

## Kolumbien vor Friedensgesprächen

Prekäre Voraussetzungen für einen überfälligen Verhandlungsprozess

Günther Maihold

Seit nahezu 50 Jahren wird Kolumbien von gewaltsamen inneren Auseinandersetzungen erschüttert. Ende August nun hat Präsident Juan Manuel Santos die formelle Aufnahme von Friedensverhandlungen mit der aufständischen FARC-Guerilla angekündigt. Die Gespräche sollen am 8. Oktober 2012 in Oslo beginnen. Seit Februar dieses Jahres hatten in Havanna geheime Vorverhandlungen stattgefunden. Sie führten zu einem Fünf-Punkte-Programm, das als Grundlage für diesen neuen Anlauf zu einer Friedenslösung dienen soll. Mit seiner Initiative geht der kolumbianische Präsident ein hohes Risiko ein, da er sich der Friedensbereitschaft und Kompromissfähigkeit der Guerilla nicht sicher sein kann. Zahlreiche frühere Versuche, eine Übereinkunft zu erreichen, waren gescheitert, weil sich die vermeintliche Dialogbereitschaft der Aufständischen als taktische Finte erwies. Auf zweierlei Weise soll verhindert werden, dass sich dies wiederholt. Zum einen will Santos den militärischen Druck auf die Aufständischen während der Gespräche aufrechterhalten. Zum anderen wird die internationale Gemeinschaft durch Garantie- und Unterstützerstaaten am Verhandlungsprozess beteiligt.

Die Zeit scheint reif für einen Friedensprozess in Kolumbien. Im vergangenen Jahrzehnt wurde die linke Guerilla der FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) militärisch deutlich geschwächt; ihre prominenten Führungspersonlichkeiten sind tot, inhaftiert oder übergelaufen. Zugleich haben die Paramilitärs, einst von Großgrundbesitzern unter staatlicher Ägide als Gegenkraft zur Guerilla geschaffen, einen formalen Demobilisierungsprozess durchlaufen. Wiederbewaffnete Kräfte (BACRIM) sind eher dem kriminellen Sektor zuzurechnen. Kolumbiens Regierung hat den Präsidenten mit dem Gesetz zum

»Rechtsrahmen für den Frieden« formal bevollmächtigt, in den Friedensprozess einzutreten. Zugleich weisen das Opfergesetz (Ley de Víctimas) und das Gesetz zur Restituiertion von Grund und Boden (Ley de Restitución de Tierras) einen gangbaren Weg, um irreguläre Kräfte in das zivile Leben einzugliedern. Vor allem aber haben Regierung und Militär ebenso wie die irregulären Kräfte zumindest vorläufig eingesehen, dass sie militärisch keinen Sieg erringen werden. Alles deutet auf eine Patt-Situation hin, an der sich auch dann nichts ändern dürfte, wenn die eine oder die andere Seite relative Vorteile erlangt. Dabei

sind die Kosten des Konflikts hoch; die Militärausgaben schlagen gegenwärtig mit 3,6 Prozent des BIP zu Buche – eine Belastung für die weitere Modernisierung des Landes.

Ob diese Rahmenbedingungen hinreichend sind, damit sich das über Jahrzehnte gewachsene Misstrauen der beteiligten Akteure überwinden lässt, wird stark von der Dynamik des Verhandlungsprozesses abhängen. Ermutigend ist, dass sich die Konfliktparteien entschieden haben, die internationale Gemeinschaft einzubinden: Kuba und Norwegen wurden als Garanten, Venezuela und Chile als Begleiter der Gespräche benannt. Mit den Verhandlungsorten Oslo und Havanna besteht zudem eine örtliche Distanz zum nationalen kolumbianischen Raum. Gespräche im eigenen Land hätten dagegen eine weitere interne Polarisierung begünstigen können.

