

Maihold, Günther

Research Report

Kolumbien: Sicherheit als Weg zum Frieden? Die Rolle Europas und der internationalen Gemeinschaft im kolumbianischen Konflikt

SWP-Aktuell, No. 36/2004

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Maihold, Günther (2004) : Kolumbien: Sicherheit als Weg zum Frieden? Die Rolle Europas und der internationalen Gemeinschaft im kolumbianischen Konflikt, SWP-Aktuell, No. 36/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254502>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kolumbien: Sicherheit als Weg zum Frieden?

Die Rolle Europas und der internationalen Gemeinschaft im kolumbianischen Konflikt

Günther Maihold

Das umstrittene kolumbianische Programm »demokratische Sicherheit« scheint zu wirken. Die Bevölkerung Kolumbiens zieht denn auch einer sehr positive Halbzeitbilanz der Regierung von Präsident Álvaro Uribe Vélez, sein Streben nach Wiederwahl erhält dadurch neuen Auftrieb. Die Zahl der Entführungen und terroristischen Anschläge im Land ist im vergangenen Jahr deutlich gesunken. Ein erster Schritt in Richtung Lösung des jahrzehntelangen Konfliktes, der auf die gesamte Andenregion ausstrahlt, ist getan. Nun ist die internationale Gemeinschaft gefragt, denn ihr eröffnen sich neue Möglichkeiten, dem Friedensprozeß durch geeignete Unterstützung Impulse zu geben. Europa und seinem friedenspolitischen Engagement kommt eine wichtige Rolle bei dem Bemühen zu, die nationalen und internationalen Anstrengungen zusammenzuführen. Zuvor sind aber noch zentrale Fragen mit der kolumbianischen Regierung zu klären.

Die Konzentration von Reichtum und Macht kann als Grundlage des Konflikts in Kolumbien betrachtet werden, der das Land seit vierzig Jahren prägt – wenn auch in unterschiedlicher äußerer Form. Die Bemühungen um eine Beilegung des Konflikts, der als einer der ältesten auf dem amerikanischen Kontinent gilt, haben sich seit jeher zwischen den Polen »militärischer Druck« und »Verhandlungen« bewegt. Mittlerweile ist immer deutlicher erkennbar geworden, daß die Erfolgsformel für Fortschritte auf dem Weg zum Frieden in der Kombination beider Elemente liegt. Eine solche Kombination hatte die Regierung

von Präsident Álvaro Uribe mit ihrem Programm der »demokratischen Sicherheit« herzustellen versucht.

Nach der Hälfte der Amtszeit des Präsidenten liest sich die Erfolgsstatistik zunächst sehr positiv: Die Entführungen gingen im vergangenen Jahr um 49% zurück, terroristische Anschläge gegen Infrastruktureinrichtungen um 22,7%, die Fläche für den Koka-Anbau wurde um 16% verkleinert, und die Zahl der Morde fiel von 28 837 auf 23 013. Dies wurde möglich durch die Indienststellung zusätzlicher 56 000 uniformierter Kräfte zwischen Juli 2002 und Mai 2004. Sie werden zu 80% im

Bereich des Militärs und zu 20% im Bereich der Polizei eingesetzt. Auch in der Bevölkerung wird die Arbeit der Sicherheitsorgane wie auch die des Präsidenten selbst durchweg positiv bewertet. So nimmt es nicht wunder, daß die Bestrebungen forciert wurden, eine Verfassungsreform durchzuführen, die eine Wiederwahl von Präsident Uribe ermöglichen soll.

