

POLITISCHER HINTERGRUNDBERICHT

Projektland: Kolumbien

Datum: 30. September 2015

Durchbruch bei den Friedensgesprächen für Kolumbien

Bereits drei Jahre dauern die Friedensgespräche zwischen der kolumbianischen Regierung und der Guerilla-Gruppe FARC. In der kubanischen Hauptstadt Havanna ist es nun zu einer historischen Einigung hinsichtlich der justiziellen Aufarbeitung gekommen.

Mit der am 23. September 2015 bekannt gegebenen Einigung auf einen neuen Rechtsrahmen der Übergangsjustiz für den Umgang mit den Verbrechen nicht nur der FARC¹, sondern aller am Konflikt direkt oder indirekt beteiligten Akteure – also auch des kolumbianischen Staates –, konnte das größte Hindernis für einen erfolgreichen Abschluss der Friedensgespräche aus dem Weg geräumt werden. Vereinbart wurde auch, die Gespräche innerhalb einer Frist von sechs Monaten zu einem Abschluss zu bringen und dass danach die FARC innerhalb von 60 Tagen die Waffen niederlegen werde.

Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien als Ziel

Die Herausforderung bestand darin, den Millionen Opfern des Konflikts so gut wie möglich gerecht zu werden und ein Gleichgewicht aus Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nichtwiederholung zu finden. Tatsächlich scheint die nun getroffene Vereinbarung dieser Herausforderung gerecht zu werden und eine adäquate Antwort auf das Dilemma zu bieten, welches sich aus den unterschiedlichen Interessen und Handlungslogiken der Konfliktparteien ergibt.

Staatspräsident Juan Manuel Santos hatte der Bevölkerung noch am Vortag der Ankündigung dieser jüngsten Einigung ins Gedächtnis gerufen, dass es keine perfekte Lösung für alle geben werde, aber eine bessere Zukunft für das Land: „Niemand wird vollkommen zufrieden sein, aber der Wandel wird sehr positiv sein.“²

¹ Vollständiger Name: FARC-EP: “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo” (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee).

² El Tiempo (2015): No todos van a quedar contentos sobre el acuerdo de justicia: Santos (23.09.2015) <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/santos-y-justicia-transicional-no-todos-van-a-quedar-contentos-con-acuerdo/16383950>.

Im Verlauf der Verhandlungen waren zuvor bereits in den Jahren 2013 und 2014 Einigungen in drei weiteren Punkten erzielt worden, namentlich Reformen für eine ganzheitliche ländliche Entwicklung, eine Öffnung des politischen Systems für eine politische Beteiligung der FARC nach einer finalen Friedensvereinbarung und der Niederlegung der Waffen sowie eine Neuausrichtung der kolumbianischen Drogenpolitik.

Zweifellos handelt es sich bei dem Friedensprozess für Kolumbien um die wichtigste politische Initiative des letzten Jahrzehnts, deren Bedeutung angesichts von mindestens 220.000 Toten, von denen 180.000, also 81 Prozent, Zivilisten waren, und weit über 5 Millionen Vertriebenen zwischen 1958 und 2012 nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.³ Mit Blick auf die Wurzeln des bewaffneten Konflikts, die sehr viel weiter als das Gründungsdatum der FARC im Jahr 1964 zurückgehen, kann von einer Jahrhundertaufgabe gesprochen werden.

Kernpunkte der Einigung auf ein Modell der Übergangsjustiz

Es gilt der Grundsatz je mehr Wahrheit, desto weniger Strafe:

