

Kolumbiens schwieriger Weg zum vollständigen Frieden

Auch wenn eine Reihe bewaffneter Gruppen demobilisiert wurde und die Gewalt zurückgegangen ist, erlebt Kolumbien weiterhin nur einen Teilfrieden. Der derzeitige Friedensprozess mit den FARC-Aufständischen zeigt, warum es Kolumbien schwerfällt, einen vollständigen Frieden zu erreichen.

Von Enzo Nussio

In den frühen 1980er Jahren nahm die kolumbianische Regierung als eine der ersten in Lateinamerika während des Kalten Krieges Verhandlungen mit kommunistischen Rebellen auf. Kolumbien ist jedoch das letzte Land, das bis weit ins 21. Jahrhundert hinein weiterhin einer erheblichen Bedrohung durch diese Gruppen ausgesetzt ist. Inzwischen erlebt Kolumbien – im Gegensatz zu Ländern wie Mexiko, El Salvador und Venezuela – aber auch eine Erfolgsgeschichte, was den Rückgang von Tötungsdelikten angeht.

Nach einer Reihe von Demobilisierungsprozessen mit bewaffneten Gruppen seit den 1990er Jahren, die wiederholt zu Teilfrieden führten, wurden grosse Hoffnungen in das Friedensabkommen gesetzt, welches die Regierung von Juan Manuel Santos im Jahr 2016 schliesslich mit der mächtigsten Guerillagruppe schloss. Nach einem harzigen Verhandlungsprozess in Havanna wurden die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*, FARC) zu einer legal anerkannten politischen Partei: die Alternative Revolutionäre Kraft des Volkes (*Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común*, weiterhin FARC). Mit dieser neuen politischen Plattform ist die FARC nun in der Lage, Ideen statt Waffen ins Feld zu führen. Dies hätte Kolumbien den lang ersehnten vollständigen Frieden bringen sollen.



Demonstranten bringen während des Nationalstreiks im November 2019 ihre Unzufriedenheit mit der kolumbianischen Politik zum Ausdruck und fordern den Frieden. *Luisa Gonzalez / Reuters*

Das Friedensabkommen umfasste einen Plan für eine Reihe bemerkenswerter Reformen, darunter die Umverteilung von Land, politische Garantien für die Oppositionsparteien, ein ehrgeiziges Programm zur Ersetzung von Kokapflanzungen sowie ein rechtlicher Rahmen zum Umgang mit Kriegsverbrechen. Als direkte Folge haben die FARC bis Mitte 2017 ihre Streitkräfte und ihr Unterstützungsnetzwerk, rund 10 000 Männer und 3 000 Frauen, rasch demobilisiert. Dennoch ist die kolumbianische Bevölkerung mit dem Friedensprozess und den allgemeinen politischen Bedin-

gungen nach wie vor weitgehend unzufrieden. Laut einer im Februar 2020 durchgeführten repräsentativen Meinungsumfrage sind drei von vier KolumbianerInnen der Meinung, dass man bei der Umsetzung des Friedensabkommens nicht auf dem richtigen Weg sei. Nur 13 Prozent blicken optimistisch in die Zukunft des Landes. Was ist schiefgelaufen?

Ein schwieriger Start

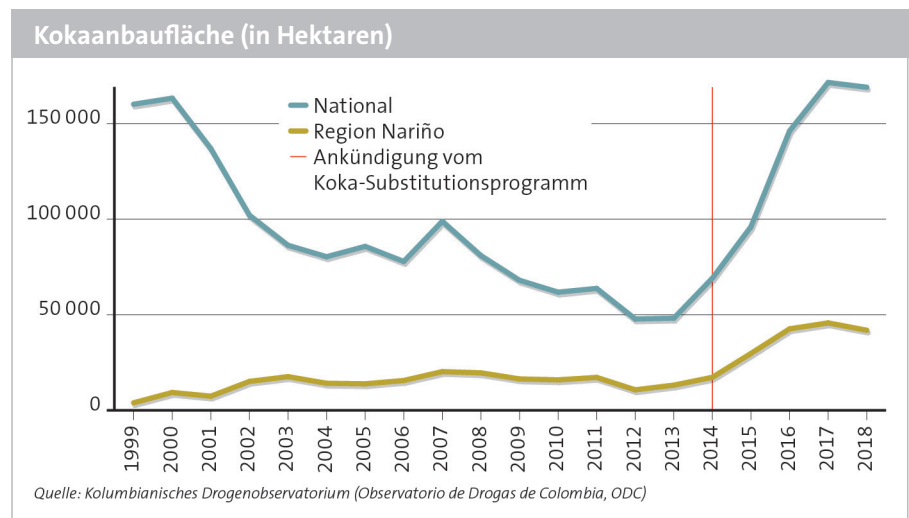
Während die allgemeine Demokratieverdrossenheit in Lateinamerika und Kolumbien in den vergangenen Jahren nach und

