

A stylized map of South America composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several are colored red, highlighting specific regions or countries. The map is positioned in the background behind the title and author information.

Abkommen ja, Frieden nein?

Aussichten der Verhandlungen in Kolumbien

HANS MATHIEU
März 2013

- Bei den Friedensverhandlungen zwischen der kolumbianischen Regierung und den FARC besteht eine realistische Chance auf Erfolg. Die FARC haben den Konflikt militärisch verloren, eine Machtergreifung durch den bewaffneten Kampf ist illusorisch. Nun wittern sie eine Chance auf Wiedergeburt als zivile politische Kraft. Präsident Santos wiederum will mit einem Abkommen seine Wiederwahl sichern.
- Die Risiken sind dennoch hoch: Die politische Führung der FARC überreizt möglicherweise ihre Karten, um Legitimität bei ihren Truppen zu bewahren und sich als Friedens- und Reformkraft bei der linken Wählerschaft in Kolumbien zu etablieren. Teile der FARC werden sich nach einem Abkommen in Narco-Söldner und kriminelle Gruppen verwandeln. Und je weniger die FARC Präsident Santos entgegenkommt, desto geringer wird seine Legitimität sein, die Vereinbarungen durch das Parlament zu bringen.
- Ein Friedensabkommen zwischen Regierung und Guerilla bedeutete noch keinen dauerhaften Frieden in Kolumbien: Die Einhegung korrupter lokaler und regionaler Eliten und die effektive Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der illegalen bewaffneten Nachfolgenorganisationen der ehemaligen Drogenkartelle und der Paramilitärs wird nur durch die flächendeckende Etablierung eines demokratischen Rechtsstaates gelingen.

Verhandlungen über Verhandlungen

Die Bestätigung von Verhandlungen mit der größten Guerilla Kolumbiens, den FARC-EP¹, Anfang September 2012 war für den kolumbianischen Präsidenten Juan Manuel Santos gleichzeitig ein politischer Befreiungsschlag und die logische Konsequenz seiner bisherigen Politik. Seit seiner Amtsübernahme im August 2010 hatte Santos ehrgeizige Reformen in Gang gesetzt und sich damit von seinem Vorgänger Alvaro Uribe abgesetzt. Damit erhöhte sich aber auch der politische Druck, dem Santos von der sich formierenden Opposition unter Führung seines einstigen Unterstützers Uribe ausgesetzt war.

Im Rückblick ist klar, dass verschiedene Reformen seit Santos Amtsübernahme darauf abzielten, die Rahmenbedingungen für Verhandlungen zur Beendigung des bewaffneten Konflikts mit der Guerilla zu schaffen:

- Modifikationen von Gesetzen und der Verfassung versetzten den Präsidenten in die Lage, mit der Guerilla überhaupt zu verhandeln und ihnen den Eintritt in die zivile Politik und die Reduzierung oder sogar Aussetzung von Strafen für Menschenrechtsverletzungen anbieten zu können. Hierzu gehören Modifikationen des Gesetzes über die öffentliche Ordnung bereits 2010 und das sogenannte Rahmengesetz für den Frieden, das im Juni 2012 verabschiedet wurde.
- Das Ende 2011 verabschiedete Gesetz zur Entschädigung der Opfer des Konflikts und der Rückgabe von widerrechtlich angeeignetem Land an Vertriebene erfüllte nicht nur grundlegende Erfordernisse der Gerechtigkeit, sondern trug auch zur Vertrauensbildung bei der Guerilla bei.
- Garantien gegenüber den kolumbianischen Sicherheitskräften, dass sie im Falle eines Friedensabkommens mit Blick auf die Ahndung von Menschenrechtsverletzungen nicht schlechter gestellt sein würden als die Guerilla, erhöhten die Akzeptanz von Verhandlungen nicht nur bei den Streitkräften, sondern auch bei Teilen der Mitte-Rechts-Parlamentarier_innen seiner eigenen Parteienkoalition. Hierzu gehört einerseits das bereits erwähnte Rahmengesetz für den Frieden

und andererseits eine Ende 2012 verabschiedete Reform, Ausweitung und Institutionalisierung der Militärgerichtsbarkeit.