- Eingerichtet wird ein Sondergericht, dessen Richter von Regierung und FARC ausgewählt werden sollen;
- Vereinbart wurde eine weitreichende Amnestie für „politische Delikte“ im Zusammenhang mit der bewaffneten Rebellion der FARC und den damit in Verbindung stehenden Taten. Die Amnestie gilt somit für die Beteiligung an Kampfhandlungen und/oder am Drogenhandel, der zur Finanzierung der Rebellion diente;
- Keine Amnestie wird es für Täter aller am Konflikt beteiligten Kräfte geben, die schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen geplant oder begangen haben, wie etwa Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und andere schwere Kriegsverbrechen;
- Hier wiederum wird grundsätzlich unterschieden werden einerseits zwischen Tätern, die geständig sind und mit der Justiz bei Wahrheitsfindung und Wiedergutmachung kooperieren und andererseits Tätern, die erst im Verlauf des Prozesses spät oder gar nicht gestehen und somit nicht mit der Justiz zusammenarbeiten:
 - Bei Geständnis und voller Kooperation sind Strafen von lediglich fünf bis acht Jahren einer noch genauer zu definierenden „Freiheitsbeschränkung“ vorgesehen sowie ein Beitrag zur Wiedergutmachung. Letzterer kann voraussichtlich beispielsweise für einen Täter aus den Reihen der FARC auch in der Mitwirkung bei der Räumung von Minenfeldern bestehen;
 - Bei Geständnis und Zusammenarbeit mit der Justiz erst im späteren Verlauf eines Verfahrens werden die Täter mit fünf bis acht Jahren Gefängnis bestraft;

³ Centro Nacional de Memoria Histórica (2013): ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Hanns-Seidel-Stiftung_Politischer Hintergrundbericht_Kolumbien_30. September 2015

- Bei Verweigerung einer Zusammenarbeit und der Mitwirkung an der Wahrheitsfindung sind bis zu 20 Jahren Gefängnis vorgesehen und ein Wechsel von der Übergangsjustiz in die gewöhnliche Justiz.

Die vorgesehenen Strafen verfolgen weniger das Ziel, die Mitglieder der FARC und die Organisation selbst zu bestrafen, sondern dienen vielmehr der historischen Aufgabe, den Jahrzehnte währenden Konflikt zu beenden und künftige Opfer zu vermeiden.

Die Strafmaße von fünf bis acht Jahren orientieren sich an denjenigen, die bereits im Zuge der Demobilisierung der Paramilitärs der AUC⁴ in den Jahren 2005 und 2006 dem Gesetz „Frieden und Gerechtigkeit“ (*Paz y Justicia*) entsprechend verhängt wurden.

Teileinigung ebnet den Weg zu einem Referendum

Auch wenn weitere Themen der Wahrheits-, Wiedergutmachungs- und Entschädigungspolitik gegenüber den Opfern, die Gestaltung des Konfliktendes und des Demobilisierungsprozesses für die heute noch rund 7.000 Frauen, Männer und Kindersoldaten umfassende Guerilla sowie die Schaffung eines Systems für Monitoring und Verifikation noch auf der Verhandlungsagenda stehen, ebnet die Einigung im entscheidenden Thema Justiz den Weg zu einem Referendum der kolumbianischen Wähler. Diese werden es nach einem erfolgreichen Abschluss Anfang 2016 in der Hand haben, das ausgehandelte Gesamtpaket anzunehmen oder abzulehnen. Die Regierung möchte damit das Verhandlungsergebnis legitimieren.

Dies ist angesichts der Dimension und Historie des Konflikts für eine gesellschaftliche Akzeptanz unbedingt notwendig, denn was zu erwarten war, wird nun eintreten: Nicht jeder Täter wird bestraft werden können und nicht jedem Opfer wird Gerechtigkeit widerfahren können. Daher ging es bei der Einigung auf ein System der Übergangsjustiz um einen graduellen Verzicht auf Gerechtigkeit, um den Friedensschluss zu erreichen.

Die ungeheure Dimension der Problematik hätte jeden Justizapparat der Welt überfordert: Laut kolumbianischer Regierung sind insgesamt über 400.000 Fälle im Zusammenhang mit dem Konflikt anhängig und es würde theoretisch rund 100 Jahre dauern, diese abzuarbeiten.⁵

Die FARC und der bewaffnete Konflikt in Kolumbien

Die FARC ist eine links-marxistische Guerilla und rekrutiert sich vor allem aus der Landbevölkerung. Ursächlich für ihre Entstehung waren die schwierigen

⁴ “Autodefensas Unidas de Colombia - AUC” (Vereinigte Bürgerwehren von Kolumbien).