Militärischer Druck und Staatspräsenz

Angesichts der genannten Zahlen scheint zumindest der in den vergangenen Jahren verbuchten stetigen Zunahme der Gewaltintensität die Spitze genommen. Daß demonstrative Aktionen der Guerilla in Zukunft dieses Bild beeinträchtigen könnten, ist jedoch nicht auszuschließen. Die Gewalteinämmung ist eine wichtige Rahmenbedingung für die weitere Bewältigung des Konflikts. Mit dem *Plan Patriota* versucht die Regierung darüber hinaus, im Süden des Landes und im Grenzgebiet zu Ecuador Gebiete wieder in den Griff zu bekommen, die bislang von der Guerilla kontrolliert werden. Die Strategie verstärkten militärischen Drucks auf die irregulären Kräfte erhöht jedoch als Nebeneffekt die Zahl der internen Flüchtlinge. Dem versucht die Regierung mit Beschäftigungsprogrammen im Bereich Umweltschutz und mit dem Anbau von Produkten entgegenzuwirken, die die Koka-Pflanze substituieren sollen. Die Verlagerung des Drogengeschäfts in die Nachbarstaaten sucht man durch verstärkte Grenzkontrollen und regionale Sicherheitsprogramme zu verhindern.

Ob es dem kolumbianischen Staat wirklich gelingen wird, dauerhaft im gesamten Staatsgebiet präsent zu sein, ist noch ungewiß. Seine sprichwörtliche »Schwäche« wird an der Tatsache erkennbar, daß die Regierung im Februar 2004 als Erfolg feiert, erstmals in der Geschichte des Landes in allen Gemeinden die Präsenz staatlicher Sicherheitskräfte gewährleisten zu können. Daß deren Anwesenheit in urbanisierten

Zentren keine auch nur annähernde Kontrolle des Staatsgebietes bedeutet, bleibt dabei unerwähnt.

Mehr Sicherheit als Frieden?

Der Brechung der Eigendynamik der Gewalt kommt angesichts der Erfahrungen der vergangenen Jahre eine besondere Wertigkeit zu. Erst wenn diese Dynamik gestoppt ist, wird es möglich sein, daß sich die Interessen der Gesellschaft offen artikulieren. Erst dann werden Handlungsspielräume für eine friedliche Konfliktaustragung eröffnet sein. Größere Sicherheit darf indes nicht mit Befriedung verwechselt werden. Denn auf dem Weg zum Frieden sind noch manche Stolpersteine auszumachen: Wird es gelingen, die schwierigen Konfliktlagen zwischen Guerillagruppen (FARC, ELN), Drogenbanden und paramilitärischen Gruppen (AUC), denen vielfach ihre inhaltlichen Motive abhanden gekommen sind, in Optionen des politischen Wandels umzuformen? Wie können die zentrifugalen Kräfte im staatlichen Machtapparat und beim Militär beherrscht werden, wenn sie sich immer stärker an den Beratern aus den USA orientieren? Wie können polizeiliche und militärische Aufgaben bei den Sicherheitsorganen getrennt werden? Wie lassen sich die verschiedenen Machtzentren in Staat, Gesellschaft und (Schatten-)Wirtschaft in einen Dialog einbinden, der zumindest den Weg zum Frieden aufzuzeigen vermag?

Waffenstillstand, Demobilisierung und Reintegration werden nur dann erfolgreich sein können, wenn sie von der Gesellschaft als ganzer getragen werden. Die Reform der verkrusteten und politisch erstarrten kolumbianischen Gesellschaft ist eine wichtige Voraussetzung dafür, daß Frieden überhaupt möglich wird. Gerade in dieser Frage bleibt die Leistungsbilanz der Regierung Uribe jedoch dürftig: Bemühungen um Öffnung des Staates für neue Formen von Staatlichkeit durch Dezentralisierung, größere Verteilungsgerechtigkeit und gesellschaftliche Beteiligung sind kaum

vorhanden, Anstöße für eine umfassendere Reformdiskussion schnell verpufft. Vertrauensbildende Maßnahmen und die Ausweitung des politischen Dialogs zwischen Staat, Gewaltakteuren und gesellschaftlichen Kräften sind aber wichtige Rahmenbedingungen, zu deren Gewährleistung gerade die internationale Gemeinschaft beitragen kann. Eine erfolgreiche Gewalteinämmung im Innern würde hier neue Möglichkeiten und Wege eröffnen.

Die Rolle der USA

Der Wandel in der Kolumbienpolitik der USA läßt sich als Ausweitung des Drogenkriegs zum Kampf gegen den Terrorismus beschreiben. 75% der weltweiten Kokainproduktion und 90% des in den USA konsumierten Kokains stammen aus Kolumbien. Die Vereinigten Staaten haben vor diesem Hintergrund ihr Engagement im Lande zunächst auf die Bekämpfung des Drogenanbaus und -handels konzentriert.

