁵ unterstützten sie zunächst, um so die immer

3 Vgl. www.unidadvictimas.gov.co.

4 Vgl. Centro Nacional de Memoria Histórica, Informe General ¡Basta Ya!. Bogotá 2013, Kapitel 1.

5 Das Medellín-Kartell von Escobar und die FARC konkurrierten im Drogenhandel. Das Kartell versuchte daher, mit der Unterstützung der Paramilitärs seine Pfründe zu sichern.

stärker werdende Guerilla zu bekämpfen. Letztere nahm seinerzeit vor allem Großgrundbesitzer und Viehhändler ins Visier; es kam zu Viehdiebstahl, Erpressungen und Entführungen. Die Paramilitärs sollten daneben außerdem die damaligen ersten Friedensgespräche zwischen Regierung und FARC behindern. Und tatsächlich scheiterten die Verhandlungen letztlich an konträren Interessen verschiedener politischer und wirtschaftlicher Kräfte.⁶ Bald jedoch nutzten die paramilitärischen Gruppen ihre wachsende Kontrollmacht im Land, um unliebsame Bürger, darunter Journalisten, Gewerkschafter und Künstler, zu ermorden und „verschwinden“ zu lassen“. Es kam zu überaus brutalen Massakern.⁷ Zeitgleich setzte sich die Guerilla zur Wehr und trat verstärkt in Aktion – eine fatale Gewaltspirale entstand.

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Angesichts der Gewalteskalation trat die damalige Regierung unter Präsident Uribe mit den paramilitärischen Gruppen in Verhandlung, um ein kollektives Demobilisierungsabkommen auszuhandeln. Zu den juristischen Maßnahmen, die die gesellschaftliche Reintegration der demobilisierten Paramilitärs regeln sollten, gehört das 2005 beschlossene Gesetz „Gerechtigkeit und Frieden“ (Ley de Justicia y Paz). Es sah für jene, die schwerste Menschenrechtsverbrechen begangen hatten, eine verminderte Gefängnisstrafe von fünf bis acht Jahren Haft vor – sofern sie im Gegenzug einen Beitrag zur Wahrheitsfindung und zur Entschädigung der Opfer leisteten. Wer sich solch gravierender Verbrechen nicht schuldig gemacht hatte, musste überhaupt keine Gefängnisstrafe verbüßen, sondern sozialen Dienst antreten und an der juristischen und historischen Aufarbeitung der Taten der AUC teilnehmen.

Doch Anspruch und Wirklichkeit der Übergangsjustiz decken sich nicht immer: So erwies sich die Opferentschädigung im Rahmen dieses Gesetzes als schwierig, und die Wahrheitsfindung konnte noch nicht lückenlos betrieben werden. Letzteres begünstigte die teils fortdauernde Straflosigkeit von ehemals mit den Paramilitärs verhandelten Politikern und Unternehmern. Auch ist es aufgrund von Uminterpretationen oder Uneindeutigkeiten der Gesetze der Übergangsjustiz zu einer gewissen Rechtsunsicherheit für die Demobilisierten gekommen. Dennoch: Gerade das Gesetz „Gerechtigkeit und Frieden“ hat viele Verbrechen und ihren Kontext überhaupt erst sichtbar gemacht und zum ersten Mal in der Geschichte Kolumbiens die Opfer des Konflikts ins Zentrum von Debatten und friedensfördernden Maßnahmen gerückt.

Zudem hat auch die kolumbianische Wiedereingliederungsbehörde (Agencia Colombiana para la Reintegración) verschiedene Schritte unternommen,

6 Diese Interessengruppen sprangen auf den Zug der antikommunistischen „Säuberungsmaßnahmen“ auf, die die damalige US-Regierung unter Ronald Reagan in Lateinamerika propagierte.

7 Vgl. La expansión: el nacimiento de las Autodefensas Unidas de Colombia (1997-2002), www.verdadabierta.com, 20.8.2008.

um die nachhaltige sozio-ökonomische Reintegration kollektiv demobilisierter Paramilitärs und individuell demobilisierter Guerilleros in die Gesellschaft zu verbessern. Zwar ist es immer noch schwer, das Stigma zu überwinden, das Angehörigen dieser Gruppen in der Gesellschaft oft anhaftet, und es fehlt an ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten in der legalen Wirtschaft. Doch insgesamt unternimmt die Behörde immense Anstrengungen, um staatliche, private und gesellschaftliche Akteure für Reintegration und Versöhnungsprozesse zu sensibilisieren – auch im Interesse von speziellen Angeboten etwa für Frauen und Indigene sowie um ein Abgleiten der Demobilisierten in die Kriminalität zu verhindern.⁸