⁵ Aussage von Humberto de la Calle, Verhandlungsführer der kolumbianischen Regierung bei den Friedensgesprächen, bei der Podiumsveranstaltung “Marco jurídico para la paz: ¿qué ocurre con las obligaciones que resultan del estatuto de Roma” der Hanns-Seidel-Stiftung, der Universität Rosario Bogotá und der Tageszeitung EL Tiempo am 13.11.2013.

Hanns-Seidel-Stiftung_Politischer Hintergrundbericht_Kolumbien_30. September 2015

Lebensbedingungen im ländlichen Raum, die soziale Benachteiligung sowie die fehlende Möglichkeit einer politischen Teilhabe.

Spätestens mit dem Eintritt der FARC in den Drogenhandel Ende der 1980er Jahre – heute ist sie in der Drogenkriminalität der bei weitem wichtigste Akteur – trat die politisch-ideologische Dimension des Kampfes immer mehr in den Hintergrund. Drogenanbau und -handel, Entführungen, Schutzgelderpressungen, gezielte Tötungen von Zivilisten und andere Verbrechen markierten den fließenden Übergang zu Terrorismus und Organisierter Kriminalität. Die FARC sind jedoch, wie alle Konfliktparteien in Kolumbien, Täter und Opfer zugleich. Damit verkörpern sie die Komplexität dieses Konflikts, in dem im Verlauf der Jahrzehnte Täter zu Opfern und Opfer zu Tätern wurden.

Militärisch feierten die FARC große Erfolge, beherrschten größere Teile des Landes und standen Ende der 1990er Jahre auf dem Höhepunkt ihrer Macht. Mehrere großangelegte Verhandlungsversuche scheiterten. Damals ging die FARC noch davon aus, die Macht auf militärischem Wege erringen zu können. Durch das massive, von den USA gestützte Vorgehen der Regierung von Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) vor allem ab dem Jahr 2004 und parallele Entwaffnungskampagnen, wurden die FARC jedoch militärisch immer mehr geschwächt. Erst dadurch wurde die Ausgangslage für die von Santos nun angestrebte Verhandlungslösung geschaffen.

ELN (Ejército de Liberación Nacional/Nationale Befreiungsarmee)

Zu einer formellen Beendigung des bewaffneten Konflikts bedarf es auch einer Einigung mit der im Jahr 1965 gegründeten, mit derzeit noch rund 1.500 Kämpfern deutlich kleineren und kaum in den Drogenhandel verwickelten Guerilla ELN.

Vorgespräche zwischen kolumbianischer Regierung und dieser Guerilla fanden bereits seit dem Jahr 2013 in Venezuela und Ecuador statt. Aufgrund ihrer anderen Ideologie, einer stärker dezentralisierten und enger mit der regionalen Bevölkerung verwobenen Struktur, wird sie sich als charakterlich anderer Verhandlungspartner erweisen. Klar ist schon jetzt, dass weder das Verhandlungsformat noch das neue Modell der Übergangsjustiz für die FARC auf die ELN übertragen werden kann und hier eine angepasste bzw. gesonderte Lösung gefunden werden muss. Durch das nunmehr veränderte Panorama ist ein Nachahmungseffekt zu erhoffen, nicht zuletzt, da diese Gruppierung nach einer Lösung mit der FARC als letzter verbliebener Darsteller auf dieser Bühne des Kalten Krieges unweigerlich in den militärischen Fokus geraten wird.

Einigung bei Strafjustiz ist wichtiges Signal für die Bevölkerung

Eine einjährige Durststrecke ohne bedeutende positive Nachrichten aus Havanna war immer mehr zu einer Belastung für den Prozess geworden, die sich jedoch mehr in der breiten Öffentlichkeit als am Verhandlungstisch selbst manifestierte.