Nicht zuletzt aus sicherheitspolitischen Erwägungen entschloß sich die US-Regierung dazu, den 1999 von der Regierung Pastrana vorgelegten *Plan Colombia* mit 1,3 Mrd. US-Dollar zu unterstützen. In diesem Plan sind vier Grundkomponenten einer integralen Strategie zur Eröffnung einer friedlichen Zukunft des Landes festgeschrieben: Verhandlungen zur Überwindung des gewaltsamen Konflikts, Drogenbekämpfung, wirtschaftliche und soziale Erneuerung sowie institutionelle Stärkung und soziale Entwicklung.

Die USA beschränken sich im wesentlichen auf die militärische Dimension des Plans, die insbesondere in Europa immer wieder auf Kritik stößt. Darin vorgesehen ist beispielsweise die Besprühung von Koka-Anpflanzungen mit Pflanzenvernichtungsmitteln aus der Luft – wegen negativer Folgen für Mensch und Umwelt nach wie vor ein zentraler Stein des Anstoßes für die europäischen Regierungen und NGOs. Angesichts der Einbeziehung der Nachbarländer durch Verlagerung des Anbaus bzw. Handels mit Drogen und deren Verarbei-

tung zu Heroin haben die USA inzwischen insgesamt 397 Mio. US-Dollar zur Unterstützung der Überwachung vor allem in Peru, Bolivien und Ecuador, aber auch in Brasilien, Panama und Venezuela zur Verfügung gestellt. Daraus ging schließlich die Regionale Anden-Initiative (ARI) hervor. Kolumbien erhält 70% der Mittel aus diesem Programm, wobei neben die Komponente der Drogenbekämpfung auch ein Programm für die Wirtschafts- und Sozialentwicklung mit beinahe gleichem Finanzvolumen getreten ist.

Nach dem 11. September 2001 ist die bilaterale Agenda um den Kampf gegen den Terrorismus ergänzt worden: Die kolumbianischen Guerillagruppen FARC und ELN wie auch die Paramilitärs (AUC) wurden von den USA auf die weltweit angelegte Liste zu bekämpfender Terrororganisationen gesetzt. Über die Drogenpolitik hinaus sind die Stabilisierung der Region und der Kampf gegen den Terrorismus nunmehr in den Mittelpunkt der US-Politik gerückt. Dies zeigt sich auch in der finanziellen Behandlung Kolumbiens, das jetzt zum drittgrößten Empfänger von US-Auslandshilfe aufgestiegen ist.

Diese bislang von einer breiten Mehrheit im amerikanischen Senat getragene Position scheint jedoch im Wandel begriffen: Der demokratische Spitzenkandidat John Kerry hat in einem gemeinsam mit anderen Senatoren verfaßten Brief an den kolumbianischen Präsidenten zum Ausdruck gebracht, daß ihm die Einhaltung der Menschenrechte in Kolumbien Sorgen bereite. Dabei hat er insbesondere die Beziehungen zwischen dem Militär und den paramilitärischen Kräften des Landes ins Visier genommen. Die neuen kolumbianischen Initiativen des antiterroristischen Statuts (in Gestalt einer Verfassungsreform) und der strafrechtlichen Alternativen für demobilisierte irreguläre Kämpfer geben nicht nur zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsgruppen in den USA Anlaß zur Kritik. Eine über die Bekräftigung der Empfehlungen der UN-Menschenrechtskommission hinausgehende amerikanische Neubewertung der

gegenwärtigen Lage in Kolumbien nach einem Wahlerfolg Kerrys würde Uribe seiner bislang wichtigsten internationalen Stütze berauben. Damit würden die Gewichte zugleich erheblich verschoben.

