

## Kolumbien - der weite Weg zu Kriegsbeendigung und Frieden

Kurtenbach, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GIGA German Institute of Global and Area Studies

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kurtenbach, S. (2013). *Kolumbien - der weite Weg zu Kriegsbeendigung und Frieden*. (GIGA Focus Lateinamerika, 11). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-336469>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Kolumbien – der weite Weg zu Kriegsbeendigung und Frieden***

Sabine Kurtenbach

Kolumbiens Regierung und die Guerillagruppe FARC verhandeln seit 19. November 2012 in Havanna über die Beendigung des letzten und ältesten Krieges Lateinamerikas.

### **Analyse**

In den vergangenen beiden Jahrzehnten wurden zahlreiche Kriege in Lateinamerika am Verhandlungstisch beendet. Guerillagruppen haben sich in Parteien transformiert, sitzen in Parlamenten und teilweise sogar in Regierungen. Die Erfahrungen in Zentralamerika sowie früherer Initiativen in Kolumbien selbst zeigen aber auch, welche gewichtigen Stolpersteine es bei Friedensverhandlungen aus dem Weg zu räumen gilt. Dazu gehören Fragen des *Procedere*, der Bearbeitung zentraler Konfliktursachen und der Umgang mit der Kriegsgewalt.

- Entgegen den Forderungen nach möglichst breiter Beteiligung an Friedensverhandlungen haben in Lateinamerika eher Elitenpakete zur Unterzeichnung von Abkommen geführt.
- Kriegsbeendigung und institutionelle Reformen haben vielfach die politische Partizipation zuvor ausgeschlossener Bevölkerungsgruppen ermöglicht, aber nur begrenzt zur Verringerung sozialer Ungleichheit beigetragen.
- Im Falle Kolumbiens stellen Regierung und FARC die Lage im ländlichen Raum an den Anfang der Verhandlungsagenda. Die ländliche Konfliktdynamik lässt sich aber nicht auf den traditionellen Gegensatz zwischen Großgrundbesitz und Kleinbauern reduzieren, sondern umfasst auch Veränderungen der Landnutzung.
- Die Frage des Umgangs mit der Kriegsgewalt ist durch die Existenz des internationalen Strafgerichtshofs wesentlich komplizierter geworden, weil damit traditionelle „gentlemen’s agreements“ (Demobilisierung gegen Amnestie) faktisch ausgeschlossen sind.
- Ein Ende von Krieg schafft noch nicht automatisch Frieden, sondern kann auch zur Verlagerung der Gewalt aus dem politischen Raum führen. Nachhaltiger Frieden hängt vor allem vom Willen der beteiligten Eliten zu grundlegenden sozialen Reformen ab.

*Schlagwörter: Friedensprozesse, Kolumbien, institutionelle Reformen, ländliche Entwicklung, Zentralamerika*

## Begrenzte oder umfassende Agenden für den Frieden?

Vor 25 Jahren legten die damaligen Präsidenten Zentralamerikas im sogenannten Esquipulas-Prozess die Grundlage für die Beendigung der internen Kriege in der Region. Oscar Arias, damals Präsident Costa Ricas, erhielt dafür im Dezember 1987 den Friedensnobelpreis. In den folgenden zehn Jahren wurden die Kriege in Nicaragua (1990), El Salvador (1992) und Guatemala (1996) beendet. Auch Kolumbien hat mit Friedensverhandlungen Erfahrung. Im Jahr 1990 legten die Bewegung 19. April (M-19) und andere kleinere Gruppen die Waffen nieder. Friedensbemühungen mit der FARC-Guerilla (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas) scheiterten dagegen sowohl Mitte der 1980er Jahre als auch Ende der 1990er Jahre.

Acht Jahre lang waren Gespräche der kolumbianischen Regierung mit den FARC undenkbar, weil die Regierung Uribe (2002-2010) auf einen militärischen Sieg setzte und lediglich über Modalitäten der Waffenniederlegung reden wollte. Präsident Juan Manuel Santos (seit 2010) hat diese Politik als Verteidigungsminister zwar mitgetragen, nun aber einen deutlichen Schwenk vollzogen, der ihm von seinem Vorgänger und dessen Gefolgsleuten viel Kritik eingebracht hat. Um die Erfolgsaussichten der aktuellen Gespräche einzuschätzen, ist es hilfreich, drei miteinander verbundene Fragen zu analysieren, die sich im Vorfeld aller Friedensverhandlungen stellen: Erstens der Fahrplan bzw. das Procedere, zweitens die teilnehmenden Akteure und schließlich drittens die inhaltliche Reichweite oder das Themenspektrum. Diese Vereinbarungen sind wichtig – und deshalb schwierig –, weil sie bereits einige Entscheidungen vorwegnehmen, beispielsweise eine Festlegung, wer legitime Verhandlungspartner sind oder welche Konflikte als ursächlich für die Gewalt betrachtet werden. Schon deshalb ist die Einigung auf ein Procedere, wie dies in Kolumbien nach achtmonatiger Verhandlung Ende August 2012 erfolgte, ein erster wichtiger Erfolg.