nach zugenommen hat, hat auch der Friedensprozess selbst eine Reihe von Enttäuschungen hervorgebracht. Dies begann bereits mit der Ratifizierung des Friedensabkommens nach dessen öffentlicher Unterzeichnung. Präsident Santos hatte eine Volksabstimmung versprochen, um sicherzustellen, dass damit die Bevölkerung das letzte Wort über das Abkommen hat. Bereits vor der Abstimmung wurde die Debatte durch eine enorme Polarisierung belastet, und das hauchdünne «Nein» zum Friedensabkommen im Oktober 2016 warf von Anfang an einen Schatten auf den Friedensprozess. Das Abkommen wurde geändert, um den Bedenken seiner Gegner Rechnung zu tragen. Dies änderte jedoch wenig an der Meinung derer, die dem Abkommen generell misstrauten. Daher sahen viele in der späteren Ratifizierung des Abkommens durch den Kongress einen Verrat am Willen des Volkes.

Die politischen Parteien, die das Friedensabkommen ablehnten, nutzten ebendiese Polarisierung während des darauffolgenden Präsidentschaftswahlkampfes um Santos' Nachfolge im Jahr 2018 aus. Iván Duque von der rechtsgerichteten Partei Demokratisches Zentrum gewann die Wahl mit der Unterstützung des ehemaligen Präsidenten und politischen Strippenziehers Álvaro Uribe. Bei der Umsetzung des Friedensabkommens gab es bereits während der Regierung Santos Schwierig-

Mit Beginn der Präsidentschaft von Duque nahm das allgemeine Tempo der Umsetzung des Friedensabkommens ab.

keiten. Doch während Santos willens, aber nicht in der Lage war, einige der ehrgeizigsten Aspekte des Abkommens durchzusetzen, war Duque weder in der Lage noch willens, Teile des Abkommens umzusetzen. Dies ist keine Überraschung, da das Friedensabkommen eine Politik vorschrieb, die im Gegensatz zu den Präferenzen von Duques Wählerschaft stand, wie beispielsweise eine Landreform, Programme zur Ersetzung von Kokapflanzungen und eine milde Bestrafung der von den Aufständischen begangenen Verbrechen. Infolgedessen nahm mit Beginn der Präsidentschaft von Duque das allgemeine Tempo der Umsetzung ab. Heute begegnen die ursprünglichen SkeptikerInnen des Friedensabkommens dem gesamten Prozess weiterhin mit Misstrauen. BefürworterInnen sind ihrerseits unzufrieden, da die



Umsetzung des Abkommens nur langsam und in Teilen vorangeht.