Kolumbiens Nachbarn – von Zuschauern zu Akteuren

Da Kolumbien weithin poröse gemeinsame Grenzen mit drei der vier anderen Andenstaaten hat, schlagen die Folgen des Konflikts unmittelbar auf die Nachbarländer durch. Dies gilt insbesondere für die Grenzregionen, die von den Konfliktparteien ebenso wie von internen (Zwangs-) Migranten als Rückzugs-, Ruhe- und Überlebensraum genutzt werden. Zudem ist die gesamte Region in die Drogenproduktion und -wirtschaft einbezogen. Ein gemeinsames Handeln erscheint daher nicht nur angesichts des internationalen Drucks unverzichtbar. Allerdings haben bislang traditionelle Grenzstreitigkeiten, (versteckte) Sympathien mit den Guerillas, Befürchtungen vor einer Involvierung in die internen Auseinandersetzungen und nationale Eigeninteressen ein gemeinsames Handeln der Nachbarn Kolumbiens verhindert.

Erst in den letzten Monaten hat sich eine neue Dynamik entfaltet, die in einer verstärkten Zusammenarbeit Ecuadors mit Kolumbien bei der Kontrolle der Grenze und der Festnahme führender Guerilla-Mitglieder ihren Niederschlag fand. Vor allem Brasilien übernimmt eine zusehends aktive Rolle, die von dem Interesse an der Kontrolle der eigenen Grenze geleitet ist und auch in der gesamten Region stabilisierend wirken könnte.

Venezuela ist unter der Regierung Chávez für Kolumbien nach wie vor der schwierigste Partner. Sowohl hinsichtlich der stark eingeschränkten Grenzkontrolle wie auch der direkten Einflußnahme auf die Position der Guerilla stellt die bolivarianische Integrationsideologie des venezolanischen Präsidenten in der Region eine große Belastung dar. Innen- und Außenpolitik überschneiden sich in Venezuela

angesichts der massiven politischen Polarisierung in so hohem Maße, daß es den Nachbarstaaten meist nicht gelingt, eine Entfaltung des innenpolitischen Kreuzfeuers in Venezuela zu vermeiden, wenn sie ihre Interessen zu artikulieren versuchen.

Sehr viel einfacher gestaltet sich das Verhältnis zu Ecuador und Peru, da deren Regierungen innenpolitisch nachhaltig geschwächt sind und an einer Beruhigung der Lage in Kolumbien großes Interesse haben.

Wenn die Krise der Andenregion, die sich aus einer Fülle von internen Faktoren speist, durch den kolumbianischen Konflikt nicht weiter angeheizt werden soll, wird es darauf ankommen, durch das Zusammenwirken regionaler Anstrengungen mit Initiativen der internationalen Gemeinschaft Chancen für erste Schritte eines Friedensprozesses zu schaffen und zu ergreifen.

Europa-Kolumbien: eine schwierige Beziehung

Gerade in der kolumbianischen innenpolitischen Diskussion gelten die Beziehungen des Landes zu Europa als weithin unfruchtbar: Dies resultiert aus der »Parallel-Diplomatie« der kolumbianischen Guerilla-Gruppen, die in der europäischen Öffentlichkeit (relativ) viel Anklang gefunden hat, aus dem Wirken europäischer Menschenrechtsgruppen, die nicht nur nach Auffassung der Regierung entstellende Informationen über das Land verbreiten, und einer als wortreich, aber wenig hilfreich angesehenen europäischen Politik.

Ausdruck der Frustration über die Europäer ist die jüngste Kritik des Friedensbeauftragten der kolumbianischen Regierung, der angesichts der Demobilisierung von bislang 4700 Einzelpersonen und 1042 Kämpfern der Paramilitärs beklagte, »es gebe mehr als genug Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, den Demobilisierungsprozeß der Guerilla zu begleiten, während eine Unterstützung des analog für die Paramilitärs eingeleiteten Prozesses nur mit Distanz und Abscheu wahrgenommen werde«. Die seit dem 1. Juli 2004 laufenden

Verhandlungen mit den Paramilitärs, bei denen sich ein Erfolg abzeichne, würden von den internationalen Beobachtern schlicht nicht begleitet. Es sei gerade noch gelungen, die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) als Garant zu gewinnen.

