

# Zwei Jahre Politik des totalen Friedens in Kolumbien

Die vielleicht ambitionierteste Initiative der Regierung von Kolumbiens Präsident Gustavo Petro ist die sogenannte Politik des totalen Friedens. Sie verfolgt das Ziel, den bewaffneten Konflikt durch Friedensverhandlungen mit den weiter aktiven Rebellengruppen und kriminellen Organisationen zu beenden.



Prof. Dr. h. c. Kai Ambos lehrt an der Universität Göttingen Strafrecht, Strafprozessrecht und Völkerrecht und ist Richter am Kosovo-Sondertribunal Den Haag.



Iván Ricardo Morales Chinome, LL.M., ist kolumbianischer Rechtsanwalt und Doktorand an der Universität Göttingen.

## Kann das Friedensabkommen von 2016 im Frieden münden?

Vor acht Jahren unterzeichneten die kolumbianische Regierung von Juan Manuel Santos und die größte und mächtige Guerilla des Landes, die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, kurz FARC), einen Friedensvertrag. Doch damit wurde der bewaffnete Konflikt in Kolumbien nicht beendet. Noch immer existieren aufständische Gruppen und kriminelle Organisationen, die eine Bedrohung für die zivile Bevölkerung darstellen. Viele dieser Gruppen sind in den Drogenhandel verwickelt.<sup>1</sup>

Seit August 2022 regiert – der sich selbst als links verstehende – Präsident Gustavo Petro. Seine Regierung propagiert die sogenannte Politik des totalen Friedens, mittels deren Frieden in ganz Kolumbien erreicht werden soll. Im November 2023 trat Gesetz 2272 in Kraft. Dieses Gesetz ermöglicht Verhandlungen zwischen der Regierung und den zahlreichen bewaffneten Gruppen, die einerseits einen politischen<sup>2</sup> und andererseits einen (rein) kriminellen Charakter<sup>3</sup> haben.

In diesem Rahmen hat die Regierung neun Friedensinitiativen gestartet. Davon sind vier politischer Natur und betreffen Gruppen, die gegen

den Staat gekämpft haben: Armee der nationalen Befreiung (Ejército de Liberación Nacional, ELN), FARC-Dissidenten (mit den zwei Untergruppen Estado Mayor Central und la segunda Marquetalia)<sup>4</sup> sowie Südliche Bürgerfront (Frente Comunereros del Sur, FCS), eine Abspaltung der ELN. Die anderen fünf Friedensinitiativen gelten als unpolitisch, weil sie rein kriminelle Organisationen betreffen (die vor allem im Drogenhandel, aber auch im Bereich Erpressung, Entführung und illegaler Bergbau tätig sind). Die Regierung versucht, die Auflösung dieser Organisationen durch das Angebot von Strafmilderung und einer besonderen Strafvollstreckung – eine Art offener Vollzug – zu erreichen. Konkret geht es um 20 Drogenbanden aus Medellín, Buenaventura und Quibdó, den Clan del Golfo und die Selbstverteidigungskräfte der Eroberer der Sierra Nevada (Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada, ACSN).

## Gemischte Bilanz für die Politik des totalen Friedens

Nach zwei Jahren ist die Bewertung der Politik des totalen Friedens gemischt.<sup>5</sup> Einerseits gibt es Fortschritte bei den Friedensgesprächen mit einigen bewaffneten Gruppen. Die Verhandlungen

mit den kriminellen Organisationen in Medellín haben zu einer Reduzierung von Gewalt und Tötungen geführt sowie insgesamt Straftaten gegen die Zivilbevölkerung verringert. Andererseits befindet sich der Friedensprozess mit der ELN, der derzeit wichtigsten Guerillagruppe des Landes, in einer Art Dauerkrise und die Gespräche wurden wiederholt unterbrochen.

## Lückenhaftes Gesetz sorgt für neue Herausforderungen

Im Übrigen hat die Politik des totalen Friedens große Probleme und Herausforderungen zu meistern. Zunächst bestehen rechtliche Probleme. Das Gesetz 2272 ist lückenhaft und die dazu ergangenen untergesetzlichen Richtlinien und politischen Vorgaben schaffen keinen ausreichend klaren Regelungsrahmen, der es auch erlauben würde, krisenhafte Entwicklungen zu überwinden. Es ist fraglich, welche Strafen und Vergünstigungen für die Mitglieder der illegalen Organisationen gelten sollen. In diesem Sinne bekräftigte das Verfassungsgericht durch Urteil C-525 von 2023 den Grundsatz der Gewaltenteilung, aus dem folge, dass die Regelung der Strafrahmen dem Parlament und nicht dem Präsidenten obliege. Außerdem ist es der Regierung nicht gelungen, das Anfang 2023 vorgelegte Gesetz für die kriminellen Organisationen (EACAI)<sup>6</sup> vom Parlament verabschieden zu lassen. Das deshalb weiter bestehende Regelungsdefizit kann dazu führen, dass diese Organisationen die Verhandlungen einseitig beenden.

Ein Grundproblem ist das Misstrauen aller Organisationen gegenüber dem Willen und der Fähigkeit des kolumbianischen Staates, die ihnen gegenüber eingegangenen Verpflichtungen, insbesondere auf dem Gebiet der Strafverfolgung, zu erfüllen. So haben im Februar dieses Jahres die ehemaligen FARC-Anführer in einem Schreiben an Präsident Petro die Sorge geäußert<sup>7</sup>, dass die aus dem Friedensabkommen

entstandene und seit 2017 arbeitende Sondergerichtsbarkeit für den Frieden (Jurisdicción Especial para la Paz, JEP)<sup>8</sup> innerhalb von sieben Jahren nur 688 Amnestien bei 4485 Amnestieersuchen für ehemalige Guerilla-Kämpfer gewährt habe. Deshalb bestehen Zweifel, ob die Mitglieder illegaler Organisationen, wie von der Regierung versprochen, zumindest einen Strafnachlass erhalten, wenn sich ihre Organisationen aufgelöst haben.

## Der Preis des Friedens: Politik des totalen Friedens und Rechtsstaat

In Prozessen der Übergangsgerechtigkeit (Transitional Justice) ist der Verzicht auf Strafverfolgung und Bestrafung häufig eine notwendige Voraussetzung für den erfolgreichen Abschluss von Friedensverhandlungen. Der Preis des Friedens ist somit oft die Aufgabe der (Straf-)Gerechtigkeit.<sup>9</sup> Auch die aktuelle kolumbianische Politik des totalen Friedens beruht auf diesem Gedanken, denn sie „erkauft“ sich die Demobilisierung von Rebellengruppen und kriminellen Organisationen durch greifbare rechtliche Vorteile bis hin zum Verzicht auf Strafverfolgung (bei den politischen Rebellengruppen). Damit wird deutlich, dass der kolumbianische Staat nicht in der Lage ist, der Vielzahl der bewaffneten Gruppen mit polizeilichen oder militärischen Mitteln Herr zu werden. Vielmehr muss er, vielfach auf Augenhöhe, mit diesen Gruppen verhandeln, um eine gesellschaftliche Befriedung zu erreichen. Dies kann, je nach Verlauf der Verhandlungen und der staatlichen Konzessionen, zu einer Legitimationskrise – bei gleichzeitigem Legitimationszuwachs jedenfalls der politischen Gruppen – führen.

Erschwerend kommt hinzu, dass es einigermaßen unklar ist, was der kolumbianische Staat diesen Gruppen anzubieten gewillt ist, um eine Befriedung zu erreichen. Das war noch ganz anders bei den Friedensverhandlungen mit den FARC, die zum Friedensabkommen von 2016 geführt haben. Damals war detailliert geregelt,

<sup>1</sup> Es geht vor allem um den Koka-/Kokainhandel; die im Text genannte ELN ist auch in den Hero Handel verwickelt.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 2 (c)(ii) Gesetz 2272, auf bewaffnete, organisierte Gruppen bezugnehmend, mit denen „Dialoge politischer Art“ mit dem Ziel eines Friedensabkommens geführt werden.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 2 (c)(iii) Gesetz 2272, auf „illegale bewaffnete Strukturen der hochwirksamen organisierten Kriminalität“ (Estructuras Armadas Ilegales del Crimen Organizado de Alto Impacto, EACAI) bezugnehmend, die gerichtlichen Verfahren unterworfen und aufgelöst werden sollen.

<sup>4</sup> Die gesetzliche Regelung ist nicht vollkommen klar: Art. 2 (c)(iii) Gesetz 2272 sieht vor, dass ehemalige Mitglieder von im Rahmen von Friedensverhandlungen demobilisierten Gruppen als Teil der organisierten Kriminalität (EACAI) behandelt werden, doch hat die Regierung ein weites Ermessen, ob sie eine Gruppe als politisch ansieht oder der organisierten Kriminalität zuschlägt. Aus den Exekutivverordnungen 136/2023 und 65/2024 ergibt sich insoweit, dass mit den FARC-Dissidenten Gespräche politischer Art geführt werden, diese also nicht der OK zugeschlagen werden.

<sup>5</sup> S. dazu Valencia, Pares, 5.11.2024, <https://www.pares.com.co/post/a-dos-años-de-la-ley-de-paz-total>.

<sup>6</sup> „Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones“. S. dazu Ministerio de Justicia de Colombia, 15.3.2024, <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Gobierno-radica-proyecto-de-ley-de-sujeci%C3%B3n-a-la-justicia-ordinaria-y-desmantelamiento-de-estructuras-armadas-organizadas-d.aspx>.

<sup>7</sup> S. dazu El Espectador, 7.2.2024, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/carta-a-petro-por-secretariado-de-farc-critica-el-funcionamiento-y-decisiones-de-la-jep-timochenko/>.

<sup>8</sup> S. dazu Ambos/Aboueldahab, DRiZ 2019, 410-414; dies., EJIL: Talk!, 17.12.2019, <https://www.ejiltalk.org/foreign-jurists-in-the-colombian-special-jurisdiction-for-peace-a-new-concept-of-amicus-curiae/>.

<sup>9</sup> Vgl. Ambos, The legal framework of transitional justice. A systematic study with a special focus on the role of the ICC. In: Ambos/ Large/ Wierda (eds.), Building a future on peace and justice. Studies on Transitional Justice, Conflict Resolution and Development. Berlin: Springer-Verlag, 2009, S. 23.

welche Pflichten die FARC-Mitglieder treffen und welche Vergünstigungen sie für die Demobilisierung erhalten würden. Auch wurde genau festgelegt, welche Straftaten amnestierbar waren. All das wurde durch die Gründung der schon genannten Sonderjustiz für den Frieden abgesichert. Allerdings wurde das Friedensabkommen von 2016 bis heute noch nicht vollständig umgesetzt.

So gibt es große Verzögerungen bei der groß angelegten Landreform (insbesondere Rückgabe von Land an die Opfer der Gewalt, Schaffung einer Agrargerichtsbarkeit, Förderung der territorialen Entwicklung) und die ehemaligen Führer der FARC und zahlreiche ehemalige Mitglieder sind weiterhin bedroht<sup>10</sup>. Die mangelnde Umsetzung des Friedensabkommens ist einer der Hauptgründe für die Wiederbewaffnung zahlreicher FARC-Mitglieder (sogenannte FARC-Dissidenten) und für das Misstrauen der Beteiligten des aktuellen Verhandlungsprozesses.<sup>11</sup>

### Kolumbiens Justiz leidet seit Jahren unter Überlastung, Richtermangel und Bedrohungen

Die kolumbianische Justiz leidet seit Jahren unter Überlastung<sup>12</sup>, Richtermangel<sup>13</sup>, technologischer Rückständigkeit und Bedrohungen<sup>14</sup>. Aus diesem Grund wurden verschiedene Gegenmaßnahmen ergriffen, etwa eine Erhöhung des Personals und des Budgets.<sup>15</sup> Damit befindet sich die Justiz zwar immer noch in einem kritischen, aber besseren Zustand als noch vor

<sup>10</sup>S. dazu Fundación Paz y Reconciliación PARES, 1.8.2024, <https://www.pares.com.co/post/c%C3%B3mo-va-la-implementaci%C3%B3n-de-los-acuerdos-de-paz-en-los-dos-a%C3%B1os-de-petro>.

<sup>11</sup>S. dazu Semana, 27.6.2022, <https://www.semana.com/nacion/articulo/polemica-propuesta-disidentes-de-farc-podrian-reincorporarse-al-acuerdo-de-paz-gustavo-petro-estara-de-acuerdo/202215/>.

<sup>12</sup>Im Jahr 2023 wurden von 100 anhängigen Gerichtsverfahren nur etwa 54 endgültig rechtskräftig beendet. S. dazu Corporación Excelencia para la Justicia CEJ, 29.7.2024, <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-rama-judicial-en-colombia-sector-jurisdiccional/>.

<sup>13</sup>Nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sollte jedes Land im Idealfall durchschnittlich 65 Richter pro 100.000 Einwohner haben, in Kolumbien sind es jedoch weniger als 12. S. dazu El Colombiano, 18.4.2020, <https://www.elcolombiano.com/colombia/mas-jueces-podrian-ayudar-a-mitigar-la-congestion-judicial-G112831315>.

<sup>14</sup>S. dazu Ámbito Jurídico, 31.7.2023, <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/consejo-superior-rechaza-intimidaciones-jueces-y-fiscales>.

<sup>15</sup>S. dazu Corporación Excelencia para la Justicia CEJ, 14.3.2024, <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/presupuesto-sector-judicial-colombia/>.

einigen Jahren. Die Politik des totalen Friedens ruft auch bei kolumbianischen Richtern und Staatsanwälten gemischte Gefühle hervor. Zwar würde sich die (weitere) Befriedung des Landes auch positiv auf die Verringerung von Gewalt und Drohungen gegen Angehörige der Justiz und der Generalstaatsanwaltschaft (Fiscalía General de la Nación) auswirken. Die improvisierte Umsetzung dieser Politik hat jedoch zu Unsicherheit in der Justiz und bei der Staatsanwaltschaft geführt. Im Jahr 2023 forderte die Regierung die Staatsanwaltschaft auf, die Haftbefehle gegen 16 Anführer des Clan del Golfo und der Pachenca-Bande (paramilitärische Gruppe in der Sierra Nevada) auszusetzen, um Verhandlungen mit diesen Gruppen zu ermöglichen. Das war allerdings eher eine unverbindliche Anregung, denn die Staatsanwaltschaft ist unabhängig von der Exekutive.

Der damals amtierende Generalstaatsanwalt Francisco Barbosa (2020–2024), der noch von der Vorgängerregierung ernannt wurde, lehnte dieses Ansinnen denn auch ab, da es an einer Rechtsgrundlage zur Aussetzung von Haftbefehlen gegen (rein) kriminelle Organisationen fehle. Barbosas Position wurde von der die obersten Gerichte repräsentierenden Interinstitutionellen Richterkommission<sup>16</sup> aus Gründen der Unabhängigkeit der Justiz und der Gewaltenteilung befürwortet.<sup>17</sup> Die neu ernannte Generalstaatsanwältin Luz Adriana Camargo hat dem Ansinnen der Regierung allerdings entsprochen und die Haftbefehle aufgehoben.<sup>18</sup> Darin zeigt sich die Nähe einer Generalstaatsanwältin zu der jeweils amtierenden Regierung.<sup>19</sup>

Unklar ist auch, vor welchem Gericht die Aburteilung der Verbrechen der illegalen Organisationen stattfinden würde. Es könnte – neben der

<sup>16</sup>Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, ihr gehören die Präsidenten des Verfassungsgerichts (Corte Constitucional), des Obersten Gerichtshofs (Corte Suprema de Justicia), des Staatsrats (Consejo de Estado), des Obersten Justizrats (Consejo Superior de la Judicatura), der Justizdisziplinarkommission (Comisión de Disciplina Judicial) sowie der Generalstaatsanwalt und Repräsentanten der Justizbeamten und -angestellten an.

<sup>17</sup>S. dazu El Tiempo, 23.1.2023, <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/paz-total-rama-judicial-exige-respeto-a-la-independencia-judicial-736156>.

<sup>18</sup>S. dazu El Tiempo, 22.8.2024, <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/atencion-fiscalia-levanto-ordenes-de-captura-de-tres-de-los-maximos-cabecillas-del-clan-del-golfo-3374325>.

<sup>19</sup>Die Generalstaatsanwältin wird vom Obersten Gerichtshof (Corte Suprema de Justicia) aus einer Dreierliste gewählt, die der Präsident vorschlägt, vgl. Art. 249 kolumbianische Verfassung von 1991.

existierenden Sondergerichtsbarkeit JEP – ein weiteres Sondergericht geschaffen oder spezialisierte Kammern innerhalb der vorhandenen Gerichte gebildet werden. Diese Unklarheit gibt auch deshalb Anlass zur Sorge, weil die Kapazitäten der Justiz und der Staatsanwaltschaft begrenzt sind, neue Aufgaben also nur mit mehr Personal und sachlichen Ressourcen bewältigt werden können.

### Politisch-gesellschaftlicher Widerstand und fehlende Unumkehrbarkeit

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Probleme ist es nicht überraschend, dass die Politik des totalen Friedens nicht auf ungeteilte Zustimmung stößt. Das Regierungsbündnis Historischer Pakt (Pacto Histórico)<sup>20</sup> verfügt über keine absolute Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses (Abgeordnetenhaus und Senat) und ist deshalb auf die Opposition angewiesen, um die für den Friedensprozess notwendigen Rechtsgrundlagen zu verabschieden. Die Opposition wiederum, die vorher die Regierung bildete (Centro Democrático und Cambio Radical), widersetzt sich jeglichen Verhandlungen mit illegalen Organisationen.

Auch gesamtgesellschaftlich wird der Verhandlungsprozess kritisch und mit Skepsis begleitet. Es scheint nur wenig Interesse an der Politik des totalen Friedens zu bestehen. Dieses Desinteresse führt zu mangelnder Kenntnis der Bürger und teilweise auch zu mangelnder Unterstützung.

Schließlich besteht die größte Herausforderung der Politik des totalen Friedens darin, sie durch einen entsprechenden gesetzlichen Rahmen und gegebenenfalls durch ihre Institutionalisierung politisch unumkehrbar zu machen. Dies ist bisher nicht geschehen. Eine neue Regierung könnte die Verhandlungen also einfach abbrechen und zur alten Politik von ausschließlich strafrechtlicher und militärischer Repression zurückkehren.

### Fazit: Viele Verhandlungsprozesse, doch bisher keine konkreten Ergebnisse

Bis dato hat die Regierung Petros zwar mit mindestens der Hälfte aller illegalen Gruppen des Landes Friedensverhandlungen im Rahmen ih-

rer Politik des totalen Friedens begonnen, doch wurde keine dieser Verhandlungen bislang zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht. Erst wenn dies gelingt, wird man – auf den konkreten Verhandlungsprozess bezogen – beurteilen können, ob sich der Aufwand gelohnt hat, ob also die staatlichen Konzessionen – der Preis des Friedens – durch eine entsprechende (regionale) Befriedung gerechtfertigt sind.

Grundsätzlich erscheint der Verhandlungsansatz vernünftig und notwendig, um die im Land agierenden Rebellengruppen zu demobilisieren und die kriminellen Organisationen zu zerschlagen oder doch zumindest zu reduzieren. Nur wenn dies gelingt, wird es möglich sein, in Kolumbien einen nachhaltigen und umfassenden Frieden zu schaffen. Davon würden auch das kolumbianische Rechtssystem und seine Akteure profitieren.

<sup>20</sup>Es besteht aus sieben Bewegungen und linken Parteien, s. dazu CNN Español, 9.6.2022, <https://cnnspanol.cnn.com/2022/06/09/pacto-historico-petro-colombia-integrantes-origen-resultados-elecciones-orix>.