Die Zersplitterung der FARC

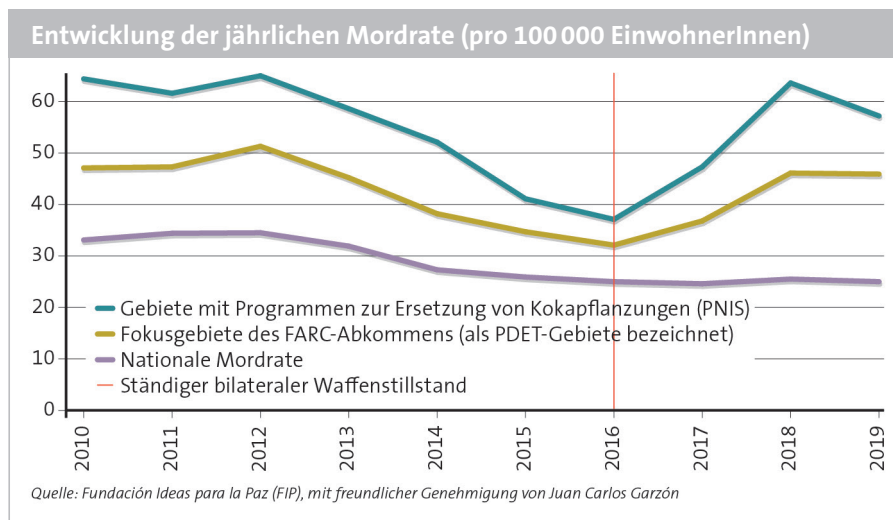
Aufgrund der negativen Stimmung im Hinblick auf den Friedensprozess sind die etablierten politischen Eliten zu anderen Themen wie Korruption und Kriminalität übergegangen. Im Gegensatz dazu hat die neue FARC-Partei ein klares Interesse daran, die Agenda des Friedensabkommens voranzutreiben. Dennoch fällt sie in der öffentlichen Debatte kaum ins Gewicht. Die FARC konnte keine Wähler-schaft ausserhalb ihrer unmittelbaren Netzwerke gewinnen. Bei Parlaments- und Kommunalwahlen erhielt sie weniger als ein Prozent der Stimmen. Dieses enttäuschende Wahlergebnis ist zu einem Grossteil auf die Vergangenheit der FARC im bewaffneten Konflikt zurückzuführen. Dazu zählen schwere Kriegsverbrechen, unter anderem Massaker an der Zivilbevölkerung, Entführungen und die Rekrutierung Minderjähriger. Die Regierung nutzte dies, um die FARC als «Narco-Terroristen» darzustellen – ein Stigma, welches der FARC noch immer anhaftet.

Als Partei zu agieren ist für die FARC eine Herausforderung. Von Anfang an gab es Meinungsverschiedenheiten zwischen dem FARC-Anführer Rodrigo Londoño, bekannt als Timochenko, und Luciano Marín, bekannt als Iván Márquez. Während Timochenko Parteivorsitzender wurde, besass Márquez, Verhandlungsführer in Havanna und Nummer zwei der Organisation, erhebliche Macht. Im August 2019 gaben er

und mehrere andere hochrangige Mitglieder der FARC bekannt, dass sie wieder zu den Waffen greifen würden. Als Argument führten sie an, die Regierung habe das Friedensabkommen verraten. Die Abspaltung von Márquez ist eine bedeutsame Entwicklung, da es den zuvor existierenden Dissidentengruppen an ausreichend politischer Bedeutung fehlte. Dies hatte es den Behörden ermöglichte, sie als blosse kriminelle Organisationen abzutun.

Seit Beginn des Friedensprozesses sind Dissidentengruppen der FARC entstanden. Wie bei den meisten früheren Demobilisierungsprozessen in Kolumbien waren auch diesmal wieder einige Kommandeure der mittleren Ebene mit dem Abkommen nicht einverstanden und griffen dementsprechend zu den Waffen. Die Stiftung Frieden und Versöhnung (*Fundación Paz y Reconciliación*, PARES) schätzt die Mitgliederzahl dieser Gruppen auf etwa 1800 ehemalige Kämpfer und rund 300 neue Rekruten und Rekrutinnen. Diese Gruppen befinden sich hauptsächlich in den Kokaanbaugebieten, unter anderem in der strategisch günstig gelegenen Region Nariño in unmittelbarer Nähe zu Ecuador.

Seit den Friedensverhandlungen haben Dissidentengruppen von einer florierenden Kokaproduktion profitiert. 2017 war ein Rekordjahr für die Produktion (siehe Abbildung oben), und Nariño ist mittlerweile die Region mit der mit Abstand höchsten Kokaproduktion. Zu dieser Entwicklung haben mehrere Faktoren beigetragen. Das Friedensabkommen spielte eine wichtige Rolle, indem es für die Koka-Bäuerinnen und -Bauern ungewollte Anreize zur Ver-



größerung ihrer Anbauflächen schuf. Als die Regierung und die FARC 2014 ihr Programm zum Ersatz von Anbauprodukten ankündigten, wurde die Kokaproduktion durch die Aussicht auf finanzielle Vorteile angekurbelt. Dies wirkte sich auf die Kette des internationalen Drogenhandels aus. Die US-Regierung hat daraufhin Druck auf Kolumbien ausgeübt, damit es seine Bemühungen zur Kokavernichtung verstärkt, einschliesslich des Sprühens von Glyphosat aus der Luft. Auch wenn dieses Vorgehen aufgrund der gesundheitlichen Folgen im Jahr 2015 eingestellt wurde, könnte es als verzweifelte Massnahme zur Bekämpfung des Kokabooms wieder zum Einsatz kommen.