Als Ziel der Gespräche wurde das Ende des Konflikts vereinbart. Das klingt zunächst banal, ist aber aus zwei Gründen bedeutend: Erstens hat die kolumbianische Regierung in den letzten Jahren immer wieder betont, dass sie nur über die Modalitäten der Demilitarisierung der FARC reden werde. Zweitens haben die vergangenen Friedensprozesse dieses Ziel bisher nie explizit benannt,

sondern zunächst andere Fragen wie die eines Waffenstillstands oder die Beteiligung der Zivilgesellschaft behandelt. Am Dialog nehmen Vertreter der kolumbianischen Regierung und der FARC teil. Dies bedeutet, dass zumindest derzeit weder das Ejército de Liberación Nacional (ELN) – die zweite noch aktive Guerillagruppe – noch Vertreter der Zivilgesellschaft mit am Tisch sitzen. Die Rolle externer Akteure wurde auf die Begleitung beschränkt, eine aktivere Beteiligung als Vermittler ist bisher nicht vorgesehen.

Häufig wird die Forderung erhoben, dass Friedensprozesse möglichst inklusiv sein müssen, um erfolgreich zu sein. Die Erfahrungen in Zentralamerika und auch in Kolumbien widersprechen dem jedoch: Erfolgreicher waren diejenigen Prozesse, an denen wenige Akteure beteiligt waren. In El Salvador und Guatemala beteiligten sich zwar alle Guerillagruppen an den Gesprächen mit der Regierung, allerdings hatten sie sich schon lange zuvor zusammengeschlossen, sodass sie – trotz nicht unwichtiger Unterschiede zwischen einzelnen Fraktionen – ein weit höheres Maß an Kohäsion aufwiesen, als dies in Kolumbien zwischen FARC und ELN der Fall ist. Zwar schlossen sich beide im Jahr 1987 in einem gemeinsamen Dachverband, der Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, zusammen, doch mit dem Scheitern der Friedensgespräche im Jahr 1992 wurde dieser wieder aufgelöst.

Auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft wird zwar immer wieder gefordert, hat in Zentralamerika und auch in Kolumbien selbst bisher nicht unbedingt zum Erfolg beigetragen. In Nicaragua und El Salvador spielten die Kirchen, nicht aber andere zivilgesellschaftliche Organisationen eine wichtige Rolle bei den Verhandlungen. Und Guatemala gilt mit der „Versammlung der Zivilgesellschaft“ (Asamblea de la Sociedad Civil, ASC) zwar als Musterbeispiel inklusiver Friedensprozesse; eine genauere Betrachtung zeigt aber, dass deren Rolle eher begrenzt war. Zum einen nahmen die Verhandlungsparteien die Vorschläge der ASC lediglich zur Kenntnis, zum anderen gehören gerade die Abkommen, die auf Vorlagen der ASC beruhen, zum Beispiel zu den Rechten der indigenen Völker, zu den Teilverträgen mit der schwächsten Umsetzung. Auch im kolumbianischen Friedensprozess nach 1998 gab es eine große Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure. Die öffentlichen Anhörungen produzierten aber vor allem ein Medienspektakel, nicht aber Vor-

schläge für eine Deeskalation der Gewalt oder für aktive Konfliktbearbeitung.

Auch wenn es wichtig ist, zentrale Akteure – etwa Vertreter des Militärs – an den Gesprächen zu beteiligen, benötigen Friedensverhandlungen doch ein Mindestmaß an Vertraulichkeit zwischen den Beteiligten, damit Kompromissmöglichkeiten sondiert werden können, ohne sofort öffentlich zerredet zu werden. Insofern ist das Modell erfolgreicher Verhandlungen eher exklusiv als inklusiv.

Inhaltlich sprechen Regierung und FARC – in dieser Reihenfolge – über fünf Themen:

- Agrarentwicklung,
- politische Beteiligung,
- Modalitäten der Beendigung des Konflikts,
- illegale Drogen,
- Entschädigung der Opfer.

