

Paul Schäfer

Friedensverhandlungen und Friedensverträge – am Beispiel Kolumbien

Das Friedensabkommen in Kolumbien ist seit dem 1. Dezember 2016 in Kraft. Es beendete einen Bürgerkrieg, der fast ein halbes Jahrhundert andauerte und auf beiden Seiten sowie unter der Zivilbevölkerung Zehntausende Opfer forderte. Das Abkommen war Ergebnis des dritten Friedensprozesses seit Beginn des bewaffneten Konflikts. Die linksgerichteten FARC wurden im Mai 1964 von Mitgliedern der kommunistischen Partei Kolumbiens, vor allem aus der ländlichen Bevölkerung, gegründet. Ihr Kampf richtete sich zunächst gegen die oligarchischen Strukturen des Landbesitzes in Kolumbien und die drakonische Unterdrückung der landlosen Bauern. Die FARC schreckte in der Folge jedoch selbst nicht vor eigenem Rechtsbruch zurück, die Finanzierung ihrer Guerilla-Operationen und gezielten Tötungen erfolgte durch illegalen Drogenanbau, den die Organisation dadurch ebenso förderte wie die Bildung krimineller Kartelle. Der mehrjährige Friedens- und Verhandlungsprozess gilt mittlerweile als wichtiges Lehrbeispiel, gar als potenzielle Blaupause, für zahlreiche Konfliktparteien von Afrika bis Asien. Tatsächlich vermittelt der Friedensprozess zwischen der kolumbianischen Regierung und der Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (F.A.R.C.-E.P. bzw. kurz: FARC) einige interessante Einsichten. Ob die Erfahrungen aus diesem Prozess ohne Weiteres auf andere Fälle übertragen werden können, bleibt freilich offen. Allein bereits die Schwierigkeiten, in Kolumbien selbst die eigenen Erfahrungen auf einen weiteren Verhandlungsprozess (Regierung/ELN) zu übertragen, belegt das Erfordernis, den besonderen Umständen eines jeden Konflikt sorgfältig Rechnung zu tragen. Die Lehren aus dem noch immer nur als vorläufig – die langfristige Tragfähigkeit muss sich erst erweisen – als erfolgreich anzusehenden Verhandlungsprozess zwischen Regierung und FARC sind gleichwohl beachtenswert.

Erstens. Auf beiden Seiten bedurfte es mutiger und entschlossener Führungspersönlichkeiten, die – von der Einsicht getragen, dass der Krieg für keine Seite auch in der Zukunft zu gewinnen war – gewillt waren, die Chance eines Verhandlungsfriedens zu ergreifen, gegen heftige Widerstände nicht zuletzt im jeweils eigenen Lager. Der für seine Bemühungen mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnete Präsident Manuel Santos riskierte viel als er trotz immer wieder aufflammender Kämpfe und Vertrauenskrisen an seinem Kurs unerschütterlich festhielt. Aber auch sein Partner auf Seiten der FARC, Rodrigo Londoño (Timochenko), nahm erhebliche Risiken auf sich, vor allem, von den eigenen Parteigängern im Stich gelassen zu werden. Manuel Santos suchte keine Lösung auf der Grundlage nur der Wahrheit einer Seite, sondern durch Kompromiss und Interessenausgleich. Für die FARC war wichtig, dass der Prozess nicht auf Unterwerfung und Preisgabe grundlegender Prinzipien angestrebter sozialer Teilhabe hinauslief. Beiden Führern gelang es, ungeachtet wiederholten Störfeuers, ihr Einflussgewicht dauerhaft in die Waagschale zugunsten konstruktiver Verhandlungen zu werfen und dadurch Widerstände zu überwinden. Ihre starke Rolle hat ein ebensolches Vorbild: der große Einfluss, den Nelson Mandela und William de Klerk in Südafrika auf ihre jeweiligen Parteien hatten und ihr Wille zur Beendigung der Feindschaft, der sich auch durch Drohungen, Attentate und Provokationen nicht brechen ließ.