Im Juni 2015, mit 83 Vorfällen der militärisch aktivste Monat der FARC seit Verhandlungsbeginn⁶, wurde von beiden Seiten die Einrichtung einer Wahrheitskommission angekündigt. In der zweiten Jahreshälfte 2015 beruhigte sich die Situation. Das kann als Ausdruck der starken Identifizierung der Verhandlungsparteien mit dem Prozess gewertet werden

Auch in den Umfragen zum Friedensprozess zeichnete sich nach einer dramatischen Zustimmungskrise zu Beginn und Mitte des Jahres zuletzt eine positive Tendenz ab:

Im August, also vor Bekanntgabe der Einigung im Punkt Justiz, unterstützten 54 Prozent der Kolumbianer den Friedensprozess der Regierung, während 40 Prozent angaben, eine militärische Lösung zu unterstützen.

Im Juni, dem Monat mit der stärksten Angriffswelle der FARC seit dem Verhandlungsbeginn vor drei Jahren, hatte das Verhältnis noch bei 46 zu 45 Prozent gelegen und damit die niedrigste Zustimmung markiert.⁷

Alle Umfragen vor der neuen Einigung zeigten eine deutliche Tendenz: Die Bevölkerung unterstützt mehrheitlich die Friedensgespräche, misstraut jedoch der FARC und glaubt nicht an einen erfolgreichen Abschluss. Das Vertrauen dürfte nun steigen, denn die Vereinbarung ist eine realistische und relativ starke Antwort auf die Befürchtungen der Bevölkerung, der Friedensschluss könne nur massiv zu Lasten der Gerechtigkeit und der Opfer erfolgen.

Anstehende Regionalwahlen als Indikator für Akzeptanz der Einigung

Der Ausgang des sich für Anfang 2016 abzeichnenden Referendums ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht sicher vorherzusagen, es besteht jedoch Anlass zum Optimismus. Die Regionalwahlen am 25. Oktober 2015 werden ein erster wichtiger Indikator für die Akzeptanz der bislang getroffenen Vereinbarungen sein.

Historisches Händeschütteln in Havanna

Die Bekanntgabe dieses Meilensteins im Friedensprozess wurde seiner Bedeutung entsprechend in Havanna gewürdigt: Vor den Augen der kritischen kolumbianischen Öffentlichkeit gaben sich Staatspräsident Santos und FARC-Führer Rodrigo Londoño Echeverri alias Timoleón Jiménez oder kurz „Timochenko“ im Anschluss an ihre Erklärungen die Hand. Das von den Fernsehkameras aufgezeichnete Zögern von Santos bei dem von Raúl Castro, dem gastgebenden kubanischen Staatspräsidenten, initiierten Handschlag zeigt, dass dieses Zusammentreffen keine Selbstverständlichkeit ist. Zugleich spiegelt es sichtbar die tiefen Gräben zwischen großen Teilen der kolumbianischen Gesellschaft und den Rebellen und vice versa wider.

⁶ Insgesamt ist es vom Verhandlungsbeginn im November 2012 bis zum 23. September 2015 zu 294 direkten Kampfhandlungen zwischen Regierung und FARC gekommen. Die Streitkräfte führten 3.037 und die FARC mindestens 1.177 Operationen durch. El Tiempo (2015): La guerra durante el tiempo de los diálogos, 24.09.2015, S. 5.

⁷ Umfrage des Unternehmens Gallup vom Juni bzw. August 2015.

Hanns-Seidel-Stiftung_Politischer Hintergrundbericht_Kolumbien_30. September 2015

Dass hingegen eine breite politische Unterstützung für den Prozess besteht, zeigte sich auch darin, dass die Präsidenten von Senat und Repräsentantenhaus sowie Vertreter aller Regierungs- und Oppositionsparteien mit Ausnahme der Oppositions-Partei Centro Democrático des ehemaligen Staatspräsidenten und jetzigen Senators Uribe nach Havanna gereist waren, um ihre Unterstützung zu demonstrieren.

Erwartungsgemäß kritisch äußerte sich Ex-Präsident Uribe: „Dass der einfache Guerillero nicht ins Gefängnis gebracht wird, kann akzeptiert werden, aber diese Milde auch den Führungsköpfen [der FARC] zu gewähren, verantwortlich für Gräueltaten, ist ein schlechtes Vorbild und Triebfeder für neue Gewalt.“⁸

Besonders wichtig waren daher die positiven Reaktionen der Opferverbände, die direkt an den Verhandlungen beteiligt sind und die Vereinbarung unterstützen.

