

Nachdem die Kämpfer der FARC sich in den Sammelstellen eingefunden haben, wird über logistische Probleme berichtet, die belegen, dass die Regierung ihre Verpflichtung zur Unterbringung und Versorgung der Demobilisierten bisher nur unzureichend erfüllt.

Das Magazin SEMANA berichtet darüber am 18.2.2017:

Wird der Vertrag mit der FARC eingehalten?

Nachdem vor zweieinhalb Monaten das Abkommen zwischen Regierung und FARC in Kraft trat, herrscht der Eindruck bei den 7000 ehemaligen FARC-Kämpfern vor, die sich in den 26 Sammelstellen eingefunden haben, dass dort keine erträglichen Lebensbedingungen bestehen. Die FARC spricht bereits von der Nichterfüllung des Abkommens durch den Staat, während die Regierung hektisch bemüht ist, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Die Besorgnis wächst, weil, wie der Kommissar für den Frieden Sergio Jaramillo sagte, die Mehrzahl der Friedensprozesse gescheitert sind, **nachdem** die Abkommen unterzeichnet wurden, nämlich während ihrer Umsetzung. Obwohl international Konsens darüber besteht, dass das im Theater Colon unterzeichnete Abkommen eines der vollständigsten und gründlichsten ist, zeigt die Erfahrung, dass auf dem Papier alles möglich ist, der Lackmустest aber in der Praxis stattfindet.

„Die Qualität eines Abkommens misst sich allein an der Qualität seiner Umsetzung“, sagt Jean Paul Lederach von der Universität Notre Dame, einer der weltweit führenden Experten auf diesem Gebiet. Nach seinen vergleichenden Studien „ist die Wahrscheinlichkeit, dass man zum bewaffneten Kampf zurückkehrt, sehr viel kleiner, wenn 60% oder mehr der Vereinbarungen eingehalten werden“. Und er fügt hinzu, dass erfahrungsgemäß die ersten 18 Monate nach Inkrafttreten eines Abkommens entscheidend sind. Hier liegt die Grundlage dafür, dass das Land auf dem Weg ist, eine Wiederholung der bewaffneten Auseinandersetzungen auszuschließen. Diese so kritischen ersten 18 Monate gelten besonders für Kolumbien. Erstens, weil das Abkommen seit der Ablehnung beim Volksentscheid auf einem brüchigen politischen Konsens fußt. Zweitens, weil die Regierung Santos einen schweren Schlag erlitten hat durch den Bestechungsskandal mit der Firma Odebrecht (brasilianischer Baukonzern, der in vielen Ländern bei Ausschreibungen öffentlicher Projekte bestochen hat, A.d.Ü.). Und drittens, weil schon seit Anfang 2017 erste Vorzeichen des Wahlkampfes spürbar sind und alle Beteiligten ihre Aktionspläne auf ihre Tauglichkeit im Nachkonflikt überprüfen.

Diese Schwierigkeiten sind logisch, denn das Abkommen ist komplex, und man muss an vielen Stellschrauben drehen, damit die Maschinerie des Friedens so funktioniert wie sie soll. Nachfolgend werden die fünf Hauptprobleme vorgestellt, die SEMANA identifiziert hat als entscheidend für den Fortgang der Umsetzung.

1. Umsetzen oder Nachverhandeln?

Die Umsetzung ist Aufgabe des Staates auf allen Ebenen, aber die Hauptarbeit liegt bei der Kommission zur Begleitung, Impulsgebung und Verifizierung bei der Umsetzung des Schlussabkommens CSIVI. Ihr gehören je drei hochrangige Vertreter der Regierung und der FARC an, unterstützt von den Garantiestaaten. Bis jetzt hat die CSIVI sich darauf konzentriert, die speziell für die Umsetzung von der Regierung vorgelegten Gesetzesentwürfe zu überprüfen, die dann das Parlament im Schnellverfahren (sog. Fast Track) verabschieden soll. Jeder dieser Entwürfe bedurfte der Nachverhandlungen und Anpassungen, denn es gab hunderte von Kommentaren und Vorschlägen seitens der Abgeordneten. Aber es gibt auch abweichende Interpretationen der Kommissionsmitglieder. Bisher wurden zwei Gesetze vom Kongress verabschiedet....., aber weitere 40 stehen noch an. Im Verfahren befindet sich das Gesetz zur Schaffung der Speziellen Übergangsjustiz, ein zentrales Gesetz für den Verlauf der Beratungen über die weiteren Entwürfe. Ebenfalls im Verfahren befindet sich das Statut der Opposition,

bearbeitet von den politischen Parteien, sowie das Gesetz, das den Eintritt der FARC ins politische Leben regeln soll. Noch in der Schublade befinden sich die Gesetze zur Schaffung einer Spezialeinheit zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, zur Wahlrechtsreform und ein neues Gesetz zur Regelung des Grundbesitzes.