In diesen Äußerungen kommen die Unterschiede zwischen den Sichtweisen insbesondere der europäischen NGOs und der kolumbianischen Regierung zum Ausdruck: Aus Sicht der europäischen Menschenrechtsgruppen wird in Kolumbien eine bewaffnete, bürgerkriegsartige Auseinandersetzung geführt, während Präsident Uribe auf der Position beharrt, sein Land verteidige sich gegen eine von Terroristen bedrohte Demokratie. Auch die Europäische Kommission hat trotz ihres nachhaltigen Engagements für »Friedenslabore« in Kolumbien bislang keinen konstruktiven Friedensdialog mit der Regierung Uribe etablieren können. Derzeit steht die Frage der Menschenrechte und eines angemessenen Gleichgewichts zwischen militärischer und ziviler Krisenbewältigung im Vordergrund. Um einen zivilen Dialog jenseits der militärischen Komponente in Gang zu setzen, möchte die EU, daß konkret über folgende Themen diskutiert wird:

- ▶ Erarbeitung eines humanitären Abkommens zwischen der kolumbianischen Regierung und der stärksten Guerilla-Gruppe FARC, in dem der Austausch von entführten Geiseln gegen FARC-Gefolgsleute in Polizeigewahrsam vereinbart werden soll. Bislang konnten sich die Konfliktparteien jedoch nicht über die Zahl der einzubeziehenden Personen einigen: Gegenwärtig hält die Guerilla nach Angaben der Regierung 800 Personen gegen ihren Willen fest, während die EU vor allem die 20 politischen Geiseln (darunter die ehemalige Präsidentschaftskandidatin Ingrid Betancourt) sowie 40 Militärs und 3 Ausländer im Blick hat.
- ▶ Das Ende vergangenen Jahres verabschiedete Antiterror-Statut, das dem Militär Möglichkeiten des Eingriffs in den Individualrechtsschutz eröffnet, wird

kontrovers beurteilt. Nach Auffassung der EU und der UN bedarf es einer Überarbeitung.

Sowohl die EU-Kommission wie auch die EU-Mitgliedstaaten haben ein Interesse daran, im Verbund mit den UN eine stärkere gestaltende Rolle im Konflikt in Kolumbien zu übernehmen. Auf dieser Linie besteht auch ein größerer Konsens innerhalb der EU, seitdem Spanien mit dem Regierungswechsel in Madrid nicht mehr die Sonderrolle spielt, die es während der Regierungszeit von Ministerpräsident Aznar hatte. Damit sind die Erfolgchancen multilateraler Initiativen gestiegen. Ob sie tatsächlich Erfolg haben, wird davon abhängen, ob und in welcher Weise es gelingt, auch die Region selbst an einer Konfliktlösung zu beteiligen.

Ansatzpunkte für eine neue Diskussion zwischen Kolumbien und der internationalen Gemeinschaft

Europa ist der größte ausländische Investor in Kolumbien und der zweitgrößte Handelspartner des Landes. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund hat sich die Europäische Kommission immer wieder bereit erklärt, einen qualifizierten Beitrag zur Konfliktlösung zu leisten: Ihre Bedingung war, daß die Beachtung der Menschenrechte in Kolumbien sichergestellt ist. Das schließt auch den politischen Dialog mit der Guerilla ein, wenn die Konfliktparteien dafür die entsprechenden politischen Voraussetzungen geschaffen haben.

Bis heute ist dies erkennbar nicht der Fall, da noch immer die Konfliktoptionen das Handeln bestimmen. Wenn die FARC-Guerilla von ihr kontrollierte Territorien aufgibt, was sie meist als »strategischen Rückzug« bezeichnet, darf dies nicht als Absage an den bewaffneten Kampf oder als Signal für größere Verhandlungsbereitschaft fehlinterpretiert werden. Weitreichende Zugeständnisse dieser größten Konfliktgruppe können auch weiterhin nicht erwartet werden. Daran wird sich erst dann etwas ändern, wenn die noch immer

stockenden ersten Kontakte der Regierung Kolumbiens mit der ELN-Guerilla in Mexiko deutliche Fortschritte machen.