Mögliche Teilvereinbarungen treten erst dann in Kraft, wenn das letzte Abkommen unterzeichnet ist. Hier werden dann auch Mechanismen der Implementierung, Verifizierung und internationalen Begleitung festgelegt.

Während nach der militärischen Polarisierung der letzten Jahre in Kolumbien das Abkommen von Ende August an sich schon ein Erfolg ist, folgte der ersten Euphorie in der kolumbianischen Öffentlichkeit bereits kurz nach der offiziellen Eröffnung der Gespräche am 18. Oktober 2012 im norwegischen Oslo eine gewisse Skepsis. Denn der Sprecher der FARC, Luciano Marín Arango alias Iván Márquez, betonte, dass die Guerilla nicht bereit sei, die Waffen ohne strukturelle Veränderungen in Kolumbien abzugeben. Diese Forderung nach einem anderen Entwicklungsmodell wies der Verhandlungsführer der Regierung, Humberto de la Calle, umgehend zurück. In den folgenden vier Wochen forderten auch verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft sowie das ELN ihre Einbeziehung in die Gespräche. Die stärkste Opposition kommt von Expräsident Alvaro Uribe, der unermüdlich gegen die Gespräche mit „Terroristen“ twittert. Anhänger seiner Politik der „demokratischen Sicherheit“ prophezeien in Zeitungskolumnen, dass dieser Prozess scheitern muss (Rangel 2012).

Zum Auftakt der inhaltlichen Gespräche in Havanna gab es aber erst einmal ein positives Signal der FARC, die einen einseitigen Waffenstillstand bis 20. Januar 2013 verkündete. Entscheidend wird sein, ob die Gespräche bis dahin ein gewisses Momentum generieren, das Vertrauensbildung und Kompromisse ermöglicht.

## **Institutionelle Reformen als Mechanismus der Konfliktbearbeitung**

Eine zweite Debatte zu Friedensverhandlungen bezieht sich auf die Frage, inwieweit ein Abkommen die Grundlage für die Bearbeitung der zugrunde liegenden gesellschaftlichen Konflikte darstellt. Auch die Probleme, die aus der Dynamik der Gewalt selbst entstehen, können in Friedensabkommen wenigstens benannt werden wie die Frage der Repatriierung von Flüchtlingen.

In Zentralamerika vereinbarten die Konfliktparteien Reformen zur Ausweitung der politischen Partizipation auch auf bis dahin ausgeschlossene Gruppen. Die Guerillaorganisationen transformierten sich – mit Ausnahme der nicaraguanischen Contra – zu politischen Parteien; ihre Vertreter zogen mit unterschiedlichem Erfolg in die Parlamente ein, teilweise erlangten sie auch Regierungsbeteiligung. Kolumbien beschritt Anfang der 1990er Jahre ähnliche Wege. Zwar verhandelten die M-19 und einige kleinere bewaffnete Gruppen lediglich über die Details ihrer Demobilisierung, im Jahr 1991 war sie aber maßgeblich an der Ausarbeitung der neuen Verfassung beteiligt. Diese hat den zivilen Handlungsraum für politische Akteure ebenso wie für zivilgesellschaftliche Organisationen maßgeblich vergrößert, obwohl der Krieg mit der FARC andauerte.

Diese Erfahrungen stehen beispielhaft für Strategien der Befriedung, bei denen dauerhafter Frieden nicht nur durch die Beendigung von Kriegen, sondern durch eine Demokratisierung der politischen Systeme und institutionelle Reformen geschaffen werden soll. Die Vereinten Nationen haben diese Ziele in der Agenda for Peace bereits im Jahr 1992 formuliert. Dreh- und Angelpunkt ist die Annahme, dass demokratische Regierungssysteme gesellschaftliche Konflikte ohne den Einsatz von Gewalt lösen können. Ob diese Strategie in Nachkriegsgesellschaften funktioniert, muss vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Lateinamerika, aber auch in anderen Weltregionen (Ansorg et al. 2012) zunehmend bezweifelt werden.