Positive Reaktionen aus den USA und Den Haag

Der Friedensprozess wie die nun gefundene Teileinigung im Bereich Justiz werden von einer breiten Koalition der internationalen Gemeinschaft begrüßt und konkret unterstützt. Besonders wichtig und hervorzuheben waren die positiven Reaktionen des Internationalen Strafgerichtshofs und der USA, wobei letztere den Prozess seit Beginn intensiv unterstützen und mit einem Sonderbotschafter aktiv zu diesem Ergebnis beigetragen haben.

Die nun nochmals von den USA bekräftigte Unterstützung des Friedensprozesses bedeutet implizit, dass sie die Vereinbarungen mittragen und nicht führende Mitglieder der FARC wegen Drogenhandels verfolgen und auf deren Auslieferung bestehen werden. Dies könnte den Friedensprozess untergraben.

Die vielleicht wichtigste Stimme kam aus Den Haag: Die Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs, Fatou Bom Bensouda, äußerte sich in einer Stellungnahme zurückhaltend optimistisch hinsichtlich des Charakters der Einigung, indem sie feststellte: „Ich nehme mit Optimismus zur Kenntnis, dass die Vereinbarung keine Amnestie für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorsieht und so ausgestaltet ist, dass sie unter anderem die Straflosigkeit für schwerste Verbrechen beendet.“⁹

Der Internationale Strafgerichtshof ist ein entscheidender externer Akteur, der wie ein über dem Verhandlungstisch schwebendes Damoklesschwert indirekt sowohl die Gespräche in Havanna als auch die politische Debatte in Kolumbien beeinflusst hatte: Eine mögliche Intervention und Anklage der Hauptverantwortlichen durch das Kriegsverbrechertribunal im Falle einer zu weitreichenden Amnestie war laut informellen Aussagen von Teilnehmern der Friedensgespräche eine der größten Sorgen der Verhandlungsdelegation der FARC. Zugleich war dies ein wesentliches – viele Beobachter sagen vorgeschobenes – Argument der Oppositionspartei Centro

⁸ Caracol (2015): Las preocupaciones de Uribe frente al acuerdo de justicia con las FARC. (24.09.2015), http://caracol.com.co/radio/2015/09/24/politica/1443058060_336247.html

⁹ Statement of the Prosecutor on the Agreement on the Creation of a Special Jurisdiction for Peace in Colombia (24/09/2015), http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/otp_stat_24-09-2015.aspx

Democrático für Gefängnisstrafen für alle Führer der FARC. Umso wichtiger war die nun aus Den Haag geäußerte Unterstützung, welche die Kritiker des Prozesses großer Teile ihrer Argumentation beraubt.

Ausblick – ein weiter Weg für Staat und Gesellschaft

Sprengstoff bergen offene Detailfragen einer Friedensvereinbarung: Darunter einerseits die konkrete Ausgestaltung der bereits im Grundsatz vereinbarten politischen Beteiligung: Wer wird sich wann und in welcher Form konkret politisch engagieren dürfen? Andererseits stehen Fragezeichen hinter dem Wie der Entwaffnung der FARC: Wird es wirklich nur zu einer „Niederlegung der Waffen“ (dejación de armas) kommen, wie es in allen bislang vorliegenden Dokumenten und den Aussagen der FARC heißt? Würde dies die Gefahr eines Wiederaufflammens des Konflikts bergen und nicht etwa zu einer Abgabe oder zumindest zu einer nachvollziehbaren Zerstörung der Waffen führen? Wird der kolumbianische Kongress als Gesamtheit über die gesetzliche Umsetzung und Konkretisierung der Vereinbarung entscheiden oder wird gar ein gesondertes Legislativorgan geschaffen werden und wenn ja, wer wird in diesem vertreten sein?