Die im August 2012 zwischen FARC und Regierung sowie von den Garantiestaaten Kuba und Norwegen unterzeichnete »Allgemeine Vereinbarung für die Beendigung des Konflikts und die Schaffung eines stabilen und dauerhaften Friedens«² ist ein grober Fahrplan für Themen (s. Box), Vorgehensweisen, Regeln und zeitliche Perspektiven des Verhandlungsprozesses. Es verhandeln jeweils fünf Bevollmächtigte und bis zu jeweils 30 Unterhändler_innen insgesamt, davon maximal zehn am Verhandlungstisch.

Themen des Verhandlungsprozesses

- a) Integrierte ländliche Entwicklung;
- b) Garantien der politischen Partizipation der FARC;
- c) Beendigung des Konfliktes, Waffenstillstand, Niederlegung der Waffen und Wiedereingliederung;
- d) Drogenpolitik;
- e) Entschädigung der Opfer und Wahrheitsfindung;
- f) Bestätigung, Implementierung, Verifizierung und Schlichtung des Abkommens selbst.

Mechanismen breiterer Partizipation von Expert_innen und Zivilgesellschaft können vereinbart werden, Ergebnisse werden gemeinsam berichtet, die Verhandlungen selbst bleiben vertraulich, und »nichts ist vereinbart, bis alles vereinbart ist«. Die Verhandlungen finden außerhalb Kolumbiens statt, ohne einen vorherigen Waffenstillstand. Die offizielle Eröffnung fand am 18. Oktober 2012 in Oslo statt, die eigentlichen Verhandlungen laufen seit 15. November 2012 in Havanna.

Beide Seiten machten bei den Verhandlungen über die Verhandlungen Zugeständnisse. Die FARC akzeptierten, dass ohne vorherigen Waffenstillstand außerhalb Kolumbiens über eine begrenzte Zahl von Themen diskutiert wird, im Gegensatz zu den gescheiterten »Caguan«-Verhandlungen von 1999 bis 2002. Sie beendeten außerdem offiziell die Praxis der Geiselnahmen und ließen Anfang Mai die letzten uniformierten Geiseln frei. Vor

1. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee) ist der offizielle Name der meistens nur als »FARC« bezeichneten Organisation.

2. Ein PDF-Facsimile der Originalvereinbarung – »Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera« – vom 26.8.2012 findet sich unter: <http://www.eltiempo.com/politica/ARCHIVO/ARCHIVO-12193994-0.pdf>.

allem aber akzeptieren die FARC erstmals, dass das Ziel der Verhandlungen das Ende des bewaffneten Kampfes und damit auch ihr Ende als Guerilla ist. Im Gegenzug bestand die Regierung nicht auf allen Vorbedingungen für Verhandlungen und gestand implizit eine De-facto-Amnestie und Garantien für die Teilnahme der FARC an der Politik zu. Schließlich akzeptierte die Regierung, die integrierte ländliche Entwicklung in den Themenkatalog aufzunehmen. Ein Thema, das für die FARC der Kern ihrer politischen Forderungen und ihrer zukünftigen Wiedergeburt als ziviler politischer Kraft ist. De facto wird also der von der Regierung bereits entwickelte Entwurf eines Gesetzes über Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Havanna verhandelt.

Interessen von FARC und Regierung

Insgesamt reflektiert die Aufnahme der Verhandlungen die in den letzten zehn Jahren geschaffenen neuen Realitäten im Verhältnis zwischen FARC und Regierung: Militärisch haben die FARC den Konflikt verloren, eine Machtergreifung durch den bewaffneten Kampf ist illusorisch. Ihre politische Legitimität haben sie selbst unter weiten Teilen der Linken verloren. Die bisherigen Alliierten Kuba und Venezuela drängen auf ein Ende des bewaffneten Konfliktes. Damit steht für die FARC ihre Wiedergeburt als zivile politische Kraft auf dem Spiel.

Die FARC hoffen dabei darauf, dass sie a) einen großen Teil des auf etwa 25 Prozent geschätzten Stimmenpotenzials der Linken in Kolumbien auf sich vereinigen können, und dass b) mit dem Ende des bewaffneten Konflikts die Stigmatisierung der Linken als Guerilla-Sympathisant_innen ein Ende hat und damit ihr Stimmenpotenzial wachsen kann. Beide Perspektiven sind wiederum genau die Befürchtungen der Rechten unter Führung von Ex-Präsident Uribe.

Die »Uribist_innen« propagieren, dass die FARC an einem Abkommen nicht interessiert seien, sondern die Verhandlungen nur für propagandistische Zwecke und als Atempause im Konflikt nutzen wollen. Diese Interpretation leidet darunter, dass es für die FARC keine Atempause gibt, der militärische Druck besteht weiter. Für die bisher tatsächlich bisweilen kontraproduktive Verhandlungsführung der FARC gibt es vielmehr plausiblere Erklärungen. Einiges spricht dafür, dass die FARC nach Jahren der Isolation und der Selbst-Indoktrinierung

den Bezug zur politischen Wirklichkeit Kolumbiens verloren haben. Andere argumentieren, die FARC agiere bislang durchaus rational zur Maximierung ihrer Verhandlungsposition. Materiell haben sie nur das Ende des Konflikts und die Tatsache zu bieten, dass sie nach wie vor eine weitgehend kohärente militärische Kraft sind, wie während ihres einseitigen Waffenstillstandes bewiesen. Die Reaktion der Bevölkerung sowie der Rechten auf ihre Verhandlungstaktiken ist für sie in der aktuellen Phase der Verhandlungen weniger relevant. Es geht zunächst darum, zum einen ihre Verhandlungsposition gegenüber der Regierung zu verbessern. Dazu gehören auch die Ungewissheiten hinsichtlich ihrer letztendlichen Ziele. Und es geht zum zweiten darum, ihre politische Basis unter den linken Wähler_innen zu mobilisieren. Hierzu gehört auch, in den Verhandlungen über Landreform und Landwirtschaft einige Erfolge zu erreichen und entsprechend verhandlungsfähige Forderungen vorzulegen, gleichzeitig aber die Regierung zu überzeugen, dass sie bereit sind, die Verhandlungen notfalls scheitern zu lassen.

Nach der Umstellung der FARC-Strategie auf Taktiken des asymmetrischen Krieges seit 2008 – im Prinzip Terrortaktiken basierend auf Anschlägen auf Sicherheitskräfte und Infrastruktur unter Inkaufnahme einer hohen Zahl an zivilen Opfern – ist Regierung und Streitkräften auf der anderen Seite klar, dass die FARC trotz massiver Verluste an Territorium und bewaffnetem Personal – von geschätzten knapp 20 000 Bewaffneten im Jahr 2000 auf 7.000 bis 8.000 heute – nicht in Auflösung begriffen sind und den bewaffneten Kampf noch lange fortsetzen können.

Ein erfolgreiches Abkommen bis Ende 2013 mit einem effektiven Ende der Kampfhandlungen wäre zudem die Garantie für die Wiederwahl von Präsident Santos im Mai 2014, der damit auch als Friedenspräsident in die Geschichte eingehen würde. Das wäre auch im Interesse der FARC, die im Falle eines Abkommens einen zuverlässigen Partner während der Implementation benötigen, dessen Wort und Sicherheitsgarantien sie vertrauen können.

Der Verhandlungsprozess

Die FARC versuchen Santos auf verschiedene Weise unter Druck zu setzen: Zum einen verzögern sie die Verhandlungen, wohl wissend, dass Präsident Santos bis November 2013 eine Vereinbarung für seine Wieder-

wahl braucht. Andererseits versuchten sie sich selbst als Friedenspartei und die Regierung als kriegswütig darzustellen, indem sie zunächst einen Waffenstillstand forderten, den die Regierung ablehnte, und dann einen einseitigen zweimonatigen Waffenstillstand (vom 20. November 2012 bis 20. Januar 2013) verkündeten. Auch den FARC dürfte klar sein, dass eine beidseitige Waffenstillstandsvereinbarung zum jetzigen Zeitpunkt kontraproduktiv wäre, da sie ohne internationale Garantien und Überprüfung nicht durchführbar wäre. Tatsächlich hatte der einseitige Waffenstillstand nicht nur propagandistische Ziele, sondern demonstrierte den hohen Grad an Kohärenz der FARC, was wiederum ihre Verhandlungsposition stärkt.

In den letzten Wochen legten die FARC eine Vielzahl von Vorschlägen für eine Politik der ländlichen und landwirtschaftlichen Entwicklung vor. Sie sind überraschend moderat und vor allem verhandlungsfähig. So wird zwar beispielsweise die Umverteilung von Landbesitz gefordert, aber nicht generell des Großgrundbesitzes, sondern nur des Landes, dass »unproduktiv, unzureichend genutzt und brach liegt«. Eine Forderung, die auch schon der Landwirtschaftsverband gestellt hatte, allerdings als Instrument nicht Enteignungen, sondern erhöhte Steuern vorgeschlagen hatte.

Insgesamt ergibt sich also ein ambivalentes Bild der Verhandlungen. Einerseits legen die FARC konstruktive Forderungen und Vorschläge vor, andererseits wird der Verhandlungsprozess für eine massive Öffentlichkeitsoffensive missbraucht. Die FARC benutzen seit der offiziellen Eröffnung in Oslo die Verhandlungen und den damit verbundenen Zugang zu den Medien dazu, bei jeder Gelegenheit ihre Forderungen, Positionen und Programmatik öffentlich bekanntzumachen.

Bisher haben die FARC auch keinerlei Bereitschaft gezeigt, die Rechte ihrer Opfer auf Wahrheit, Entschädigung und Versöhnung zu akzeptieren. Im Gegenteil, sie bezeichnen sie sich selbst als Opfer der gewaltsamen und ungerechten Zustände. Zum anderen behaupten sie, dass sie keinerlei Geiseln bzw. Entführte mehr in ihrer Gewalt haben, obwohl Opferorganisationen von bis zu 400 Geiseln und Entführten ausgehen. Ebenso streiten sie ab, am Drogengeschäft beteiligt zu sein, und behaupten, dass sie Produktion und Handel in den von ihnen kontrollierten Territorien nur »besteuern«. Die Unterstützung für die Verhandlungen und die Er-

wartungen hinsichtlich ihres Erfolges sind in der Bevölkerung seit Oktober entsprechend deutlich zurückgegangen.

Umfragen machen auch deutlich, dass eine klare Mehrheit der Kolumbianer_innen politische Zugeständnisse als Ergebnis der Verhandlungen strikt ablehnt, auch wenn sie einzelne Forderungen der FARC für gerechtfertigt hält. Aus Sicht der Verhandlungspartner noch problematischer ist die kategorische Ablehnung einer Amnestie und der Beteiligung von FARC-Führern, die Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen tragen, an der Politik. Das Verhalten der FARC im Verhandlungsprozess hat zur Konsequenz, dass auch die Unterstützung für Präsident Santos seit Oktober wieder zurückgegangen ist und die Ablehnung wieder höher ist als die Zustimmung. Damit nimmt auch die Legitimität des Präsidenten zur Durchsetzung der Ergebnisse der Verhandlung ab.

Die Risiken sind also hoch: Das Verhalten der politischen Führung der FARC in den Verhandlungen lässt befürchten, dass sie möglicherweise ihre Karten überreizen, um Legitimität bei ihren Truppen zu bewahren und sich als Friedens- und Reformkraft bei der linken Wählerschaft in Kolumbien zu etablieren. Präsident Santos hat verlauten lassen, dass er die Verhandlungen abbrechen wird, wenn bis November keine Vereinbarung erreicht wird. Dies müsste auch den FARC klar sein, ebenso wie die Tatsache, dass die aktuellen Umfrageergebnisse sich im Falle einer Friedensvereinbarung ebenso schnell wieder umkehren dürften. Mit der Vorlage verhandlungsfähiger Forderungen durch die FARC wird in der Tat hinter verschlossenen Türen konstruktiv verhandelt. Stolpersteine bestehen nach wie vor, aber insgesamt bestehen gute Aussichten, dass es bis November 2013 zu einer Vereinbarung kommt.

Politische Konsequenzen

Die Verhandlungen mit den FARC und die mögliche Beteiligung der FARC an den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im März und Mai 2014 haben auch Auswirkungen auf die Konfiguration der politischen Kräfte. Für die Wiederwahl von Santos wird ein Abkommen mit den FARC, das auf breiter Ebene akzeptiert wird, entscheidend sein. Weitere Faktoren, wie die Entwicklung der Wirtschaft, werden möglicherweise eine Rolle

spielen, aber sekundär sein. Die Rechte unter Führung von Uribe hofft auf 30 bis 35 Prozent der Sitze auf der Grundlage einer Senatsliste, die von Uribe selbst angeführt wird. Ihr Problem ist, dass Uribe nicht mehr für das Amt des Präsidenten kandidieren kann, und sie keine wirklich attraktiven Kandidat_innen haben. Umfragen deuten auch an, dass trotz seiner nach wie vor hohen Beliebtheitswerte Uribe und seine Anhänger_innen seine Wahlperspektiven überschätzen.

Der mögliche Eintritt der FARC in die zivile Politik hat bei der Linken die sowieso schon hohe Fragmentierung noch verschärft. Anfang 2012 bildete sich mit der Marcha Patriótica (MP) eine neue linke Bewegung, die allgemein als zukünftige Wahlplattform der FARC angesehen wird, obwohl die meisten ihrer Führer dies bestreiten. In der MP haben sich eine Vielzahl von Initiativen von Bäuerinnen und Bauern aus Konfliktgebieten, die Führer_innen der Studierendenbewegung, die 2011 die Bildungsreform der Regierung zu Fall brachte, eine von der ehemaligen liberalen Senatorin Piedad Cordoba geführte Friedens-Nichtregierungsorganisation und die Kommunistische Partei (PCC) zusammengeschlossen. Die Beteiligung der PCC an der MP hatte zur Folge, dass sie in einer intern umstrittenen Entscheidung aus dem Polo Democrático Alternativo (PDA) ausgeschlossen wurde. Vieles deutet daraufhin, dass auch die verbleibenden politischen Kräfte des PDA bis zur Wahl nicht zusammenbleiben werden und sich entweder selbständig machen oder auch der MP anschließen werden.

Dass im Falle eines Abkommens die Paramilitärs wieder aktiv werden, ist entgegen vieler Befürchtungen unwahrscheinlich. Zwar bilden ehemalige Paramilitärs den Kern der heutigen kriminellen Banden und Drogenorganisationen, aber ihre Spielräume haben sich mit der Aufrüstung der Streitkräfte nachhaltig verringert.

Friedensdividenden?

Mit der Ankündigung der Friedensverhandlungen hat auch eine Debatte über die sogenannte Friedensdividende begonnen. Hier wird unter anderem die Hoffnung genährt, dass sich mit dem Ende des bewaffneten Konflikts die Steuern senken ließen angesichts geringerer Sicherheitsausgaben, und gleichzeitig das Wachstum um ein bis zwei Prozent pro Jahr steigen würde.

Besonnenere und realistischere Stimmen weisen darauf hin, dass der Frieden zunächst Kosten mit sich bringt, die Friedensdividende also erst noch verdient werden muss: Ohne die Befriedung der von kriminellen Banden beherrschten Gebiete, ohne Investitionen in die ehemaligen Konfliktgebiete mit den FARC und ohne den Aufbau eines flächendeckenden Rechtsstaates sowie Investitionen in Infrastruktur und grundlegende soziale Versorgung wird es keine Friedensdividende geben. Im Gegenteil, auch Teile der entwaffneten und wiedereingegliederten Guerillas würde sich wie schon bei den Paramilitärs früher oder später den kriminellen Banden anschließen, genauso wie viele Jugendliche ohne Perspektive, weil sie sich dort eine vielversprechende Karriere und sozialen Aufstieg versprechen. In einer kürzlichen Umfrage unter 200 Eigentümern, Präsidenten und Top-Managern aus den 2.500 größten Unternehmen Kolumbiens – stimmten zwar 77 Prozent der Aufnahme der Friedensverhandlungen durch Präsident Santos zu, aber nur 44 Prozent glauben an einen Vertrag mit den FARC, und 65 Prozent sind nicht bereit, mehr Steuern zu zahlen, um den Friedensprozess zu finanzieren.³ Dabei müsste die Steuerquote von 15 Prozent auf mindestens 18 Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen.

Rolle Deutschlands und der Europäischen Union

Deutschland und die EU werden erst wirklich bei der Implementation eines eventuellen Abkommens gefordert sein. Denn dann stellt sich die Frage nach internationaler Überprüfung und Garantien der Implementierung. Hier werden voraussichtlich sogar Friedenstruppen für Entwaffnung und Garantie der Waffenstillstandslinien notwendig sein. Weder Deutschland noch die EU sollten sich leichtfertig beteiligen, sondern das Abkommen und die Politik der kolumbianischen Regierung auf Nachhaltigkeit und Fortschritte bei der Etablierung eines flächendeckenden Rechtsstaates überprüfen. Damit ein eventuelles Abkommen zu Frieden und Rechtsstaatlichkeit im Kolumbien beiträgt, wird das Land massiv in den Frieden investieren und entsprechend auch die Steuern anheben müssen. Selbst nach dem Ende des Guerillakriegs wird Kolumbien noch viel für den Frieden tun müssen.

3. *Dinero*, 14.9.2012, S. 23–29.



Über den Autor

Hans Mathieu ist Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kolumbien und Leiter des Projekts zu Regionaler Sicherheitskooperation in Lateinamerika.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dörte Wollrad, Leiterin, Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: ++49-30-269-35-7484 | Fax: ++49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-498-3