Zweitens. Ohne die Bereitschaft unabhängiger Vermittler, die beiden Parteien an einen Tisch zu bringen, wäre das starke wechselseitige Misstrauen kaum zu überwinden gewesen. Norwegen (für die kolumbianische Regierung) und Kuba (für die FARC) übernahmen die Rolle von Garantiestaaten, Chile und Venezuela die Funktion von verhandlungsbegleitenden Staaten. Die Friedensgespräche begannen am 18. Oktober 2012 in Oslo, einen Monat später begann dann der fast vier Jahre andauernde Verhandlungsmarathon in Havanna. Die Betrauung von Drittstaaten als Garantiemächte durch die beiden Parteien erlaubte die Durchführung von direkten als auch indirekten Gesprächen. Zugleich war durch die Beobachtung der Verhandlungen durch insgesamt vier Länder für beide Seiten ausreichend gesichert, dass Informationen nicht zu einseitigem Nachteil der jeweils anderen Seite ausgelegt werden konnten. Durch diesen Ansatz wurden wichtige vertrauensbildende Planken für den Verhandlungsprozess geschaffen.

Drittens. Die Bildung von thematischen Blöcken erlaubte es den beiden Parteien, alle für sie jeweils besonders wichtigen Fragen gleichberechtigt auf den Verhandlungstisch zu bringen. Sechs Themen wurden vereinbart: Landreform, Demokratisierung und politische Beteiligung der Bürger, Ende des Konfliktes und politische Integration der Guerilla, Lösung des Problems der illegalen Drogen, Entschädigung für die Opfer, Durchführung und Verifizierung des Friedensabkommens. Die aufeinanderfolgende Befassung mit diesen Themen war zudem durch die bereits am Beginn erzielte Übereinkunft erleichtert, dass Nichts als endgültig vereinbart angesehen sollte bevor nicht alles vereinbart war. Der endgültige Kompromiss stellte sich folglich als Gesamtergebnis dar – während den beiden Seiten in den Teilbereichen mehr oder weniger zugestanden werden konnte, erwies sich das Gesamtpaket schließlich als ausgewogen und für beide Seiten zustimmungsfähig.

Viertens. Dass sich beide Delegationen bereits sieben Monate nach dem Beginn der Verhandlungen auf Grundzüge einer Landreform einigen konnten, war eine wichtige Voraussetzung für den weiteren Verlauf. Eine der wichtigsten Forderungen der FARC wurde am Anfang adressiert, das Ergebnis erhöhte den Anreiz der Rebellenorganisation, den Verhandlungsprozess als Chance für sich zu begreifen, eigene Ziele ohne Anwendung von Gewalt erreichen zu können. Vor allem in der armen Bauernschaft minderte die Übereinkunft Widerstände gegen weitere Verhandlungsbemühungen.

Fünftens. Vertreter des Sicherheitsapparates, insbesondere auch das Militär, waren in die Verhandlungen eingebunden und Teil der Regierungsdelegation. Dies war nicht nur wichtig, um die Sicherheitskräfte in die Pflicht zu nehmen, sondern auch, um praxistaugliche Regelungen für den nötigen Prozess der Entmilitarisierung (Entflechtung der Truppen, Übergabe der Waffen, Sicherheitsgarantien etc.) erarbeiten und schließlich umsetzen zu können. Allerdings: Das Problem paramilitärischer Gruppen wurde nicht gelöst, die privat organisierten und finanzierten Akteure fehlten am Verhandlungstisch und stellen insofern nach Unterzeichnung des Abkommens ein starkes Gefährdungspotential für dessen Bestand dar. Viel wird jetzt davon abhängen, ob sich die Regierung zu einem konsequenten Vorgehen gegen diese Paramilitärs durchringen kann, die weiterhin am Drogenhandel und illegalem Rohstoffabbau verdienen wollen.