Alte und neue Hindernisse

Eine Reihe weiterer illegaler Akteure jenseits der FARC-Dissidentengruppen profitieren von der florierenden Kokawirtschaft und anderen rechtswidrigen Einnahmequellen, wie dem illegalen Bergbau. Einige dieser Gruppen haben das Vakuum gefüllt, das die Vereinigten Selbstverteidigungsgruppen Kolumbiens (*Autodefensas Unidas de Colombia*, AUC) nach Abschluss ihrer Demobilisierung im Jahr 2006 hinterlassen haben. Die AUC waren eine illegale paramilitärische Gruppe, die an der Seite der Regierung gegen die Aufständischen kämpfte. Auch sie waren für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlich, darunter Zwangsvertreibungen und mehr als 1000 Massaker. Ähnlich wie beim derzeitigen Friedensprozess mit der FARC traten infolge ihrer Demobilisierung eine Reihe von DissidentenInnen und wiederbewaffneten Gruppen in ihren ehemaligen Hochburgen in Erscheinung. Nach einem

Konsolidierungsprozess ist der Golf-Clan (*Clan del Golfo*) heute die mächtigste dieser Gruppen und zählt laut PARES etwa 2500 bewaffnete Mitglieder.

Eine weitere seit langem bestehende Guerrillagruppe, die in Kolumbien weiterhin aktiv ist, ist die Nationale Befreiungsarmee (*Ejército de Liberación Nacional*, ELN). Diese Gruppe kommunistischer Aufständischer wurde in den 1960er Jahren zunächst von Kuba unterstützt. Sie hatte zwar stets weniger Macht als die FARC, zählt aber immer noch etwa 3000 bewaffnete Mitglieder und stellt somit eine erhebliche Bedrohung dar. Im Februar 2020 legte sie mehrere abgelegene Gebiete mit einem «bewaffneten Streik» lahm. Die Verhandlungen mit der ELN wurden 2016 unter der Regierung Santos öffentlich, erlebten aber immer wieder Rückschläge. Nach dem Abkommen mit der FARC war die Regierung weniger geneigt, der ELN Zugeständnisse zu machen. Vermutlich ging die Regierung davon aus, dass die ELN nach der Demobilisierung der FARC ausgedient haben würde. Diese Annahme trifft jedoch möglicherweise nicht zu. Präsident Duque, der die Verhandlungen von seinem Vorgänger geerbt hatte, stoppte sie Anfang 2019, nachdem Angehörige der ELN einen Bombenanschlag auf eine Polizeiakademie verübt hatten, dem 22 Kadetten zum Opfer fielen.

Die ELN hat ihre Aktivitäten von der Grenze der kolumbianischen Region Arauca weit in das Gebiet Venezuelas ausgedehnt, wo sie wie eine regierungsfreundliche Miliz agiert. Möglicherweise sieht der Präsident Venezuelas, Nicolás Maduro,

in der Präsenz der ELN auf venezolanischem Boden einen strategischen Wert, da diese das Regime im Falle einer bewaffneten Konfrontation mit der dortigen Opposition unterstützen könnten. Dies sorgt für weitere Spannungen in der Beziehung zwischen Venezuela und Kolumbien. Deren Verhältnis ist ohnehin schon sehr angespannt aufgrund der Ankunft von über einer Million venezolanischer Flüchtlinge in Kolumbien in den letzten Jahren und Duques Versuchen, die Regierung Maduros durch eine diplomatische Einkreisung zu stürzen. Angesichts dieser komplexen geopolitischen Situation stellt die ELN weiterhin ein deutliches Hindernis für vollständigen Frieden in Kolumbien dar.

Seit Unterzeichnung des Friedensabkommens mit der FARC hat der Wettbewerb zwischen der ELN, dem Golf-Clan und den FARC-Splittergruppierungen zu Gewalt geführt. In Gebieten mit früherer FARC-Präsenz – in denen es territoriale Entwicklungspläne (PDET) gibt – und Programmen zur Ersetzung von illegalen Anbauprodukten (PNIS) ist die Zahl der Tötungsdelikte seit 2016 entgegen dem nationalen Trend gestiegen (siehe Abbildung oben). Ähnliches ist bei vielen anderen Friedensprozessen auf der ganzen Welt zu beobachten, wo ehemalige Konfliktregionen Probleme hatten, wieder zur Normalität zurückzukehren.