Umstritten bleibt, ob die notwendigen Voraussetzungen für die Friedensgespräche tatsächlich gegeben sind. Zentrale Fragen sind nach wie vor offen. Wie sind Verhandlungen ohne eine Waffenruhe denkbar? Ist die Guerilla bereit, sämtliche von ihr festgehaltenen Geiseln freizulassen? Wird sie auf das lukrative Geschäft mit Entführungen verzichten und Attentate auf die Zivilbevölkerung einstellen? Wie kann ihre Beteiligung am Drogenhandel erfolgreich bekämpft werden, damit sie ihre finanzielle Grundlage verliert?

### **Paradigmenwechsel in Kolumbiens politischer Debatte**

»Der Frieden ist der Sieg« – mit dieser Losung hat Präsident Santos nach seinem Amtsantritt 2010 einen Paradigmenwechsel in Kolumbiens politischer Debatte eingeleitet. Diese war bis dahin klar vom Sicherheitsdiskurs dominiert worden. Amtsvorgänger Álvaro Uribe kritisierte denn auch die Kursänderung von Santos, der einst als sein Verteidigungsminister fungierte. Für einen ungewissen Friedensprozess, so Uribe, würden die Fortschritte in der nationalen Sicherheitslage preisgegeben, die

man während seiner Präsidentschaft (2002–2010) erzielt habe. Santos wird vorgehalten, er gehe nicht hart genug gegen die Guerilla vor. In Teilen der Gesellschaft stößt dieser Vorwurf durchaus auf Resonanz, kam es in den letzten Monaten doch zu einer Welle von Bombenanschlägen gegen die Zivilbevölkerung und die Energieinfrastruktur des Landes. Doch auch für Santos steht ein Waffenstillstand nicht zur Debatte. Er will gegebenenfalls Versuche der FARC unterbinden, ihre Position am Verhandlungstisch durch Gewaltaktionen zu verbessern. Die Unterstützung für Santos in der Bevölkerung wäre unmittelbar gefährdet, wenn er die Sicherheit im Lande nicht bewahren könnte. Dies gilt insbesondere für das im Südwesten Kolumbiens gelegene und stark indianisch geprägte Department Cauca, wo die Guerilla jüngst deutliche Terraingewinne verzeichnen konnte.

Bislang kann der Präsident auf die Unterstützung des Militärs setzen, dem er deutlich gemacht hat, dass für ihn nicht nur Sicherheit, sondern auch Frieden Ziel politischen Handelns ist. In Kolumbiens polarisierter Öffentlichkeit neigt man dazu, beide Größen als konkurrierend und nicht komplementär zu betrachten – auch deshalb sind frühere Anläufe zu einem Friedensprozess immer wieder gescheitert. Zuletzt hatte Präsident Andrés Pastrana in den Jahren 1999 bis 2002 den Dialog mit der FARC gesucht. Dafür wurde in den Departments Caquetá und Meta eine entmilitarisierte Zone von der Größe der Schweiz geschaffen. Doch die Gespräche blieben ergebnislos. Stattdessen setzte sich die FARC in diesem Gebiet mit ihrer militärischen Logistik fest, führte eine Revolutionssteuer ein und profilierte sich als wahre Reformkraft des Landes. Solche Fehler möchte Präsident Santos vermeiden. Um mögliche Territorialgewinne der Aufständischen in entmilitarisierten Zonen auszuschließen, setzte er durch, dass die Verhandlungen außerhalb des Landes stattfinden.

## Von der Gesprächsagenda zur Friedensordnung?

Seit Februar 2012 führte Kolumbiens Regierung geheime Gespräche mit der FARC.