Aber die Besorgnis wächst, weil die Mehrheitsverhältnisse im Kongress immer prekärer werden. Die Parteien agieren bereits gemäß ihren Wahlprogrammen und im Fall der Übergangsjustiz haben der Generalstaatsanwalt und der Normenkontrolleur Einwände vorgebracht, was die Regierung veranlasste, an vielen Fronten zu verhandeln. Das auch, weil bereits beschlossene Gesetze, wie z.B. das Amnestiegesetz, noch nicht angewandt werden, weil die Richter der Auffassung sind, es weise Lücken auf, weshalb man einen Durchführungserlass auf den Weg brachte.

Die Langsamkeit, mit der die 26 Sammelzonen eingerichtet wurden, hat zusätzlich die Energie des CSIVI beansprucht, dem ganze vier Monate bleiben, um einen Rahmenplan zu beschließen, eine Art „Roadmap“ für die langfristige Umsetzung des Abkommens, für den momentan nicht einmal ein Entwurf existiert.

Ebenfalls musste sich der Nationale Rat für die Wiedereingliederung, dem je zwei Vertreter von Regierung und FARC angehören, auf die dringendsten Fragen konzentrieren. In zwei Monaten hat er es lediglich geschafft, ein Formular für die Befragungen zu entwickeln, welche die Nationaluniversität durchführen soll um die Guerrilleros zu kategorisieren und Minderjährigen das Verlassen der Sammelzonen zu ermöglichen. Der Rat hat sich noch nicht mit den schwierigen Themen befasst, weil der Vertrag von Havanna zu diesen Fragen nur grobe Aussagen enthält. Es wurde weder festgelegt, wie die Wiedereingliederung verlaufen soll, noch welche Institution dafür zuständig sein soll. Das sind Aspekte, über die man sich gerade erst einig wird. Dabei ist für alle Beteiligten klar, dass die Wiedereingliederung der FARC anders verlaufen muss als die früheren Wiedereingliederungen bewaffneter Gruppen in Kolumbien, denn es wird sich um ein überwiegend kollektives Modell handeln, mit Betonung der Politik und der Territorialität. Aber auch hierbei drängt die Zeit, und es bleiben weniger als vier Monate, um einen innovativen und realistischen Plan zu erarbeiten.

Bezüglich dieser Themen ist die FARC deutlich schwächer, denn anders als der Regierung stehen ihr keine Berater zur Seite. Die FARC hat ein Team von 30 Personen angefordert, das ihr dabei helfen soll, Projekte in den betreffenden Regionen zu entwerfen, hat darauf aber noch keine Antwort erhalten.

2. Der politische Faktor

Es war klar, dass nach dem Sieg des Nein bei der Volksabstimmung vom 2. Oktober 2016 die Implementierung des neuen Abkommens in schweres politisches Fahrwasser geraten würde. Aber man glaubte auch, dass die Regierung im Kongress über die erforderlichen Mehrheiten verfügen würde, um die notwendigen Gesetze zur Konsolidierung des Friedensprozesses zu verabschieden. Aber es wurde komplizierter. Zum einen hat der Odebrecht-Skandal mit all seinen Paradoxien die bereits angeschlagene Regierungsfähigkeit Santos` weiter geschwächt. Am kommenden Dienstag soll der Senat das Gesetz zur Übergangsjustiz beschließen, und man hofft, dass damit die weiteren Gesetze in Fluss kommen. Aber alle Parteien sind schon dabei, ihre Kampagnen für 2018 vorzubereiten, und es scheint, das Thema Korruption habe das der Nachkonfliktzeit als Hauptthema des Wahlkampfs verdrängt. Für viele Parteien ist der Frieden an die zweite Stelle gerückt.