In Zentralamerika und Kolumbien wurde durch die Friedensabkommen und die folgenden institutionellen Reformen eine der zentralen Konfliktursachen – die mangelnde demokratische Partizipationsmöglichkeit – erfolgreich bearbeitet. Allerdings haben die hiermit verbundenen Reformprozesse, wenn auch ungewollt, neue Probleme geschaffen. Beispielhaft hierfür sind etwa Projekte

zur Dezentralisierung und die Reform des Sicherheitssektors. Die Dezentralisierung der staatlichen Verwaltung und der Finanzen hat in Zentralamerika – und in noch stärkerem Maße in Kolumbien – zentrifugale Kräfte freigesetzt, die den Zentralstaat geschwächt haben. In Guatemala und El Salvador entstand außerdem durch den Abbau der repressiven Militärapparate ein Machtvakuum, das die neuen Polizeikräfte nicht füllen konnten, was die Ausbreitung illegaler und schattenökonomischer Netzwerke erleichtert hat.

Ein Mindestmaß an staatlichen Kapazitäten und deren rechtsstaatliche Kontrolle ist sowohl für Demokratisierungs- als auch für Friedensprozesse wichtig, weil nur so eingegangene Verpflichtungen oder vereinbarte Verfahrensweisen auch umgesetzt werden können. Sowohl Kriegsbeendigung als auch politische Öffnung aber haben Machtverschiebungen zur Folge, produzieren Gewinner und Verlierer und führen zu einer Vielzahl von Konflikten weit über die ehemaligen Kriegsparteien hinaus. Wie wichtig staatliche Kapazitäten zur Gewaltkontrolle und Sanktionierung von Gewalt im Umfeld von Friedensverhandlungen sind, haben in Kolumbien ausgerechnet die FARC nach 1985 erfahren. Im Friedensprozess mit der Regierung Betancur (1982-1986) gründeten demobilisierte FARC-Guerilleros die politische Partei Unión Patriótica (UP) und beteiligten sich relativ erfolgreich an den Kommunalwahlen. In kurzer Zeit wurden über 3.000 Repräsentanten und Mitglieder der UP von paramilitärischen Gruppen ermordet. Auch den Führer der M-19, Carlos Pizarro, erschossen Auftragskiller im Jahr 1990 im Wahlkampf.

Auch wenn in Zentralamerika heute vergleichbare systematische politische Morde nicht an der Tagesordnung sind, so haben viele Gewaltakte, die gemeinhin der organisierten und weniger organisierten Kriminalität zugeschrieben werden, politische Ursachen und Wirkungen. Die Ermordung von Menschenrechtsverteidigern und Vertretern einer demokratischen Öffentlichkeit schürt nicht nur ein Klima der Angst, sondern untergräbt auch die ohnehin fragilen demokratischen Prozesse. Während Jugendliche dann in Medien und Politik zum Sicherheitsproblem stilisiert werden, spielt die politische Verantwortlichkeit von Regierungen, Eliten, Parteien und Teilen der Zivilgesellschaft am Status quo kaum eine Rolle (Argueta et al. 2011).

Aber auch wenn die Öffnung der politischen Systeme als Teil der Befriedung sowohl in Zentralamerika als auch in Kolumbien sicher erfolg-

reich war, hat sie bisher wenig dazu beigetragen, die zweite historische Konfliktursache – die soziale Ungleichheit – zu verringern. Die Friedensprozesse haben dieses Thema in der Regel ausgespart. Die soziale und ökonomische Ungleichheit sollte über die Demokratisierung der politischen Systeme bearbeitet werden. Nirgendwo haben die auf den Weg gebrachten institutionellen Reformen die sozialen Probleme direkt adressiert. Im Gegenteil: In El Salvador und Guatemala war die Beibehaltung des exportorientierten Wirtschaftsmodells eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich die traditionellen wie die im Krieg neu dazugekommenen Eliten auf die politischen Veränderungen eingelassen haben.

In Zentralamerika bleibt die Frage des Zugangs zu Land und der Kontrolle der dortigen Ressourcen eines der ungelösten Probleme, das die Migration in die Städte und über die Landesgrenzen hinaus dynamisiert.<sup>1</sup> In diesem Umfeld gedeihen Drogenanbau und Drogenhandel sowie andere Formen der kriminellen Ökonomie (von Schmuggel bis Menschenhandel): Hier entsteht außerdem ein großes Rekrutierungspotenzial junger Männer für bewaffnete Gruppen. Vor diesem Hintergrund ist es beachtlich und ein positives Signal, dass die kolumbianischen Konfliktparteien die Frage der ländlichen Entwicklung als ersten Punkt auf die Tagesordnung der Verhandlungen gesetzt haben.