Ergebnis war ein »Vorabkommen«, das als Gesprächsagenda für die im Oktober beginnenden Verhandlungen dienen soll. Fünf zentrale Themen wurden festgelegt: die landwirtschaftliche Entwicklung mit dem kritischen Punkt der Agrarreform, die politische Beteiligung der subversiven Kräfte, Modalitäten zur Beendigung des Konflikts, das Drogenproblem und die Einbeziehung der Opfer. Damit liegt eine breite Agenda vor, die wichtige Bereiche einer künftigen Friedensordnung erfasst, aber auch viele Stolpersteine enthält. Angesichts der bestehenden Machtverhältnisse im Land ist etwa fraglich, ob Santos sich bei einer Umverteilung von Grundbesitz gegen die wirtschaftlich und politisch dominanten Regional-eliten durchsetzen könnte. Erweitert man die Agenda noch um mögliche Forderungen der zweiten Guerilla-Gruppe – der ELN (Ejército de Liberación Nacional) –, so sind schwierige Verhandlungen zu erwarten. Die ELN kämpft vor allem gegen die Ausbeutung von Kolumbiens natürlichen Ressourcen durch multinationale Konzerne. Die Kompromissfähigkeit der Akteure dürfte hier schweren Belastungsproben ausgesetzt sein. Offene Punkte sind zudem die rechtliche Verantwortung der Guerilla für ihre Gewalttaten, die Vermeidung von Straflosigkeit, die Gründung einer Wahrheitskommission und die Entschädigung der Opfer.

Als Verhandlungsmodus wurde zwischen den Beteiligten festgelegt, dass am Ende ein Gesamtpaket beschlossen werden soll (single undertaking). Dies kompliziert den angestrebten schnellen Abschluss eines Abkommens, da die Guerilla über nationale Foren die Zivilgesellschaft einbeziehen möchte. Vereinbarungen der Konfliktparteien müssten deshalb parallel zum nationalen Debattenfortschritt erfolgen. Zahlreiche Gruppierungen werden dabei ihre Stimme erheben und einen breiten sozialen Frieden einfordern, darunter die Verbände indigener Gemeinschaften, die Studenten-

schaft und die linke Bewegung »Marcha Patriótica«. Besonders wichtig ist, dass die Opferverbände für eine nationale Versöhnung gewonnen werden.

## FARC: Guerilla ohne Machtoption

Die FARC hat in der Regierungszeit von Präsident Álvaro Uribe schwere Rückschläge hinnehmen müssen. Nach Schätzungen ging ihr Umfang seit dem Jahr 2000 von 18 000 auf 8000 Kämpfer zurück. Sie hat die Kontrolle über weite Gebiete verloren, und ihre Chancen auf einen militärischen Sieg sind minimal. Der Verlust einer realen Machtoption könnte die Gesprächsbereitschaft der FARC gefördert haben. Ihre Führungsebene wurde durch Militärschläge der Regierung so stark dezimiert, dass heute nicht mehr von einem einheitlichen Kommando der in verschiedenen Landesteilen operierenden Verbände (Frentes) gesprochen werden kann. Insgesamt soll die FARC in den letzten zehn Jahren mehr als 80 Mitglieder ihrer Kommandostrukturen verloren haben. Doch gerade diese reduzierte Kohäsion könnte sich im Verhandlungsprozess als Schwachstelle erweisen, da die FARC kein einheitlicher Akteur mehr ist. Ihre Repräsentanten können kaum für alle Gruppen sprechen, die unter dem Siegel FARC als bloße Kriminelle agieren.

Das Profil der FARC hat sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Aus einer marxistisch-leninistisch inspirierten Guerilla wurde eine im Drogen- und Entführungsgeschäft aktive kriminelle Organisation. Die FARC ist finanziell unabhängig, daher kann man nur begrenzten Druck auf sie ausüben – ein wichtiger Faktor für den Verhandlungsprozess. Ohne die Erträge aus dem Drogengeschäft würde es die Organisation schon lange nicht mehr geben. Der Kokainhandel ist ihr Lebenselixier, das politische Profil hat sich weitgehend verwischt. Die Friedensgespräche eröffnen der FARC nun die Möglichkeit, den Status eines anerkannten Akteurs zugunsten des gesellschaftlichen Wandels zurückzugewinnen. Darin liegt eine Chance, aber auch eine Gefahr

für den Friedensprozess. Werden die Verhandlungen politisiert, könnten sich Wege eröffnen, seit langem bestehende Strukturprobleme des Landes zu lösen. Doch gleichzeitig würden dadurch alte Frontstellungen gestärkt und Kompromisse erschwert.

