

Bern, 30. Juli 2018 Von Stephan Suhner

Zwiespältige Bilanz nach 18 Monaten Implementierung des Friedensabkommens

Anfang Juni 2018 hat die kolumbianische Stiftung für Frieden und Versöhnung PARES einen weiteren Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der kolumbianischen Regierung und der ehemaligen FARC – Guerilla herausgegeben¹. Nach 18 Monaten ist es möglich, differenzierte Schlüsse über den Stand der Umsetzung und die anstehenden Herausforderungen zu ziehen. Obwohl der Friedensschluss mit den FARC ein Ereignis von historischer Tragweite ist, fehlt der Implementierung des Abkommens immer noch ein tragfähiges Fundament und sind viele Hindernisse immer noch nicht aus dem Weg geräumt worden. Die Probleme bestehen hauptsächlich in vier Bereichen: 1) Verschiedene Gebiete, aus denen sich die FARC zurückgezogen haben, erleben heute schwerwiegende Sicherheitsprobleme, mit einer Zunahme der Morde und der Besetzung des Territoriums durch neue illegale und kriminelle Organisationen sowie mit erneuten Kriegszuständen. 2) Die Politik der Wiedereingliederung weist weiterhin Probleme auf: bis heute ist erst ein landwirtschaftliches Projekt für ehemalige Kämpfer angelaufen, viele haben noch kein Bankkonto für die Eingliederungsrente und es gibt kein Land, um die Projekte umzusetzen. 3)



Der Staat war bisher ineffizient bei der Verwendung der vorhandenen finanziellen Mittel. 4) Das Problem der gewaltsamen Übergriffe auf sozialen Führungspersonen konnte bisher nicht gelöst werden und die Entwicklungspläne mit territorialem Fokus PDET und das Nationale Programm zur freiwilligen Substitution illegaler Pflanzungen PNIS geben bis jetzt keine Antworten auf die unmittelbaren Probleme der Gemeinschaften.

Der Postkonflikt ist ein komplexer Prozess und lässt sich in zwei Phasen aufteilen: in den ersten 24 Monaten nach der Unterzeichnung des Abkommens und der Waffenniederlegung kommt es zur kritischen Phase des Postkonfliktes, der Stabilisierung, wo sich zeigt, ob der Postkonflikt gewonnen oder verloren wird. Kritisch sind in dieser Phase drei Punkte: 1) Die territoriale Sicherheit; 2)

Die Frage, ob es gelingt, die Bevölkerung der Gebiete die vorher von illegalen Gruppen regiert wurden, zu gewinnen; 3) Das Terrain vorbereiten für die territorialen Veränderungen, die die vom Konflikt am meisten betroffenen Zonen aus der Illegalität holen. Nach diesen zwei Jahren kommt die als Normalisierung bekannt gewordene Phase, die 10 bis 15 Jahre dauern kann. Dabei geht es um strukturelle Reformen und die Auswirkungen auf die strukturellen Gründe für den Konflikt.

Der Bericht von PARES gliedert sich in 5 Kapitel: 1) Sicherheitsdynamik im Postkonflikt; 2) Prozess der Wiedereingliederung; 3) Opfer; 4) Infrastruktur für den Frieden: PDET und PNIS, 5) Postkonflikt in prioritären Gebieten. Die Analyse über die Umsetzung des Abkommens

¹ <http://pares.com.co/2018/06/06/18-meses-despues-como-va-la-paz/>

schaut nicht nur auf die Aktionen, Pläne und Programme die im Schlussabkommen vereinbart wurden, sondern auch auf die territorialen Transformationen und die Veränderungen der Realität der Gemeinschaften.

Die Etappe des bewaffneten Konfliktes ist überwunden, und der grösste Erfolg ist die nachhaltige Reduktion der Gewaltindikatoren, abgesehen von der Zunahme an Morden in einigen Gemeinden. Die gewaltsamen Vertreibungen haben deutlich abgenommen, vom 120'000 im Jahr 2016 auf 75'000 in 2017; 2012 als die Friedensverhandlungen begannen, waren es noch 272'000 Vertreibungen. Minenopfer gab es im schlimmsten Jahr 2006 etwas mehr als 1200, 2017 waren es noch 56 Minenopfer. Die Entführungen sind auf dem tiefsten Niveau der letzten drei Jahrzehnte, 2017 kam es noch zu 180 Entführungen, Ende der 1990er Jahre waren es über 3'000 pro Jahr. Die Morde gingen ab 2012 deutlich zurück, aber von 2016 auf 2017 blieb die Mordrate praktisch gleich, mit leichten Zunahmen in einigen Gemeinden. In den grössten Städten und im Rest des Landes gingen die Morde von 2016 auf 2017 leicht zurück, aber in Postkonfliktzonen nahmen sie zu.