Sechstens. Auch die konkret ausgehandelten Ergebnisse bieten interessante Einsichten. Vor allem zeigen sie auf, wie tieferliegende Ursachen der Konflikte und die legitimen Interessen der Parteien in einem Friedensprozess angemessen behandelt und für den Friedensschluss

unterstützend geregelt werden können. Die erreichten Vereinbarungen gehen zum Teil weit über das hinaus, was andernorts in vergleichbaren Friedensprozessen erreicht werden konnte: Eine integrale landwirtschaftliche Entwicklung wird angestrebt, welche die Rechte der Landbevölkerung gegenüber den Besitzern der großen Latifundien stärken soll. Der Zugang zu Land soll für die Kleinbauern verbessert, staatliche Hilfen sollen aufgestockt und die Infrastruktur in schwach entwickelten Regionen verbessert werden. Die Möglichkeiten der politischen Partizipation auf allen Ebenen der Gesellschaft sollen gestärkt werden, um allen Kolumbianern die Möglichkeit zu geben, an der Zukunftsgestaltung des Landes mitzuwirken. Für die Umsetzung dieser Ziele ist die Transformation der FARC in eine politische Kraft vorgesehen. Hierzu wurden konkrete Regelungen vereinbart, die der FARC übergangsweise bestimmte Sonderrechte einräumt (z.B. die quotierte Vertretung im Parlament). Auch andere Regelungen weisen klar den Weg zur angestrebten Stärkung des politischen Raumes und der Beteiligung der Zivilgesellschaft. Zu den vorgesehenen Maßnahmen zählen dabei u.a. die gezielte Förderung von Beteiligungsrechten und -möglichkeiten für Frauen und Jugendliche.

Siebtens. Die Parteien verstanden, dass dauerhafter Frieden nach vielen Jahren bewaffneter Auseinandersetzung mit zahlreichen Opfern auf beiden Seiten nur erreicht werden kann, wenn aufrichtige Vergangenheitsarbeit und Aussöhnung Teil des Friedensprozesses sind. Treffen mit Opfern haben die tiefen Wunden nicht ausmerzen können, dies zeigte sich in der zunächst erfolgten Ablehnung der Vereinbarung durch ein allgemeines Referendum. Kaum jemand bezweifelt jedoch den Willen der beteiligten Seiten, sich der schmerzhaften Befassung mit Schuld und Verantwortung für Vergangenes zu stellen, um nunmehr ein friedliches Miteinander möglich werden zu lassen. Auch Maßnahmen der Übergangsjustiz wurden vereinbart, als besonders heikler Punkt der Verhandlungen, werden sie zum Prüfstein für die Ernsthaftigkeit der Parteien, sich der eigenen Verantwortung zu stellen. Denn es geht ja um zwei Prinzipien, die nicht so ohne weiteres in Übereinstimmung zu bringen sind: Versöhnung und Gerechtigkeit. Die kolumbianische Regelung geht davon aus, dass bei den vereinbarten Sondergerichten Angehörige von Guerilla und Staat gleichermaßen auf die Anklagebank gesetzt werden können. Dabei soll es aber je nach persönlicher Schuld und Ausmaß des Verbrechens um eine abgestufte Form der Bestrafung gehen. So sind nicht nur repressive Maßnahmen vorgesehen, sondern auch erzieherische, wie „sühnende Sozialarbeit“ etc. Die Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer sowie Amnestieentscheidungen in Fällen geringerer Schuld gehören ebenso zum Paket der im Rahmen der Aussöhnung erwogenen Schritte wie die mögliche Bildung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen und die Dokumentation begangenen Unrechts. Gleichfalls werden nicht nur Maßnahmen zur materiellen Entschädigung bzw. Rehabilitation der Gewaltopfer unternommen, sondern es wird auch die innergesellschaftliche Erinnerungsarbeit (Gedenkkarte, Friedensmuseen u.a.) angemaht.