Einen Weg zum friedlichen Zusammenleben ebnen

Es gilt nun also, Lehren aus der bereits angewandten Übergangsjustiz zu ziehen und juristisches Neuland für einen möglichen Frieden mit der FARC zu betreten. Der rechtliche Rahmen muss dabei ausbalanciert werden zwischen Gerechtigkeit und Strafe, zwischen hehren ethischen Ansprüchen sowie internationalem und nationalem Recht, aber auch institutionellen Kapazitäten. Bedeutsam ist dabei das Paradigma einer restaurativen und die Opfer entschädigenden Justiz: Es geht also nicht um Rache und Haftung für die Vergangenheit, sondern darum, den Weg für ein friedliches Zusammenleben zu ebnen.

Daher soll die neue Übergangsjustiz Amnestien für politische Delikte gewähren, und schwere Menschenrechtsverbrechen nicht zwangsläufig mit Gefängnisstrafen ahnden, sondern mit Sanktionen, die Freiheit und Rechte einschränken und für eine Dauer von fünf bis acht Jahren an noch zu bestimmenden Orten verbüßt werden sollen. Das gilt allerdings nur dann, wenn die Täter freiwillig mit der Justiz kooperieren und sich zu ihrer Verantwortung bekennen – sie müssen ihre Verbrechen gestehen und offenlegen.

Das richtet sich explizit nicht nur an die demobilisierten Mitglieder der FARC, sondern schließt auch Staatsdiener bis hin zum Militär ein sowie andere Akteure, die mit dem bewaffneten Konflikt zusammenhängende Verbrechen begangen haben. Oberstes Ziel der speziellen Justiz für den Frieden soll es sein, die Straflosigkeit zu verhindern. Gleichzeitig tragen die angestrebten alternativen Strafformen dem miserablen Zustand des kolumbianischen Gefängnisystems Rechnung, bei dem nur allzu deutlich wird, dass Haftstrafen ohne Resozialisierungs- und Bildungsangebote kontraproduktive Folgen haben. Ein anderer entscheidender Punkt bei der Justiz für den Frieden ist eine mögliche politische Partizipation ehemaliger FARC-Mitglieder, sofern diese sich keiner Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht haben.⁹

8 Vgl. den XX. Bericht zur OAS-Mission zur Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien (MAPP-OEA), Washington, 30.10.2015. Vgl. auch: International Crisis Group, *Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia*, Brüssel 2013.

9 Vgl. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, ABC – Jurisdicción Especial para la Paz, www.altocomisionadopalapaz.gov.co.

Um den jahrzehntelangen Bürgerkrieg dauerhaft zu beenden, müssen aber auch die Alltagskultur sowie lokale Kontexte und Bedürfnisse in den Blick genommen werden: Zwar ist der fortdauernde Konflikt längst zum Anachronismus geworden, und die Kolumbianer sind seiner genauso überdrüssig wie des immer wiederkehrenden Scheiterns von Lösungsversuchen. Jedoch können sich ganze Generationen nach fast einem halben Jahrhundert der Gewalt kaum mehr vorstellen, was es heißt, in Frieden zu leben. Der Frieden wird daher nicht über Nacht kommen und hängt nicht nur vom Abkommen in Havanna ab. Vielmehr muss er mit den Bürgern vor Ort, in den verschiedenen Regionen Kolumbiens, vorbereitet werden. Es reicht daher nicht, wenn Politiker, Militärs und Intellektuelle am Verhandlungstisch debattieren. Für nachhaltige Lösungen müssen Repräsentanten der Zivilgesellschaft in die Verhandlungen einbezogen und im Idealfall auch lokale Autoritäten und die Bevölkerung selbst in den Friedensprozess integriert werden. Tatsächlich sind schon verschiedene Delegationen mit Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Gruppen – darunter Frauen und Afrokolumbianer – nach Kuba gereist, um dort ihre Anliegen zu unterbreiten. Doch die lokale Ebene bleibt bisher noch immer weitgehend außen vor.

Vertrauen schaffen

Frieden ist jedoch – wie auch der Friedensforscher Johan Galtung betont – nicht möglich ohne Versöhnung und das Erzeugen von Empathie sowie ohne die Überwindung struktureller und kultureller Gewalt.¹⁰ Dafür bedarf es einer tiefgreifenden Auseinandersetzung mit der Vergangenheit und mit den Wurzeln des kolumbianischen Konflikts, der auch aus der sozialen Ungleichheit und ungerechten Landverteilung erwachsen ist. Daher ist der Wunsch nach einfachen, schnellen Lösungen gefährlich und wirkt letztlich kontraproduktiv. So reicht es beispielsweise im Kampf gegen den Drogenhandel nicht, die Kokapflanzen in großen Aktionen vom Militär vernichten zu lassen, sondern es bedarf langfristiger Lösungen, um den Kokabauern eine andere Lebensgrundlage zu schaffen. Dazu gehört die technische und finanzielle Unterstützung durch den Staat beim Anbau legaler Nutzpflanzen.