Bezüglich der Übergangsphase ergibt sich folgendes Bild: von den 242 Gemeinden, in den die FARC operierten, weisen 78 Gemeinden ein grosses Sicherheitsproblem auf. In jenen Gemeinden kam es zu einer kriminellen Besetzung des Raumes durch Dissidenzen der FARC, durch die Ausbreitung des ELN oder durch Bewaffnete Organisierte Gruppen GAO. Einige Gemeinden hatten schon vor der Waffenniederlegung der FARC die Präsenz verschiedener Akteure gehabt. In den Pazifikregionen von Cauca und Nariño, im Bajo Cauca antioqueño sowie im Nordosten Antioquias, im Süden des Meta und im Guaviare sowie im Catatumbo ist die Gewaltproblematik besonders ausgeprägt. Die Transition ist die heikelste Phase, und die institutionelle Architektur für die Implementierung des Abkommens hat bis jetzt nicht erfolgreich auf die Herausforderungen in den Territorien reagiert. Die Verschiedenen Behörden und Stellen haben keine einheitlichen Kriterien und agieren unkoordiniert.

Das Ende des Krieges mit dem FARC führte zu einem Rückgang bewaffneter Auseinandersetzungen und die Zahl der Morde sank, von 15'957 im Jahr 2012 auf 12'211 in 2017. Die Mordrate pro Hunderttausend Einwohner sank von 34 auf 24. Gleichzeitig stieg aber die selektive Gewalt gegen soziale Führungspersonen und MenschenrechtsverteidigerInnen. 2012 wurden 69 ermordete soziale Führungspersonen verzeichnet, 2017 gemäss PARES 102. Zudem gibt es 78 Gemeinden die von kriminellen Organisationen besetzt sind, sei es ELN, organisierte bewaffnete Gruppen GAO oder Dissidenzen der FARC. In 55 dieser 78 Gemeinden haben die Morde zugenommen. Es handelt sich v.a. um Gebiete rund um Zonen mit illegaler Wirtschaft In 71 weiteren Gemeinden nahmen die Morde ebenfalls zu, aus unterschiedlichen Gründen. U.a. kam es zu krimineller Anarchie nachdem die FARC als Ordnungshüter wegfielen und Streitereien unter Nachbarn, Diebstähle etc., zunahmen.

Bei der Übergangsphase gibt es drei Problemfelder: a) Der Prozess der Wiedereingliederung mit den 4 Bereichen (juristische Aspekte, sozioökonomische Aspekte, Sicherheit und politische Aspekte) weist grosse Probleme auf. Am besten läuft der politische Aspekt (Teilhabe der FARC-Partei), der Rest ist eine Katastrophe. So gibt es keine einkommensgenerierenden Projekte und kaum Titelvergabe auf Land. Die Institutionen hatten nur geringe Fähigkeiten und Kapazitäten, zu planen und auf die Herausforderungen der Umsetzung zu reagieren. Zudem wurden 43 ehemalige Kämpfer und 12 Familienmitglieder ermordet. Auch nach 18 Monaten sind die Wiedereingliederungslager noch nicht wirklich fertig eingerichtet. B) Die gewaltsamen Übergriffe auf die sozialen Führungspersonen gehen weiter, vor den Wahlen im Frühjahr 2018 kam es zu dramatischen Höchstzahlen an Morden. C) Auf territorialer Ebene hat die Umsetzung noch nicht wirklich begonnen. Der PNIS weist Probleme mit der Abdeckung und der Wirkung auf, Pläne wie Erschliessungsstrassen und Gemeinschaftsinfrastruktur haben nicht die gewünschte Wirkung gezeigt; die Gemeinschaften fühlen sich im Stich gelassen.

Der Postkonflikt ist noch diffus und seine Reichweite limitiert. Das Ende des Krieges und die Auflösung der FARC als bewaffnete Organisation und ihr Eintritt in die Politik sind unumkehrbare Tatsachen. Das meiste was im Abkommen von Havanna vereinbart wurde, richtet sich aber an die ganze Gesellschaft und nicht nur an ehemalige Kämpfer beider Seiten. Beispiele für Vereinbarungen die der Gesellschaft als Ganzes zu Gute kommen sollten sind Pläne für Trinkwasserversorgung und Elektrifizierung auf dem Land, Landreform, politische Reformen und weitere Projekte zur Vertiefung der Demokratie, und hier ist die Implementierung weit im Rückstand. Bezüglich der Behörde für die territoriale Erneuerung (Agencia de Renovación Territorial) herrscht Ungewissheit über das Budget und die ausreichende Finanzierung für die Umsetzung der territorialen Entwicklungspläne PDET. Bei der Drogenbekämpfung ist es wichtig, klar zwischen Zonen der freiwilligen Substitution und der Gebiete mit zwangsweiser Ausrottung zu unterscheiden, damit das Vertrauen der Gemeinschaften, die Freiwillig in die Substitution einwilligten, nicht zerstört wird. Zudem ist es vordringlich, zwischen all den Behörden und Programmen wie PNIS, PDET, der Behörde für ländliche Entwicklung, der nationalen Landinstituts, der Behörde zur Erneuerung des Territoriums und dem Energieministerium (für ländliche Elektrifizierung) Synergien und Koordination zu erhöhen.