Die Neuausrichtung illegaler Akteure ging auch mit der Tötung zivilgesellschaftlicher Akteure einher. Die Vereinten Nationen bestätigten 108 Tötungen von MenschenrechtsverteidigerInnen im Jahr 2019, die meisten davon aus ländlichen Gebieten und viele aus indigenen und Koka anbauenden Gemeinschaften, die sich für die Ersetzung von Anbauprodukten einsetzen. Es gibt eine hitzige Debatte über die Gründe für diese Morde. Möglicherweise steckt jedoch eine systematische Logik dahinter. Die Tötungen haben unmittelbar nach dem Abschluss eines dauerhaften Waffenstillstands zugenommen, der in den ehemals FARC-dominierten Gebieten ein Machtvakuum hinterliess. AnalystInnen zufolge haben neue illegale Gruppen zivilgesellschaftliche Akteure ins Visier genommen, um die lokale Bevölkerung einzuschüchtern und territoriale Kontrolle zu erlangen.

Zusätzlich tragen Morde an demobilisierten FARC-Mitgliedern zu einem komplexen Sicherheitsumfeld bei. Bis Ende 2019 meldeten die Vereinten Nationen die Tötung von 173 ehemaligen FARC-Mitgliedern. Diese Zahl ist weitaus niedriger als

nach der Demobilisierung der paramilitärischen Gruppen (1385 ehemalige Paramilitärs wurden zwischen 2003 und 2010 getötet). Doch jeder Bericht über ein ermordetes ehemaliges FARC-Mitglied sendet eine beunruhigende Botschaft an die verbliebenen ehemaligen Kriegsteilnehmenden und untergräbt ihr Vertrauen in den Friedensprozess.

Langfristiger Fortschritt

Trotz dieser düsteren Momentaufnahme hat Kolumbien in den vergangenen Jahrzehnten Fortschritte gemacht, insbesondere im Hinblick auf die Mordrate. Bis Anfang der 2000er Jahre zählte Kolumbien zu den Ländern mit der höchsten Gewalttrate, mit einer jährlichen Mordrate von über 70 pro 100 000 EinwohnerInnen. Dies steht im Gegensatz zum weltweiten Durchschnitt von etwa sechs und dem europäischen Durchschnitt von einem Tötungsdelikt. Kolumbianische Städte lagen häufig an der Spitze der berüchtigten Listen der Städte mit den höchsten Mordraten der Welt. Medellín wies Anfang der 1990er Jahre eine erschütternde Rate von mehr als 400 Tötungsdelikten pro 100 000 EinwohnerInnen auf – höher als in den meisten Kriegsgebieten. Im Jahr 2018 liegen «nur noch» 2 der 50 Städte mit der höchsten Mordrate der Welt in Kolumbien. Die Mordrate ist kontinuierlich auf 24 im Jahr 2019 gesunken. Während also weiterhin nur ein Teilfrieden herrscht, erlebt das Land im weiteren lateinamerikanischen Kontext eine Erfolgsgeschichte, was den Rückgang von Gewaltdelikten angeht. Kolumbien, nach Angaben der Weltbank inzwischen ein Land mit mittlerem Einkommen im oberen Bereich, ist sogar zu einem beliebten Reiseziel geworden.

Relative demokratische Stabilität und eine stetige wirtschaftliche Entwicklung haben günstige Bedingungen geschaffen. Doch auch verschiedene sicherheitspolitische Massnahmen trugen zur Reduzierung der Gewalt in Kolumbien bei. Seit den 1980er Jahren schwanken die kolumbianischen Regierungen zwischen der Suche nach einer Verhandlungslösung für den Konflikt

und einer militärischen Lösung. Die Verhandlungen haben in den 1990er Jahren zur Demobilisierung einer Reihe bewaffneter Akteure geführt, darunter Guerillagruppen wie M-19 und EPL, die paramilitärischen Einheiten der AUC in den 2000er Jahren und zuletzt die FARC. Darüber hinaus ermöglichte die Professionalisierung der Streitkräfte, Aufständische weiter aus den dicht besiedelten Gebieten zu verdrängen. Gleichzeitig hatte die Regierung mit der extremen Gewalt der Drogenkartelle zu kämpfen, die Anfang der 1990er Jahre ihren Höhepunkt erreichte und nach dem Tod des Kartellchefs Pablo Escobar im Jahr 1993 – auch dank einer effektiveren Strafverfolgung – zurückging.