Achtens. Strukturelle Maßnahmen im Machtapparat sowie die Stärkung demokratischer Aufsicht und Beteiligung sollen helfen, einen Rückfall in den bewaffneten Konflikt zu verhindern. Dazu gehören unter anderem Reformen des Sicherheitssektors, der Ausbau von Instrumenten der Gewaltprävention und ziviler Konfliktbearbeitung, das Recht auf Wiedergutmachung und die umfassende Demobilisierung bewaffneter Gruppen. Für letzteren Punkt bleibt die Aufgabe der Auflösung der paramilitärischen Organisationen freilich von zentraler Bedeutung. .

Die ersten Monate nach dem Friedensschluss bekräftigen die wichtigste Lehre aus früheren Verhandlungsprozessen: Die eigentliche Friedensarbeit beginnt erst nach Inkrafttreten des Abkommens. Dies gilt auch für Kolumbien. Abgesehen davon, dass das nach dem Muster der Verhandlungen mit der FARC entwickelte Verhandlungskonzept mit der ehemaligen Stadt-Guerilla ELN nach hoffnungsvollem Anfang in eine Sackgasse gelangte und zunächst dem sich zuspitzenden Wahlkampf zum Opfer fiel, ist die eher verhaltene Euphorie nach dem Abkommen mit der FARC inzwischen verbreiteter Ernüchterung gewichen. Das Misstrauen auf beiden Seiten dauert fort, die Umsetzung des Friedensabkommens erfolgt mühsamer als erhofft und versprochen, selbst ein erneutes Scheitern des Friedensprozesses gilt nicht mehr als ausgeschlossen, wenn die Polarisierungen in der Gesellschaft nicht überwunden, sondern durch demokratischen Wahlen noch verstärkt werden sollten.

Grundsätzliche Anmerkungen:

Der Konfliktfall Kolumbien kann exemplarisch für viele der heute vorfindlichen gewaltträchtigen innerstaatlichen Konflikte stehen. Ein paar Grundmuster sind erkennbar:

- a) In Kriegen der Gegenwart sehen sich zumeist nichtstaatliche und staatliche Akteure gegenüber. Beide Seiten eines Konflikts bestreiten grundsätzlich die Legitimation des jeweiligen Gegenübers. Viele Konflikte sind zudem nicht nur bilateral, sondern haben unterschiedliche Konfliktbeteiligte, oft mit Unterstützung verschiedener externer Akteure mit eigenen strategischen Interessen. Die Inhaber der Regierungsgewalt sehen sich als die einzig legitimen Repräsentanten der jeweiligen Staaten und als die einzig legitimen Inhaber des Gewaltmonopols. Umgekehrt bestreiten die oppositionellen Kräfte in asymmetrischen Gewaltkonflikten eben diesen Anspruch. Sie halten ihre Anwendung von Gewalt für legitim, weil sie die bestehenden Machtverhältnisse als illegitim erachten. Sie vertreten oft gesellschaftliche Gruppen – unterdrückte Klassen, Ethnien, Religionsgemeinschaften, Minderheiten - und ziehen aus deren Schutzbedürfnissen das Mandat für ihren bewaffneten Kampf. Dies betraf FARC und betrifft ELN in Kolumbien, die Rebellen gegen das syrische Assad-Regime nehmen dies für sich in Anspruch ebenso wie die Kurden im Irak. Umstrittene Legitimation ist eine hohe Hürde für die Aufnahme von Verhandlungen. In der Regel kommen sie unter solchen Voraussetzungen nur zustande, wenn alle beteiligten Seiten nicht mehr damit rechnen, durch Fortsetzung der Kampfhandlungen Vorteile für sich zu erzielen.
- b) Ein weiteres Moment kommt vor allem bei ethnopolitisch und religiös mobilisierten Gesellschaften hinzu. In Gewaltkonflikten, in denen sich nicht „anonyme“ uniformierte Streitkräfte begegnen, sondern Täter und Opfer einander kennen, es sich um frühere Nachbarn aus Betrieben oder Wohngemeinschaften handelt, ein Friedensschluss viel schwerer zu bewerkstelligen ist als im Ergebnis von zwischenstaatlichen Kriegen. Rachegefühle und Misstrauen pflanzen sich hier oft über Generationen fort. Vergangenheitsarbeit und Aussöhnung sind für die Beilegung dieser Konflikte um vieles wichtiger, zugleich aber um vieles komplizierter. Verhandlungen erscheinen dort besonders schwierig, wo in den Auseinandersetzungen gezielt ethnopolitische oder religiöse Identitäten gegeneinander konstruiert werden und die Existenzberechtigung anderer Ethnien oder Religionsgemeinschaften bestritten wird.