### **Ländliche Entwicklung – Schlüssel zum Erfolg?**

Der Konflikt um Land hat die Gewaltdynamik in Kolumbien in der vergangenen Dekade geprägt, auch wenn das Thema politisch und medial überwiegend auf die Frage der Drogenökonomie reduziert wurde. Das Problem geht weit über den Gegensatz zwischen Großgrundbesitz und kleinbäuerlicher Wirtschaft hinaus, der die Debatten in den 1960er Jahren prägte und auch am Beginn des bewaffneten Kampfes der FARC stand.

Über 40 Jahre Gewalt haben die ländlichen Regionen Kolumbiens verändert. Der Vormarsch des Kokaanbaus in den Grenzregionen hat allen bewaffneten Akteuren finanzielle Ressourcen beschert, ohne die sie ihren Kampf nicht hätten

<sup>1</sup> Hierauf haben die regionalen Berichte zur Entwicklung in Zentralamerika immer wieder hingewiesen (siehe Estado de la Región 2011). Im Jahr 2010 haben die zentralamerikanischen Präsidenten allerdings eine Strategie zur ländlichen Entwicklung verabschiedet, die die anhaltende Kluft zwischen ländlichen und städtischen Lebensräumen verringern soll.

fortführen können. Daneben ist die Kontrolle ländlicher Regionen auch für die Ausbeutung natürlicher Ressourcen (v.a. Öl, Kohle, Gold) und agroindustrielle Großprojekte wie die großflächigen Palmölplantagen wichtig. In diesem Umfeld hat die gewaltsame Vertreibung der Zivilbevölkerung in den letzten Jahren massiv zugenommen. Nach Darfur (Sudan) weist Kolumbien heute weltweit die höchste Zahl an intern vertriebenen Menschen auf (3,6 bis 5,2 Millionen; PNUD 2011: 283). Die Vertreibung war vor allem für die paramilitärischen Gruppen eine zentrale Strategie, weil sie die ökonomische Basis für Allianzen mit lokalen Politikern und Unternehmern darstellte. Beide Seiten profitierten: Die Paramilitärs konnten ihr gewaltsam angeeignetes Vermögen legalisieren, lokale Eliten wurden am Gewinn beteiligt und konnten ihren Einfluss vergrößern (Grajales 2011: 774). Außerdem entledigten sich die lokalen und regionalen Eliten mithilfe der Paramilitärs der Bedrohung durch bewaffnete Gruppen wie die FARC, deren politischen Ziele eine grundlegende Veränderung des Gesellschaftsmodells vorsehen und nicht nur eine Beteiligung am Status quo.<sup>2</sup>

Im Jahr 2002 zog Alvaro Uribe als Repräsentant der regionalen und lokalen Eliten in den Präsidentenpalast ein. Obwohl sein Nachfolger, der heutige Präsident Santos (seit 2010), als Uribes Verteidigungsminister dessen militärische Strategie der Kriegsbeendigung maßgeblich mitgestaltete, setzte er sich in der Landfrage von seinem Vorgänger ab. Bereits kurz nach seiner Amtsübernahme kündigte er am 2. September 2010 eine Landreform an und im November 2010 legte er einen nationalen Entwicklungsplan zur Verringerung der sozialen Ungleichheit vor (Prosperidad para Todos). Im Jahr 2011 brachte die Regierung dann ein Gesetz zur Entschädigung der Opfer von Krieg und Vertreibung ins Parlament ein, in dessen Rahmen auch Land zurückgegeben werden soll. Damit erkennt die Regierung die Landfrage als eine zentrale strukturelle Ursache der lang anhaltenden Gewalt an, ohne allerdings den Grundkonflikt zwischen kleinbäuerlichen und agroindustriellen Formen der Landnutzung zu lösen. Dennoch ist damit eine wichtige Grundlage für die Gespräche mit den FARC gelegt.

<sup>2</sup> Die Aufarbeitung dieser Allianzen ist zentraler Teil des sogenannten „Para-Politik“-Skandals. In den vergangenen fünf Jahren wurden 200 Abgeordnete und über 500 Funktionäre der öffentlichen Verwaltung wegen Verbindungen zu den Paramilitärs angeklagt (Semana 2012).