Zur Bewältigung der Bedrohung durch Gewalt haben kolumbianische Institutionen wichtige Expertise im Bereich Sicher-

Sicherheitsorientierte Interventionen können allein keinen vollständigen Frieden schaffen.

heit entwickelt. Die USA halten Kolumbien für ein Musterbeispiel im Hinblick auf die Aufstandsbekämpfung und ziehen daraus Lehren für Afghanistan. Die Einheit zur Befreiung von Kidnapping-Opfern der kolumbianischen Nationalpolizei (namens GAULA) hat ähnliche Einheiten im Ausland ausgebildet, beispielsweise in Guatemala. Die kolumbianische Agentur für die Wiedereingliederung von Ex-KombattantInnen (ARN) hat wiederholt Schwesterorganisationen aus anderen von Konflikten betroffenen Ländern zu ihren Süd-Süd-Kooperationstouren eingeladen.

Allerdings können sicherheitsorientierte Interventionen allein keinen vollständigen Frieden schaffen. Bei Konfrontationen mit den Guerillagruppen zum Beispiel haben die Regierungskräfte seit langem einen überwältigenden militärischen Vorteil. Doch die Konfrontationen waren nie rein militärisch, es ging auch immer um die Schaffung von Legitimität in den Augen der Bevölkerung. Solange die BewohnerInnen

ländlicher Gebiete die Regierung nicht als einen Partner ansehen, der vertrauenswürdiger ist als die lokalen Gewaltakteure, ist militärischer Fortschritt nutzlos.

Ein Hoffnungsschimmer

Nach dem Friedensabkommen mit den FARC werden die Nachrichten in Kolumbien weiterhin von Gewaltakteuren dominiert. Dies als «Frieden» zu interpretieren, wie es von der Regierung Santos verkauft wird, ist vielen in den von Gewalt betroffenen Regionen fremd. Der Friedensdiskurs mag notwendig gewesen sein, um der kolumbianischen Wählerschaft den Friedensprozess schmackhaft zu machen. Er weckte jedoch auch Erwartungen, die nicht leicht zu erfüllen sind.

Mehr als drei Jahre nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens gibt es jedoch einen Silberstreif am Horizont. Der Prozess mit der FARC ermöglichte es einer zunehmend dynamischen und reifen Zivilgesellschaft, sich zu entwickeln. Es ist kein Zufall, dass Kolumbien in letzter Zeit die grössten sozialen Proteste seit Jahren erlebt. Die von den Demonstrierenden geforderten umfassenden Reformen in Bezug auf soziale Ungleichheit, Zugang zur Justiz und Korruption sind notwendig, um das Entstehen neuer gewalttätiger Gruppen zu verhindern und der Falle eines Teilfriedens zu entkommen.

Während die Probleme Kolumbiens längst bekannt sind, bleibt die Umsetzung von Lösungen aufgrund des mangelnden politischen Willens der etablierten Parteien nicht ausreichend. Die Bewältigung der grossen sozialen und politischen Herausforderungen braucht Zeit. Die Reformen hätten, wie die KolumbianerInnen zu sagen pflegen, «vorgestern» beginnen sollen.

Dr. Enzo Nussio ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Seit mehr als zehn Jahren forscht er zu Kolumbien, unter anderem über die Wiedereingliederung ehemaliger Kriegsteilnehmender, die Reduzierung von Gewalt, die Übergangsjustiz und den Staatsaufbau.

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Julian Kamasa, Fabien Merz, Lisa Watanabe, Benno Zogg
Lektorat: Benno Zogg

Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000402953

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Dynamiken urbaner Militäroperationen Nr. 257
Weltraumsicherheit: Das nächste Jahrzehnt Nr. 256
Neue Technologien für Grenzkontrollen in Europa Nr. 255
Der Nahe Osten und Chinas Neue Seidenstrasse Nr. 254
Landesversorgung als Vorsorge für den Krisenfall Nr. 253
Waffenstillstände in innerstaatlichen Friedensprozessen Nr. 252