Die Unterzeichnung eines Friedensabkommens wäre zwar ein begrüßenswerter Meilenstein in Richtung Frieden. Doch langfristig geht es um den Aufbau von Vertrauen, vor allem in staatliches Handeln und Organe wie Justiz und Sicherheitskräfte.¹¹ Dazu braucht es Rechtssicherheit und eine wirksame Bekämpfung der grassierenden Korruption, die beispielsweise die Geldwäsche illegaler Einnahmen von kriminellen Strukturen ermöglicht und juristische Schritte unterminiert. Daneben muss die öffentliche Sicherheit hergestellt werden – nicht allein durch repressive, sondern durch präventive Maßnahmen gegen die sich ausbreitenden kriminellen Banden, die regional, national

10 Vgl. das Interview mit Johan Galtung: Frieden – neu gedacht: Was sich durchgesetzt hat und was noch fehlt, www.ziviler-friedensdienst.org.

11 Vgl. das Interview mit Janna Greve, The Challenge of Building Trust in Colombia, <http://fba.se/en>.

und international vernetzt sind und teils gewaltsam oder repressiv agieren. Andernfalls besteht das Risiko einer Gewaltspirale, wie sie sich im zentral-amerikanischen El Salvador nach dem Friedensabkommen von 1992 bildete. Dazu existieren Vorschläge, die den Mitgliedern krimineller Strukturen den Ausstieg durch entsprechende Angebote und eine Sonderjustiz (Strafminde- rung, Zugang zu Bildung und Arbeit) schmackhaft machen sollen. Diese müs- sen einhergehen mit nachhaltigen Reintegrationsmaßnahmen für die Demobilisierten sowie mehr Chancengleichheit beim Zugang zu guter Bildung und zum Arbeitsmarkt, insbesondere für Arme und die jüngere Generation.¹²

Auch die FARC ist gefordert

Für eine langfristige Festigung des Friedens und eines demokratischen poli- tischen Pluralismus muss zudem eine informierte politische Beteiligung bis- lang marginalisierter Bevölkerungsgruppen garantiert und der Schutz von Menschenrechtsaktivisten gewährleistet werden: Ihre Lage hat sich im ver- gangenen Jahr massiv verschlechtert, zunehmend sind sie Bedrohungen und sogar Auftragsmorden ausgesetzt, weil sie sich beispielsweise gegen Korrup- tion oder wirtschaftliche Großprojekte und damit gegen mächtige Interes- sengruppen stellen.¹³

Gleichzeitig muss auch die FARC sich nach der Unterzeichnung eines Frie- densabkommens des Vertrauens von Regierung und internationaler Gemein- schaft, aber vor allem der kolumbianischen Bürger würdig erweisen, indem sie sich an getroffene Absprachen hält. Zwar zeigen sich ihre Führungsfigu- ren in Havanna willens, Verantwortung zu übernehmen, wie selbst die Ver- treterin der Opferorganisation „Madres de la Candelaria“, Teresita Gaviria, hervorhebt. Doch muss ein Großteil der Guerillastruktur mitziehen, damit ein Abkommen wirklich Erfolg haben kann.

Und schließlich müssen die Bürger in den Veränderungsprozess eingebun- den werden und dafür Zugang zu nicht manipulierter oder polarisierender Information über die Inhalte des Friedensprozesses erhalten. Bereits jetzt gibt es erste friedenspädagogische Projekte in Schulen und Universitäten sowie lokale Friedensinitiativen, die zeigen, dass ein Abwarten auf den Aus- gang der Gespräche in Havanna nicht ausreicht: Die Samen für ein friedli- ches Zusammenleben und Versöhnung können bereits jetzt mit der Hilfe und dem Engagement eines jeden Einzelnen gesät werden.

Noch steht in Kolumbien also vieles auf dem Spiel und bleibt vieles zu klä- ren. Doch der Weg zum Frieden ist beschritten. Jetzt gilt es, ihn unumkehr- bar zu machen.

¹² Vgl. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, ABC – Jurisdicción Especial para la Paz, www.altocomisionadopalapaz.gov.co.

¹³ Vgl. Defensores de derechos siguen siendo blanco de la violencia en el país, in: „El Tiempo“, 24.3.2016.