Die Strategie der Regierung Uribe, über eine Betonung der öffentlichen Sicherheit, insbesondere in den städtischen Zentren, den Weg zum Frieden zu bahnen, bleibt vorläufig die einzige erfolgversprechende Option. Ergänzt werden muß sie durch Eckpunkte einer politischen Agenda, die Europa mit der kolumbianischen Regierung auszuhandeln hat. Zu den zentralen Elementen gehören dabei:

► **Beendigung der Politik der doppelten Agenda Europa/USA**

Die von der kolumbianischen Regierung in den vergangenen Jahren praktizierte Zweigleisigkeit einer eher militärisch orientierten Kooperation mit den USA und einer stärker entwicklungspolitisch motivierten Zusammenarbeit mit Europa wird sich dauerhaft nicht durchhalten lassen. Bei der Fortschreibung des 2005 auslaufenden *Plan Colombia*, den die kolumbianische Regierung um drei Jahre verlängern möchte, wird es darauf ankommen, einen integralen Ansatz zur Bearbeitung des Konfliktes zu finden, der sowohl die europäische wie auch die US-amerikanische Öffentlichkeit zu überzeugen vermag. Dabei könnte auf das Londoner Abkommen vom Juli 2003 zurückgegriffen werden, das eine gemeinsame Position der Geberländer und der kolumbianischen Regierung zu einer friedlichen Konfliktlösung formuliert hatte. Im Rahmen einer neuen Geberkonferenz, verbunden mit einer Neufassung des *Plan Colombia*, könnte im Zuge einer Zusammenführung der bisher parallel geführten und als konträr wahrgenommenen Zusammenarbeit mit den USA und mit Europa eine Neuorientierung vorgenommen werden.

► **Wiederherstellung eines konstruktiven europäisch-kolumbianischen Dialogs**

Trotz des Europa-Besuchs von Präsident Uribe im Frühjahr dieses Jahres ist nur ein geringer Fortschritt bei der Öffnung Kolumbiens zum »alten Kontinent« zu verzeich-

nen. Die Guerilla-Gruppen wurden mittlerweile auch von der EU auf die Liste der terroristischen Vereinigungen gesetzt, was den von der kolumbianischen Regierung heftig kritisierten »Europa-Tourismus« der Guerillas unterbunden hat. Indes gelang es nicht, eine neue Phase der Beziehungen einzuleiten. Dies liegt zum einen daran, daß die Regierung Uribe gegenwärtig keinen direkten Ansprechpartner unter den Mitgliedstaaten zu finden weiß, der ihr Anliegen in den europäischen Gremien und der Öffentlichkeit stützen würde. Letztlich ist sie daher auf die institutionellen Beziehungen zur EU-Kommission verwiesen. Zum anderen bleibt die offene Konfrontation mit den europäischen Menschenrechtsgruppen das entscheidende Hindernis für den Zugang zu zentralen politischen Entscheidungsträgern. Ein wichtiges Signal könnte die kolumbianische Regierung selbst setzen, indem sie sich um eine größere Diversifizierung ihrer Außenbeziehungen bemüht und mit Instrumenten der *public diplomacy* an die politische Öffentlichkeit herantritt. Aus der Bereitschaft, Anregungen aus Europa und nicht nur auf bestimmte Sektoren begrenzte Programme der Entwicklungszusammenarbeit aufzugreifen, könnten Ansatzpunkte für eine neue, konstruktive Beziehung gewonnen werden.

► **Entspannung der Beziehungen zwischen der kolumbianischen Regierung und den (europäischen) Menschenrechtsgruppen**

»Autoritärer Zauber« ist der Titel einer Studie, die zum einjährigen Bestehen der Regierung Uribe von einem Netzwerk kolumbianischer NGOs herausgegeben wurde. Deren Kernaussage, daß in Kolumbien die Zahl der Menschenrechtsverletzungen deutlich gestiegen und der Präsident der autoritären Versuchung erlegen sei, provozierte Uribe zu einer heftigen Reaktion. Er rückte die Menschenrechtsgruppen verbal in die Nähe von »Händlern mit Menschenrechten«. Dieser Schlagabtausch markierte den Höhepunkt einer

Auseinandersetzung über die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen und ihre Meinungsträgerschaft in Kolumbien, aber auch international. Erst in den letzten Wochen hat die Regierung versucht, durch Gespräche das Verhältnis wieder zu entspannen, und hat den Menschenrechtsgruppen Garantien für ihre Arbeit im Lande zugesichert. Diesen Weg gilt es fortzusetzen, könnte er doch in ein neues Stadium im Aufeinanderzugehen von Zivilgesellschaft und Staat führen, das für Kolumbien unverzichtbar ist.