- c) Es geht bei diesen Gewaltkonflikten um mehr als nur um Waffenstillstand und friedliche Koexistenz. Die Ursachen dieser Kriege liegen in tieferliegenden gesellschaftlichen und ökonomischen Verwerfungen, der Unterdrückung von politischen Gegnern oder Minderheiten, der Missachtung elementarer Menschen- oder Minderheitenrechten. Verhandlungslösungen sind folglich nur dann realistisch, wenn sie diese tieferliegenden Ursachen adressieren und gesellschaftlichen Reformprozessen den Weg bahnen. Die Palette der möglichen Lösungen dieser Konflikte reicht von der Teilhabe oppositioneller oder unterdrückter Gruppen an der Macht über weitreichende Autonomie bis hin zur Sezession. Und selbst die Durchsetzung dieser Forderungen ist noch keine Garantie für dauerhaften Frieden, wenn in der Folge der Vereinbarung nicht zugleich gesellschaftliche Strukturreformen eingeleitet werden, die einen gewaltfreien Umgang mit schwierigen Streitfragen wie den gleichberechtigten Zugang zu Ressourcen, Bildung oder staatlicher Verwaltung ermöglichen
- d) Nicht selten werden benachbarte oder dritte Staaten hineingezogen, die eigene, konkurrierende Interessen verfolgen. Insofern ergibt sich nicht selten eine Überlagerung von innergesellschaftlichen und zwischenstaatlichen Konflikten, die die Dinge verkompliziert (z.B. Georgien/Abchasien – Russland; Jemen – Iran, Vereinigte Emirate, Saudi-Arabien; Syrien – Türkei, Israel, Russland, USA, Saudi Arabien, Iran, Jordanien, Katar u.a.).
- e) Gerade deshalb erscheint die Vermittlung Dritter, bzw. internationaler Organisationen, um die verhärteten Fronten eines Konflikts zu lösen und die verschiedenen Interessenlagen angemessen aufzugreifen, unabdingbar. Doch die Frage ist, wie „von außen“ unterstützend auf Verhandlungen eingewirkt werden kann. Studien haben gezeigt, dass Friedensverhandlungen mit Aussicht auf Erfolg durch externe Akteure weder aufgezwungen werden können, noch der nachhaltige Bestand ihrer Ergebnisse gesichert werden kann, wenn die Konfliktparteien selber nicht bereit sind, den vereinbarten Regeln zu folgen (Giersch 2009). Aber es bleibt dabei: Ohne internationale Mitwirkung geht es oft nicht. Internationale Akteure können den nötigen politischen Druck aufbringen, um die Konfliktparteien dazu zu bringen, sich auf Verhandlungen überhaupt einzulassen. Internationale Akteure können auch direkte Garantiefunktionen für die beteiligten Parteien übernehmen, wie das Beispiel Kolumbien/FARC gezeigt hat oder sich als Verhandlungsplatz zur Verfügung stellen (z.B. Frankreich für USA/Vietnam, Finnland für Indonesien/GAM [Aceh]). Externe Akteure können finanzielle Mittel und Anreize bereitstellen, sie können sogenanntes „Capacity-Building“ betreiben sowie sich an der Überwachung erzielter Übereinkünfte beteiligen. All dies funktioniert allerdings nur, wenn die Drittparteien ihre Funktionen nicht für eigene Zwecke missbrauchen.