Zu all dem kommt die Ungewissheit über das Kabinett. Bekanntlich wird Vizepräsident Vargas Lleras in einem Monat sein Amt niederlegen, weil er das Präsidentenamt anstrebt, aber ebenso werden mehrere Minister handeln, die Hauptrollen bei der Umsetzung des Friedensvertrages spielen. So weiß man nicht, ob Juan Fernando Cristo im Amt bleiben wird, der als die „Seele des Fast Track“ gilt. Das gleiche gilt für Clara López, die mit der Aufgabe der Wiedereingliederung betraut ist. Fraglich sind ferner der Landwirtschafts- und der Finanzminister, während der Justizminister bereits zurücktrat. Eine Kabinettskrise könnte die Erledigung der Aufgaben im Zuge der Nachkonfliktbewältigung noch weiter als erwartet verzögern.

Als wäre das alles nicht genug, wächst auch noch ein großer sozialer Konflikt heran, der die Umsetzung des Abkommens direkt beeinflusst. Die Entscheidung für die gewaltsame Beseitigung der Cocafelder, ohne dass die Maßnahmen zur Substitution schon gegriffen haben, hat das Klima in vielen Regionen aufgeheizt, weshalb Proteste angekündigt wurden. Andererseits steht Santos unter dem Druck der USA und vieler Gruppen im Land, die eine drastische Antwort auf das Anwachsen der Kulturen fordern.

Weiter kommt hinzu, dass die Regierung bisher noch kein allgemeines System der Sicherheitsgarantien entwickelt hat, das aber gleichzeitig mit der Niederlegung der Waffen durch die FARC in Funktion treten muss. Es gibt weiter Morde an sozialen Aktivisten in Zonen, aus denen die Guerrilla abgezogen ist. Während einige Gruppen bereits von einem Wiederaufleben des Paramilitarismus sprechen, versichern Regierung und Staatsanwaltschaft, es handele sich um isolierte Fälle. Die öffentliche Gewalt verfügt über langfristige Pläne für ihr Handeln im Nachkonflikt, anscheinend aber nicht für Sofortmaßnahmen.

3. Geld ist da, aber nicht genug

Die Umsetzung des Friedensvertrages kommt zu einer Zeit knapper Kassen, und daher wird aus dem vereinbarten Text auch deutlich, dass die Finanzlage zu berücksichtigen sei. Paradoxerweise stehen im Haushalt 2017 zwar einige Mittel für den Nachkonflikt, nicht jedoch für spezifische Maßnahmen zu Umsetzung des Abkommens. Zum Teil erklärt sich das, weil es noch keinen Rahmenplan gibt, aus dem hervorginge, welche Mittel in welchem Sektor für welche Dauer benötigt werden. Aus diesem Grund haben die neuen Institutionen, die geschaffen wurden, um auf Gebieten wie der integrierten ländlichen Entwicklung oder der Beseitigung illegaler Pflanzungen voranzukommen, kein Geld, und sie mussten es bei anderen Kassen suchen. Präsident Santos hat jüngst einige Anstrengungen unternommen mit seinem Plan Colombia Repunta. Vor allem setzte er Mittel ein, die aus nicht ausgegebenen Förderzinsmitteln stammen, und er setzte sie ein für den Bau von 3000km ländlicher Straßen. Auch wurde die Finanzierung des Programms zur Substituierung von Drogenpflanzen für dieses Jahr gesichert. Gleiches geschah mit den Programmen zur ländlichen Entwicklung mit regionalen Schwerpunkten, die nun beginnen, finanziert durch Mittel aus verschiedenen Ministerien, z.B. für Landwirtschaft.

Als er in Bogotá weilte, hinterließ der Nobelpreisträger für Wirtschaft Joseph Stiglitz diese Woche eine Botschaft: Man muss in den Frieden investieren, auch wenn man sich dafür verschulden muss. Nicht alle teilen diese Ansicht, aber manch einer wurde zum Nachdenken veranlasst.

4. Womit anfangen?

Es ist für niemanden ein Geheimnis, dass heute in der Regierung zwei Visionen zirkulieren darüber, wie die Umsetzung der Vereinbarungen in der Fläche aussehen soll. Einerseits ist da der Schwerpunkt auf dem territorialen Frieden, wie ihn Friedenskommissar Sergio Jaramillo verfolgt.

Andererseits tragen sich aber viele in der Regierung mit der Idee, der Nachkonflikt betreffe das ganze Land, und deswegen müsse man die Mittel je nach den Notwendigkeiten einsetzen. Außerdem ist da noch der Ansatz, wonach der Aktionsschwerpunkt in den 51 Kommunen liegen müsse, wo der Coccaanbau zunimmt. Er wird vertreten von Rafael Pardo, dem Berater für den Nachkonflikt. In der Realität besteht kein Widerspruch in den Konzepten, denn die Regierung weiß, dass sie die Vereinbarungen von Havanna einhalten muss, aber sie weiß auch, dass die Probleme des Nachkonflikts über das hinausgehen, was im Text des Schlussabkommens steht.

Auch wenn diese Positionen nicht unvereinbar sind, nimmt die Debatte an Spannung zu, weil Finanzen und Zeit knapp sind. Es ist eine Sache, 3000 km Straßen zu bauen, wo sie benötigt werden, also in allen ländlichen Zonen des Landes, aber eine ganz andere, ob man dabei Priorität auf die 16 Regionen legt, die mit der FARC identifiziert wurden als diejenigen, wo ländliche Entwicklungsprogramme mit territorialem Schwerpunkt in Gang gesetzt werden sollen. Diese Regionen sind die fragilsten hinsichtlich Armut, Verbrechen und Gewalt. Und sie sind deckungsgleich mit den 16 speziellen Wahlkreisen, die geschaffen wurden für Kandidaturen der FARC zum Repräsentantenhaus. Und daher wird diese Debatte, die zunächst rein technisch erscheint, wo man die Mittel investieren soll, auch überdeckt von der politischen Logik. Da sind jene, die meinen, die FARC werde dort die Entwicklungsprogramme für sich politisch kapitalisieren, aber andere glauben, einige in der Regierung wollten die Mittel für den Nachkonflikt dazu nutzen, sie in Regionen einzusetzen, wo sie für sich eine höhere politische Ernte erwarten.

Eine andere Ebene dieser Differenzen hat zu tun mit den Mechanismen der Beteiligung. In den Entwicklungsregionen wie auch bei den Programmen zur Beseitigung illegaler Pflanzungen haben die örtlichen Gemeinschaften große Entscheidungsbefugnisse. Rein formal akzeptieren alle dass dieses Verfahren, Entwicklung in Gang zu bringen, von unten nach oben abläuft, was aber in der Praxis bisher nur schlecht praktiziert wird, weshalb die Gemeinschaften gewöhnlich sehr skeptisch sind. Der Staat steht vor der Herausforderung, von jetzt an die Dinge anders zu handhaben, nämlich zusammen mit den Leuten und in integrierter Form. Und das stimmt nicht überein mit der Kultur der „Gutsherrenart“ in den staatlichen Institutionen.

5. Wieder die Führung übernehmen

Zwei Entscheidungen, die Präsident Santos in den vergangenen Wochen traf, werden enorm hilfreich sein bei der Umsetzung des Abkommens. Das ist einmal die Bildung eines Unterkabinetts für den Nachkonflikt, das jeden Montag zusammentritt. In diesem Gremium trifft Santos auch persönlich praktische Entscheidungen, verlangt Auskunft über durchgeführte Aktionen und delegiert Zuständigkeiten. Die zweite Entscheidung bestand in der Nominierung von General i.R. Oscar Naranjo als Kandidaten für das Amt des Vizepräsidenten, der Germán Vargas Lleras ersetzen soll, sobald dieser zurücktritt. Naranjo wird die Führungsrolle bei der Umsetzung zufallen, und er muss dafür sorgen, dass die gesamte Regierung in eine Richtung marschiert, zumal derzeit die meisten Klagen die fehlende Koordination betreffen. Ein in der Vergangenheit aufgetretener kritischer Aspekt betraf die Koordinationsprobleme zwischen dem Büro für den Nachkonflikt und dem Verteidigungsministerium bei der Beseitigung illegaler Pflanzungen. Zusätzlich müssen sich beide künftig mit der Bodenagentur koordinieren in Fragen der Zuerkennung von Eigentumstiteln und dem territorialen Zuschnitt der Zonen für integrierte ländliche Entwicklung.

Die Regierung hat mehr als 280 Einzelaktionen durchzuführen. Alle Ministerien sind beteiligt und es gibt mehrere neue Institutionen, und sie alle so aufzureihen, dass sie auf ein Foto passen, ist

sehr schwierig. Es besteht das Risiko des Fortbestehens eines Problems, das im staatlichen Handeln vorhanden ist: Dass jeder für sich agiert, fragmentarisch und ohne Kontinuität. So kann man den Nachkonflikt nicht gut gestalten.