Die FARC dagegen haben bisher keine neue Verhandlungsposition zur ländlichen Entwicklung formuliert, sondern bei der Pressekonferenz zum Auftakt der Verhandlungen in Oslo Mitte Oktober 2012 altbekannte Forderungen erhoben. Darin geht es zum einen um die Enteignung von Großgrundbesitz, zum anderen um die Kritik am exportorientierten extraktiven Entwicklungsmodell überhaupt. Die wachsende internationale Nachfrage nach Rohstoffen hat Kolumbiens Ökonomie grundlegend verändert. Nicht mehr Kaffee, sondern Öl und Kohle sind heute die wichtigsten Exportgüter. Wie in anderen Ländern Lateinamerikas sind hiermit zahlreiche Konflikte zwischen lokalen Gemeinschaften und den Unternehmen verbunden, in denen es um Mitsprache, Umweltstandards und die Verteilung der Gewinne geht. Kompromisse beim Thema ländliche Entwicklung sind zwar schwierig, vielleicht aber möglich, wenn angesichts der regionalen Vielfalt Kolumbiens lokal und regional angepasste Reformen für eine Verbesserung der Lebensperspektiven auf dem Land gesucht werden. Die Erfahrungen in den von Weltbank, EU und kolumbianischer Regierung geförderten „Friedenslaboratorien“ könnten hier ein wichtiger Baustein sein. Hier werden lokal angepasste und partizipatorische Wege der Ressourcennutzung und der regionalen Entwicklung gesucht. Aber auch wenn es hier Erfolge gibt, bleibt neben Fragen der Demilitarisierung und Demobilisierung noch die Frage des Umgangs mit Opfern und Tätern.

### **Opfer, Täter und Strafflosigkeit**

Die Frage, wie eine Gesellschaft nach Kriegsende mit Opfern und Tätern umgeht, ist spätestens seit der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 2002 keine rein nationale Angelegenheit mehr. In den Unterzeichnerstaaten – zu denen auch Kolumbien zählt – kann der Strafgerichtshof seither Verfahren wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen einleiten, wenn die nationale Justiz nicht willens oder nicht fähig ist, dies zu tun. Unter normativen und menschenrechtlichen Gesichtspunkten ist es eine begrüßenswerte Entwicklung. Allerdings kann dies Friedensverhandlungen gefährden oder zum Scheitern verurteilen, weil Anführer von bewaffneten Gruppen kaum an den Verhandlungstisch kommen, wenn ihnen lange Prozesse und Gefäng-

nisstrafen drohen. Im Fall Kolumbien trifft dies auf eine Tradition der „gentlemen's agreements“ zu, die zahlreiche Kriege des 19. und 20. Jahrhunderts mit einer Amnestie für die militärisch unterlegene Partei beendeten. Auch gegenüber den demobilisierten Guerilleros der M-19 hatte im Jahr 1990 eine Amnestieregelung gegriffen.

Derzeit mobilisieren nationale und internationale Menschenrechtsorganisationen gegen mögliche Amnestieregelungen nicht nur für Mitglieder der FARC, sondern auch der staatlichen Streitkräfte. Bei Letzteren hat sich die Regierung auf den Standpunkt gestellt, sie hätten auf Befehl gehandelt. Allerdings werden auch Angehörigen des Militärs schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen. Ein Beispiel sind die sogenannten „falsos positivos“: Junge Männer wurden von Armeemitgliedern erschossen und in Uniformen der Guerilla gesteckt, um die Erfolgsbilanz der Streitkräfte gegen die Guerilla zu „verbessern“. Brisant ist das Thema Amnestie auch aus einem anderen Grund. Im Gefängnis sitzende Chefs der Paramilitärs haben bereits angekündigt, dass sie im Falle von Amnestien für FARC-Befehlshaber die gleiche Behandlung einfordern werden. Damit würde die ohnehin rudimentäre Strafverfolgung paramilitärischer Verbrechen infrage gestellt.

Letztlich spiegeln Aufarbeitung, Strafverfolgung und Wiedergutmachung politische und militärische Machtverhältnisse der jeweiligen Gesellschaft wider. Auch aus diesem Grund konnte in Zentralamerika die Gewalt zwar dokumentiert, aber nicht strafrechtlich verfolgt werden. In Kolumbien sind die Machtverhältnisse um ein Vielfaches komplizierter, gibt es auch aufgrund der langen Dauer der Gewalt und der Vielzahl der beteiligten zivilen und bewaffneten Akteure eine große Grauzone, in der schwer zu bestimmen ist, wer für welche Verbrechen verantwortlich ist.