Hinzu kommt die Frage, ob und – wenn ja – in welcher Form die ELN in die Gespräche einbezogen werden soll. Die zweite, im Vergleich zur FARC deutlich schwächere Guerilla-Gruppe umfasst rund 1500 Kämpfer. Mit ihr wurden bereits von 2002 bis 2007 (ebenfalls auf Kuba) Gespräche geführt, die letztlich ergebnislos blieben. Zumindest die Regierung scheint bereit, die ELN an den jetzigen Verhandlungen zu beteiligen. Ob dies auch für die FARC gilt, ist noch offen.

### **Die Rolle der internationalen Gemeinschaft**

Auf den ersten Blick scheint die Gruppe der Länder, die den Friedensprozess begleiten werden, sehr heterogen zu sein. Doch bei näherem Hinsehen erweist sich die Konstellation als erfolgversprechend. Kuba dient seit Jahren als Ort des Dialogs zwischen kolumbianischer Regierung und den Guerrillaverbänden. Die Führung in Havanna genießt in vielfacher Hinsicht das Vertrauen der Aufständischen. Norwegen bemüht sich seit dem Jahr 2000 um einen Dialog zwischen den Konfliktparteien und dürfte eine wichtige Rolle im Prozess der Vertrauensbildung spielen. Mit der Einbeziehung Venezuelas wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass Präsident Hugo Chávez einen intensiven Gesprächsfaden zur FARC besitzt. In der Vergangenheit hat sein Land die Aufständischen finanziell, logistisch und diplomatisch unterstützt. Erst nach Amtsantritt von Präsident Santos entspannte sich das zuvor stark belastete Verhältnis zwischen Kolumbien und Venezuela – eine Voraussetzung dafür, dass die venezolanische Führung eine tragende Rolle im Friedensprozess übernehmen kann. Chile wiederum wird eine ausgleichende institutionelle Funktion zukommen, hat das Land doch internationale Verantwor-

tung im Vorsitz der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) übernommen. Außerdem stehen sich Santos und Chiles Präsident Piñera persönlich nahe.

Über diese vier Staaten hinaus wird die internationale Gemeinschaft insgesamt gefordert sein, Verantwortung für den Friedensprozess zu übernehmen. Dies kann dadurch geschehen, dass einzelne Staaten sich an der Verifikation möglicher Beschlüsse beteiligen. Auch Deutschland sollte sich dem nicht entziehen.

### **Von der Logik des Drogenkriegs zurück zur Logik des Bürgerkriegs?**

Die Friedensgespräche stehen unter hohem Erwartungsdruck. Für einen Erfolg bedarf es jenseits des politischen Willens substantieller Zugeständnisse von beiden Seiten. Eine Verhandlungslösung mit der FARC – einem kriminellen Akteur, dessen Handlungslogik maßgeblich von Gewinninteressen im Drogengeschäft bestimmt wird – wäre ein beispielloser Fall. Organisiertes Verbrechen lässt sich nicht mit Verhandlungsprozessen beseitigen, wie sie üblich sind, um Konflikte zwischen bewaffneten Bürgerkriegsparteien zu beenden. Bislang waren gegenüber kriminellen Akteuren bestenfalls Stillhalte-Abkommen erfolgreich. Mit solchen Instrumenten lässt sich zwar die Gewalt reduzieren, eine dauerhafte Befriedung der Gesellschaft dürfte so jedoch kaum gelingen.

Entscheidend für einen Erfolg ist daher die Transformation der FARC, die sich von der kriminellen Dimension ihres Handelns lossagen müsste. Um hier Fortschritte zu erreichen, ist es nötig, dass sich die internationale Gemeinschaft jenseits der direkt beteiligten Staaten engagiert. Deutschland und die EU könnten im klassischen diplomatischen Sinne hilfreiche Dienste bei dem schwierigen Verhandlungsprozess leisten, indem sie etwa begleitende Gespräche anbieten, Projekte zur nationalen Versöhnung initiieren oder die Demobilisierung bewaffneter Akteure unterstützen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364