Nicht nur in geografischer Hinsicht finden die Friedensgespräche weit entfernt von Kolumbien und seinen Menschen statt. In der praktischen Politik wird die Regierung Santos in den kommenden Monaten deutlich mehr auf die vielen Kritiker des Friedensprozesses in der Gesellschaft zugehen und diese einbinden müssen. Dies gilt insbesondere für die Oppositionspartei Centro Democrático, die immerhin zweitstärkste politische Kraft im Land ist und bedeutenden Teilen der kolumbianischen Gesellschaft als demokratisches Sprachrohr dient, die dem Friedensprozess in seiner derzeitigen Ausgestaltung ablehnend gegenüberstehen und nach den schmerzhaften Erfahrungen der Vergangenheit nicht zu (größeren) Zugeständnissen bereit sind.

Für den weiteren Verhandlungsverlauf wird es schließlich auch darum gehen müssen, die Fehler der Vergangenheit, sprich des Demobilisierungsprozesses der Paramilitärs der AUC (Autodefensas Unidas de Colombia/Vereinigte Bürgerwehren Kolumbiens) nicht zu wiederholen. Dazu gehört es, Vorkehrungen zu treffen, welche die Sicherstellung der durch Drogenhandel, aber auch Schmuggel und Entführungen erworbenen Pfründe der FARC in Form von Geld, Ländereien, Immobilien und Unternehmen bestmöglich garantieren, um diese für die Entschädigung der vielen Opfer und andere Maßnahmen der Wiedergutmachung bereitzustellen.

Daran muss die FARC mitwirken – dies wäre in Verbindung mit fundamentalen Beiträgen zur Wahrheitsfindung und einer klaren Anerkennung von Verantwortung und (Teil-)Schuld im späteren Verlauf der Aufarbeitung ein wichtiges Zeichen an die Opfer und Kritiker. Zumal dies auch ein Beitrag dazu wäre, die bei Demobilisierungsprozessen mit Amnestieelementen latente Gefahr von Racheakten und „Selbstjustiz“, wenn schon nicht auszuschließen, dann doch zu verringern.

Bei aller Euphorie bleibt zu warnen vor übertriebenen Hoffnungen auf grundlegende Veränderungen bei der Gewalt- und Kriminalitätssituation nach Abschluss einer

Friedensvereinbarung. Das Ergebnis wird graduell sein und nicht der viel zitierte „Frieden für Kolumbien“. Frei werdende Räume werden voraussichtlich schnell von anderen illegalen bewaffneten Akteuren besetzt werden.¹⁰ Die Geschichte der Demobilisierung von Guerillas und Paramilitärs lehrt auch, dass sich um einzelne Köpfe der unteren Führungsebenen neue Gruppen bilden werden – dann weniger mit einer politischen als einer rein kriminellen Ausrichtung. Auch daher wird der Integrationsarbeit mit dem „Kollektiv“ FARC eine ganz wichtige Rolle zukommen.

Der kolumbianische Staat und die Gesellschaft stehen ungeachtet der seit Jahren positiven Tendenzen vor sehr großen Herausforderungen. Dies gilt auch für die notwendige strukturell-administrative Modernisierung des Landes und insbesondere der Verhältnisse im ländlichen Raum. Hier wartet eine Mammutaufgabe.

Benjamin Bobbe

Der Autor ist Leiter der Vertretungen der Hanns-Seidel-Stiftung in Bogotá/Kolumbien und Caracas/Venezuela

IMPRESSUM

Erstellt: 30. September 2015
Herausgeber: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Copyright 2015
Lazarettstr. 33, 80636 München
Vorsitzende: Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf
Verantwortlich: Dr. Susanne Luther
Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit
Tel. +49 (0)89 1258-0 | Fax -359
E-Mail: iiz@hss.de, www.hss.de

¹⁰ Allein „Los Urabeños“ (auch: „Clan Úsuga“), die bedeutendste kriminelle Bande (*Banda Criminal*) Kolumbiens, verfügt über etwa doppelt so viele Mitglieder wie beispielsweise die Guerilla ELN. El Tiempo (2015): Sin Farc en guerra, al Eln se le acorta plazo para la paz, <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/proceso-de-paz-sin-farc-en-guerra-al-eln-se-le-acorta-plazo-para-la-paz/16388127>