Gleiches läßt sich für den internationalen Bereich feststellen: Die europäischen und US-amerikanischen Menschenrechtsgruppen haben durch ihr Engagement weit hin die Meinungsführerschaft in der politischen Öffentlichkeit Kolumbiens errungen. Die kolumbianische Regierung ist nicht in der Lage, ihnen erfolgreich entgegenzuwirken. Der einzig sinnvolle Ausweg wäre, wenn sie trotz aller verhärteten Positionen auf beiden Seiten einen Neubeginn wagt, der auf den Dialog mit der interessierten Öffentlichkeit setzt. Das Verständnis für die Bedeutung der »Gesellschaftswelt« als Teil der Friedensbestrebungen zu wecken ist aus europäischer Sicht für einen konstruktiven Dialog zwingend erforderlich.

► **Zusammenführung der Friedensinitiativen in der Region mit den Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft**

Die internationale Gemeinschaft und Europa verfügen über eine breite Erfahrung mit der Lösung gewaltsamer Konflikte durch politischen Dialog und sozialen Ausgleich. Dieses Kapital muß jetzt in die Waagschale geworfen werden, um die ersten Ansätze zu einer Friedenslösung in Kolumbien zu verstärken. Hierzu gehört die internationale Unterstützung für eine Harmonisierung der verschiedenen Verhandlungsprozesse zwischen der Regierung und den irregulären Kräften: Mit den Paramilitärs ist die kolumbianische Regierung wichtige Schritte vorangekommen, mit der

ELN-Guerilla zeichnet sich die Möglichkeit eines Dialogs unter mexikanischer Vermittlung ab; mit der stärksten Guerilla-Gruppe FARC ist gegenwärtig jedoch keine Initiative abzusehen. Hier sind die UN, die OAS und die Gruppe der Freunde Kolumbiens gefragt. Von ihnen müssen die nötigen Gesprächsanstöße ausgehen, die von Europa aus unterstützt werden können.

Voraussetzung sinnvoller Verhandlungen zwischen Regierung und Guerilla ist die von beiden geteilte Einsicht, daß ein umfassender militärischer Sieg für keinen der Akteure möglich ist. Allerdings wird diese Einsicht dadurch versperrt, daß den Akteuren aufgrund der ökonomisch lukrativen Beteiligung an der Drogenwirtschaft die Kriegsdividende profitabler erscheint als die Aussicht auf Frieden. Insofern kann eine wirksame Befriedungspolitik nicht umhin, auch weiterhin Drogenanbau und Drogenhandel aktiv zu bekämpfen. Gerade in diesem Bereich kann die Europäische Union mit begleitenden Dialogprogrammen – nicht zuletzt aufgrund ihrer Erfahrungen in Zentralamerika – gute Dienste leisten. Dabei gilt es zu bedenken, daß der Anbau von Substitutionsprodukten nur mit einem gesicherten Marktzugang sinnvoll betrieben werden kann.

► **Einsetzung einer Wahrheitskommission und Beginn nationaler Versöhnungspolitik**

Bislang hat sich die Regierung noch nicht dazu bereitgefunden, die Arbeit einer Wahrheitskommission zu ermöglichen. Damit fehlen die Grundlagen für eine berechenbare Demobilisierung von Kämpfern der Paramilitärs und der Guerilla. Es gelingt im konkreten Einzelfall meist nicht, ohne eine hinreichende Dokumentation die begangenen Verbrechen strafrechtlich und auch moralisch zu bewerten. Das Gesetz der strafrechtlichen Alternative (Ley de Alternatividad Penal), das vorsieht, auf staatliche Rechtsverfolgung von Paramilitärs nach ihrer Demobilisierung zu verzichten, wird nach wie vor im kolumbianischen Parlament diskutiert und stößt auch

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

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

international auf Kritik. Umstritten ist vor allem die mit ihm verbundene Quasi-Amnestie selbst für schwere Menschenrechtsverletzungen, mit der ein Täter nach einem Geständnis vor Gericht rechnen kann. In einer neuen Fassung des Gesetzes wird nunmehr ein Strafraum von fünf bis zehn Jahren Haft für den Fall angesetzt, daß der betreffende Täter nach seiner Demobilisierung erneut straffällig wird. Diese Regelung ruft ebenso Widerstand hervor wie die Anerkennung von illegal – in der Regel durch Vertreibung der Bauern – angeeignetem Landbesitz durch frühere Kombattanten. Allerdings sollte in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, daß alle bisherigen Demobilisierungen der Guerilla von einer grundsätzlichen Amnestie begleitet waren, ein Geständnis vor einem Richter war nicht erforderlich.

Im Interesse einer nationalen Versöhnung zwischen Tätern und Opfern sowie den gegnerischen Gewaltakteuren sollte die internationale Gemeinschaft darauf dringen, daß eine Wahrheitskommission eingerichtet wird. Die Kommission sollte insbesondere Menschenrechtsverletzungen nachgehen und mit den gewonnenen Erkenntnissen öffentlichen Druck ausüben. Es sollte die Möglichkeit bestehen, ehemalige Mitglieder der Streitkräfte wie auch Paramilitärs und Guerillas bei erwiesenen Menschenrechtsvergehen rechtlich mit Sanktionen bei der Eingliederung in das zivile Leben wie auch beim Zugang zu öffentlichen Ämtern zu belegen. Die Erfahrungen, die Europa und die UN in diesem Bereich bei anderen Gewaltkonflikten gemacht haben, sind ein wertvoller Beitrag, auf den zurückgegriffen werden kann.

► **Eröffnung eines gesellschaftlichen Reformdialoges in Kolumbien**

Interne und externe Impulse für einen Friedensprozeß müssen ineinandergreifen, wenn ein den vielfältigen Konfliktlagen Kolumbiens angemessener Friedensplan heranreifen soll. Es hat sich gezeigt, daß die angesichts der etablierten Drogenökonomie unverzichtbare Parallelität von militä-

rischen Maßnahmen und Verhandlungsinitiativen alle Akteure mit großen Schwierigkeiten konfrontiert. Die kolumbianische Regierung wird sich darum bemühen müssen, ihre einseitige Orientierung an den USA durch eine gleichgewichtigere Beziehung mit Europa auszubalancieren. Die spezifischen Interessen der USA im Andenraum könnten die Handlungsmöglichkeiten Kolumbiens erheblich einschränken, wenn nicht gleichzeitig die Rolle der internationalen Gemeinschaft gestärkt wird. Eine rein hemisphärische Lösung des kolumbianischen Konfliktes scheint gegenwärtig kaum realisierbar.

Unerlässlich ist zudem die Eröffnung einer Debatte über die Agenda innerer Reformen, die eine Landreform, den Zugang zu Ressourcen, die Öffnung des zementierten Parteiensystems und die Partizipation der Zivilgesellschaft umfassen müßten. Die Bearbeitung einer solch umfangreichen Tagesordnung wird nicht ohne externe Unterstützung auskommen können und erfordert ein weitreichendes internationales Engagement.

Die Rolle Deutschlands läßt sich nur im Rahmen des europäischen Engagements bestimmen, eine eigene deutsche »Kolumbien-Politik« ist nicht erkennbar und auch nicht sinnvoll. So könnten die Projekte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit produktiv in die europäischen »Friedenslaboratorien« eingebracht und um Methoden der zivilen Konfliktbearbeitung ergänzt werden. Diese europäische Einbindung erfordert gerade im bilateralen Verhältnis die Ergänzung durch einen aktiven politischen Dialog, der sich nicht nur in Regierungskonsultationen erschöpfen kann, sondern aus der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen auf beiden Seiten Dynamik gewinnen muß.