Mindestens ebenso kompliziert ist die Frage, ob – und wenn ja, in welcher Form – die Opfer entschädigt werden. Bei der Rückgabe von Land stellt sich vor allem die Frage, ob die kolumbianische Regierung in der Lage ist, das Gesetz umzusetzen. Zentral ist hier der Schutz derjenigen, die eine Rückgabe und Entschädigung bekommen. In den Jahren 2010 und 2011 sind bereits 19 Repräsentanten der Opfer ermordet worden. In den von Paramilitärs dominierten Regionen haben sich offenbar bewaffnete Gruppen gebildet, die explizit das Ziel verfolgen, die Entschädigung zu verhindern; von „Antirückgabearmeen“ (*ejércitos antirestitución*) ist

die Rede (Barrera und Quiroga 2012: 18). Andauernde Gewalt kann hier das ohnehin prekäre Vertrauen in den guten Willen der Regierung Santos sowie den Friedensprozess insgesamt schnell zerstören.

Aber auch andere Formen der Entschädigung sind kompliziert, wie das Beispiel Guatemala zeigt. Die Frage der Wiedergutmachung wurde hier sehr schnell auf den monetären Aspekt reduziert. Abgesehen davon, dass ein Menschenleben nicht mit einer einmaligen Geldzahlung aufzuwiegen ist, sind andere nicht monetäre Formen der Entschädigung oder Anerkennung des Leids vielfach wichtiger. Angehörige von Verschwundenen oder Ermordeten brauchen beispielsweise Gedenkstätten, an denen sie die Toten ehren können, oder aber ein Dokument, das feststellt, der Mann, Sohn oder die Tochter sei kein Mitglied bewaffneter Gruppen gewesen, sondern Opfer von Militär oder paramilitärischen Todesschwadronen.

Hier ist bei den Gesprächen nicht nur Fingerspitzengefühl gefragt, sondern auch ein großes Maß an Flexibilität, damit die Aufarbeitung der Kriegsgewalt nicht für alle Zukunft ausgeschlossen wird. Das Beispiel Spanien zeigt, wie politisch dieses Thema auch 75 Jahre nach Kriegsende und nach fast 40 Jahren erfolgreicher Demokratisierung bleiben kann. Es sind nicht die Mütter, Frauen und Schwestern, sondern die Enkelinnen und Enkel der Opfer des Bürgerkriegs, die heute die Aufklärung der Gewaltakte fordern, die im Jahr 1977 per Amnestieabkommen von Strafverfolgung ausgenommen wurden.

### **Frieden für Kolumbien – mehr als die Abwesenheit von Krieg**

Gerade der Blick auf die Erfahrungen anderer Länder zeigt, dass es noch zahlreiche Stolpersteine und Probleme auf dem Weg zur Kriegsbeendigung in Kolumbien gibt. Zum Auftakt der inhaltlichen Gespräche haben die FARC am 19. November 2012 einen zweimonatigen einseitigen Waffenstillstand verkündet. Dies könnte ein Zeichen des guten Willens sein und denjenigen den Wind aus den Segeln nehmen, die die Friedensbemühungen als zum Scheitern verurteilt sehen. Allerdings könnte es auch der Versuch sein, in der Öffentlichkeit zu punkten und die Regierung unter Zugzwang zu setzen. Präsident Santos hat stets betont, dass der militärische Kampf bis zur Unterzeichnung des

letzten Abkommens weitergehe. Dies ist in großen Teilen der politischen Kräfte, die Santos stützen, schon deshalb Konsens, weil die Gesprächsgegner Präsident Santos vorwerfen, mit dem Dialog die „demokratische Sicherheit“ – politischer Kern der Amtszeit Uribes – zu untergraben.

In El Salvador und Guatemala lagen in etwa zwei Jahre zwischen den Vereinbarungen über das Procedere der Verhandlungen und der Unterzeichnung der abschließenden Friedensverträge. So viel Zeit hat Kolumbien aufgrund des Wahlkalenders nicht. Präsident Santos wird spätestens in einem Jahr entscheiden müssen, ob er sich im Jahr 2014 zur Wiederwahl stellt. Bis dahin muss deutlich sein, ob die Gespräche eine Chance haben. Aktuelle Umfragen zeigen wie fragil die ursprüngliche Zustimmung der Bevölkerung zu den Gesprächen ist.

Sollten kolumbianische Regierung und FARC einen Friedensvertrag unterzeichnen, so ist dies zwar wichtig für die Kriegsbeendigung, aber nur ein erster Schritt auf dem Weg zum Frieden. Denn Friedenskonsolidierung oder nachhaltiger Frieden bedeutet mehr als die Abwesenheit von Krieg. Reformen dürfen sich nicht – wie in Zentralamerika weitgehend geschehen – auf institutionelle Veränderungen beschränken. Programme der sozialen Integration und der rechtsstaatlichen Sanktionierung auch der anderen Formen der organisierten wie nicht organisierten Gewalt sind hierfür notwendig. Dies geht nicht von heute auf morgen, aber auch nicht allein durch die Ausweitung politischer Partizipation oder die Transformation von bewaffneten Akteuren in politische Parteien. Notwendig sind der politische Wille aller Beteiligten ebenso wie ein Entwicklungsmodell, das die extreme soziale Ungleichheit zumindest verringert und jungen Menschen Alternativen jenseits der illegalen und kriminellen Ökonomie bietet. Dafür gibt es zwar keinen Masterplan, aber zumindest auf der lokalen Ebene in Kolumbien – teilweise auch in Zentralamerika – durchaus positive Erfahrungen.

## Literatur

- Barrera, Victor, und Diego Quiroga (2012), Los retos y desafíos de la política de restitución de tierras ¿más de lo mismo?, in: *Cien días vistos por CINEP*, 75, Mai-Juli, 17-19.
- Estado de la Región (2011), *Curato Informe del Estado de La Región Centroamérica en Desarrollo Humano Sostenible 2010*, Costa Rica: San José, online: <[www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica/informe-actual](http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica/informe-actual)> (27. November 2012).
- Grajales, Jacobo (2011), The Rifle and the Title: Paramilitary Violence, Land Grab and Land Control in Colombia, in: *The Journal of Peasant Studies*, 38, 4, Oktober, 771-792.
- PNUD (Programa Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), *Colombia Rural – Razones para la Esperanza*, Bogotá: Informe Nacional de Desarrollo Humano.
- Rangel, Angel (2012), *Dialogos. Fracaso Seguro, Semana columnistas*, online: <[www.semana.com/opinion/dialogos-fracaso-seguro/188322-3.aspx](http://www.semana.com/opinion/dialogos-fracaso-seguro/188322-3.aspx)> (22. November 2012).
- Semana (2012), *Casi 500 investigados por parapolítica en los últimos cinco años*, 25. Oktober, online: <[www.semana.com/nacion/casi-500-investigados-parapolitica-ultimos-cinco-anos/187012-3.aspx](http://www.semana.com/nacion/casi-500-investigados-parapolitica-ultimos-cinco-anos/187012-3.aspx)> (27. November 2012).



## ■ Die Autorin

Dr. Sabine Kurtenbach ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien, Sprecherin des Forschungsteams „Formen der Gewalt und öffentliche (Un-)Sicherheit“ und eine der drei Verantwortlichen des Netzwerkprojekts „Institutions for Sustainable Peace“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“.

E-Mail: <sabine.kurtenbach@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/kurtenbach>>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Politische Gewalt und innere Sicherheit stehen im Mittelpunkt des GIGA Forschungsschwerpunktes 2 „Gewalt und Sicherheit“, in dessen Rahmen das Forschungsteam „Formen der Gewalt und öffentliche (Un-)Sicherheit“ Ursachen, Dynamiken sowie den Umgang mit Formen der Gewalt jenseits organisierter Gewaltkonflikte analysiert. Das Netzwerkprojekt „Institutions for Sustainable Peace“ (ISP) untersucht die Erfolgsbedingungen von Institutionen für nachhaltige Friedenskonsolidierung: <[www.giga-hamburg.de/isp](http://www.giga-hamburg.de/isp)>.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Ansorg, Nadine, Felix Haas, Andreas Mehler, und Julia Strasheim (2012), *Institutionelle Reformen zur Friedenskonsolidierung*, GIGA Focus Afrika, 6, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika)>.

Argueta, Otto (2012), Private Security in Guatemala: Pathway to Its Proliferation, in: *Bulletin of Latin American Research*, 31, 3, 320-335.

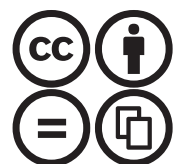
Argueta, Otto, Sebastian Huhn, Sabine Kurtenbach, und Peter Peetz (2011), *Blockierte Demokratien in Zentralamerika*, GIGA Focus Lateinamerika, 10, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.

Kurtenbach, Sabine (2011), *State-Building, War and Violence: Evidence from Latin America*, GIGA Working Papers, 181, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.

Kurtenbach, Sabine (2010), *Why is Liberal Peace-building so Difficult? Some Lessons from Central America*, in: *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88, 95-110.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Sabine Kurtenbach; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes  
Lektorat: Kerstin Labusga; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**GIGA** *Focus*  
German Institute of Global and Area Studies  
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM