



MIGRATION IN (LATEIN-)AMERIKA

Politik für Binnenvertriebene in Kolumbien –

Hehre Ziele, widrige Bedingungen



Politik für Binnenvertriebene in Kolumbien – Hehre Ziele, widrige Bedingungen

MARÍA CRISTINA SERJE

November 2016

Vertreibung ist kein neues Phänomen in der Geschichte Kolumbiens. Bereits Ende der 1940er, Anfang der 1950er Jahre, in einer Zeit, die als »La Violencia« (»Die Gewalt«) bekannt ist, begannen Raub an und Vertreibung der ländlichen, indigenen und afrikanischstämmigen Bevölkerung. Schätzungen zufolge wurden mehr als zwei Millionen Menschen – der damals insgesamt elf Millionen Einwohner_innen – von ihrem Land vertrieben, um ein neues landwirtschaftlich-industrielles Modell und die damit verbundene Neuordnung der ländlichen Gebiete umzusetzen. An dieser Entwicklung hat sich seither nichts geändert. Die Vertreibungen vom Ende des 20. und der ersten beiden Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts sind das Ergebnis der Expansion extensiver Wirtschaftsformen, von Bergbau- und Erdölprojekten, großen Infrastrukturvorhaben, der Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, der Ausweitung des illegalen Anbaus und – mit all dem verbunden – der Kämpfe um die Herrschaft über den Boden.

Seit Beginn der 1960er Jahre entstanden Guerrillagruppen (wie die FARC und die ELN) und wächst die Zahl der Akteure des Konflikts. Der Druck durch die interne bewaffnete Auseinandersetzung und die politisch-militärischen Bündnisse in Bereichen wie der Großviehzucht, der Agrarindustrie oder der legalen oder illegalen Bergbauunternehmen nimmt zu. Zudem führt der Drogenhandel (ab Ende der 1970er Jahre und während der folgenden Jahrzehnte) zu einer weiteren Zuspitzung im bewaffneten Konflikt um Land für Anbau, Verarbeitung und Vertriebswege, was wiederum neue Vertreibungen zur Folge hatte.

Kolumbiens Binnenvertriebene machen etwa ein Drittel der Gesamtzahl der vom UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR

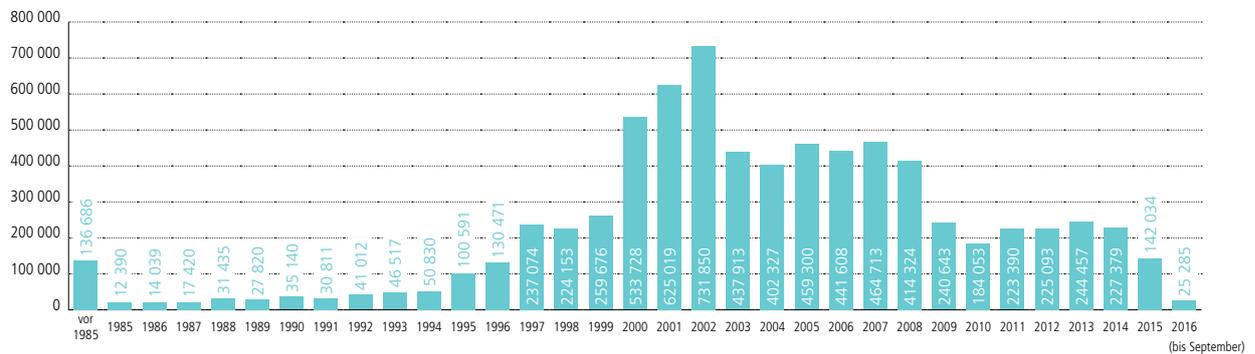
weltweit erfassten Vertriebenen aus.¹ Das kolumbianische Programm zur Opferbetreuung und Wiedergutmachung, das vor kaum fünf Jahren eingeführt wurde, ist das umfangreichste, was die Zahl der zu entschädigenden Opfer betrifft – mehr als acht Millionen insgesamt, von denen 6,5 Millionen Vertriebene sind. Vergleichbar ist die Herausforderung nur mit der Bewältigung der Vertreibung in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg. Diese Anstrengungen finden inmitten des anhaltenden Konflikts im Land statt, was einmalig in der Geschichte ist. Die kolumbianische Regierung hat die politische und rechtliche Verpflichtung zur Entschädigung der Opfer und zur Schaffung eines stabilen und dauerhaften Friedens übernommen. Doch auch wenn die Politik der ganzheitlichen Betreuung und Wiedergutmachung bedeutende Fortschritte verzeichnet, ist ihre Umsetzung nach wie vor mit großen Herausforderungen verbunden.

Der jüngst unterzeichnete Friedensvertrag zwischen der Regierung und den FARC gibt zwar Anlass zur Hoffnung, doch ist die komplexeste Herausforderung der noch immer tobende Konflikt in Kolumbien. Das heißt, die Politik wird angewendet, während Tag für Tag Menschen vertrieben und zu Opfern werden – in Regionen, in denen nicht das geringste Maß an Sicherheit vorhanden ist, um die Unterstützungs- und Wiedergutmachungsmaßnahmen umzusetzen. Die Hoffnungen sind derzeit auf die erfolgreiche Umsetzung des Friedensvertrags mit den FARC und den Beginn der Verhandlungen mit der ELN gerichtet. Nur so kann das Land dieses mehr als 50 Jahre andauernde, leidvolle Kapitel beenden.

1. *Ganzheitliche Wiedergutmachung in Kolumbien: Erfolge und Herausforderungen. Globale vergleichende Bewertung.* Harvard University, Harvard Kennedy School, Carr Center for Human Rights Policy 2014, S. 3.



Vertriebene pro Jahr



Grafikquelle: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Vertreibung in Kolumbien

Aktuellen Angaben der staatlichen Behörde für umfassende Opferbetreuung und Wiedergutmachung (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas) zufolge gibt es heute in Kolumbien 8 230 860 registrierte Opfer, von denen 6 556 207 Opfer von Vertreibung und »erzwungenem Verlassen« sind (16,8 Prozent bzw. 13,4 Prozent der kolumbianischen Bevölkerung). Die Vertriebenen machen 80 Prozent der Gesamtopferzahl aus. Um sich die Dimension vor Augen zu führen, stelle man sich den Exodus eines ganzen Landes wie Dänemark, Finnland, Singapur oder Costa Rica vor.² Somit ist Kolumbien eines der Länder mit der höchsten Zahl von Binnenvertriebenen – neben Syrien mit 6,6 Millionen und dem Irak mit 4,4 Millionen. Ab 1995 weisen die Zahlen der staatlichen Behörde für umfassende Opferbetreuung und Wiedergutmachung auf einen deutlichen Anstieg (mehr als 100 000 Personen jährlich) bis zum Jahr 2002 hin, in dem über 700 000 Vertriebene verzeichnet wurden (vergleichbar mit der Bevölkerung Frankfurts). Seitdem ist die Tendenz leicht abnehmend, und bis September des laufenden Jahres sind 25 285 Personen erfasst worden.

Die Vertreibung ist nicht allein durch den internen bewaffneten Konflikt zu erklären, der in Kolumbien herrscht. Die Kommission zur Überwachung der Opferpolitik³ und der Beratungsstelle für Menschenrechte und Vertreibung

(Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento)⁴ stellt fest, dass die Ursachen vielfältig sind: Sie liegen in der Ausbreitung legaler oder illegaler, extensiver oder extraktiver Wirtschaftsformen, der Umsetzung von Infrastrukturvorhaben und Megaprojekten, der Vereinnahmung von Land für Anbau, Verarbeitung und Vertrieb illegal genutzter Produkte, dem Schutz multinationaler Konzerne durch den Staat und dem Grundeigentum an Schürf- und Abbaugebieten. Auch sexuelle Gewalt und Gewalt in der Ehe, die Bedrohung, Tötung und das Verschwindenlassen von politischen Führern, Diebstahl und Beschädigung der Güter und Büros sozialer Bewegungen und die Unterdrückung von Protestäußerungen sind Faktoren, die zu Flucht und Vertreibung beitragen. Die Jahre der höchsten Vertriebenenanzahlen (1998-2010) fallen in die Zeit der Politik für Frieden und Sicherheit des »Plan Colombia« der Regierung von Präsident Andrés Pastrana (1998-2002) und der »Seguridad Democrática« während der beiden Amtsperioden von Präsident Álvaro Uribe (2002-2010), die von einem hohen Maß an Gewalt geprägt waren.

Geographisch betrachtet verzeichnen Antioquia und die Pazifik-Departments (Choco, Valle, Cauca und Nariño) die meisten Vertriebenen; mit etwas niedrigeren Zahlen folgen die Departments Norte de Santander, Córdoba und Putumayo. Die Städte mit den höchsten Aufnahmezahlen sind Bogotá, Medellín, Cali, Tumaco und Buenaventura (die drei Letztgenannten liegen in den Pazifik-Departments).

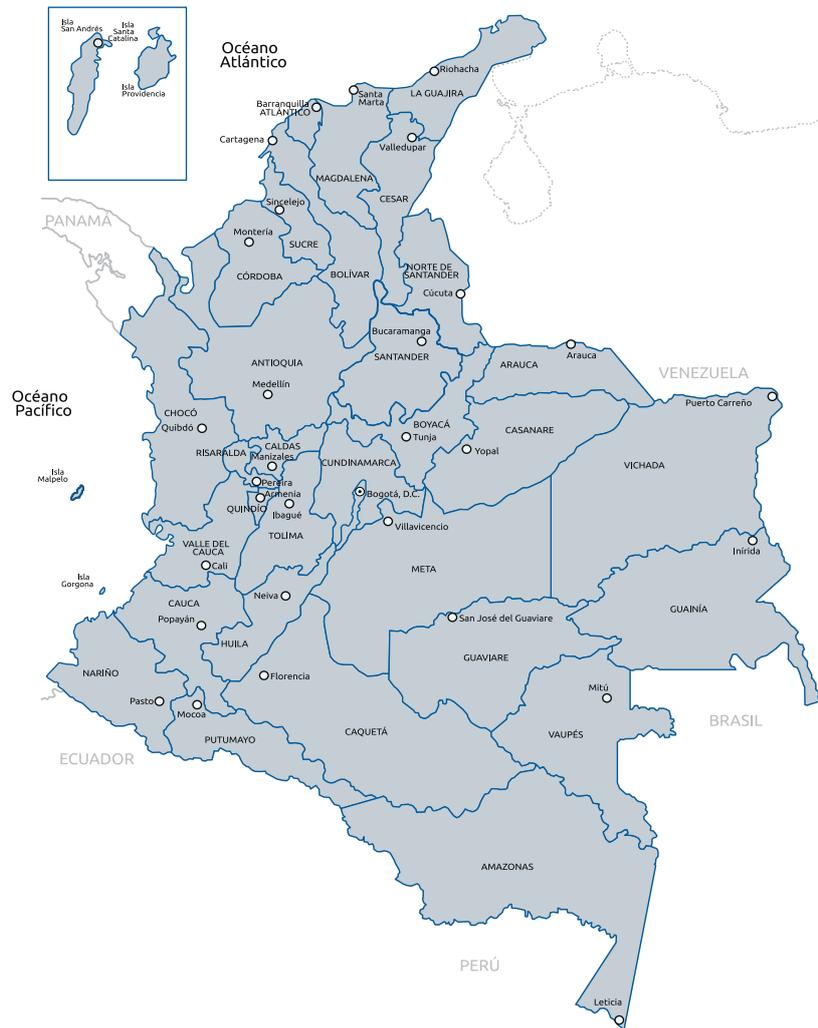
2. Centro Nacional de Memoria Histórica (2015): *Una Nación Desplazada*. Bogotá. www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf.

3. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2015): *Reflexiones sobre la situación actual de la población desplazada*. www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2016/06/Presentacion-Comision-Seguimiento-DESPLAZAMIENTO.pdf.

4. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (o. J.): *Desplazamiento Forzado en Colombia. Registro y georeferenciación del desplazamiento forzado en Colombia desde 2010 hasta 2013*. www.codhes.org/~codhes/images/infografia/Documento_con_Registro_y_Georeferenciacion_2010_2013.pdf.



Kolumbien



Ländlich, arm, marginalisiert:
Die verschiedenen Gruppen der Vertriebenen

Nach Angaben der staatlichen Behörde für umfassende Opferbetreuung und Wiedergutmachung und des Nationalen Zentrums für historische Erinnerung (Centro Nacional de Memoria Histórica) stammen 87 Prozent der vertriebenen Menschen aus ländlichen Gebieten. Die innerstädtischen Vertriebenen, wie in Buenaventura, Tumaco und Medellín, machen mittlerweile 13 Prozent der vertriebenen Bevölkerung aus. Sie sind auf die hohe Zahl von Gewalt- und Mordfällen sowie die spezifischen Dynamiken dieser Städte zurückzuführen.

Ein Blick auf die soziale und ethnische Zusammensetzung der Vertriebenenengruppe zeigt, dass von der Gesamtzahl von 1985 bis 2012 mehr als 50 Prozent Frauen und etwa 40 Prozent Minderjährige sind. 92 Prozent wurden einmal, sieben Prozent zweimal und ein Prozent dreimal oder öf-

ter vertrieben. Die Mehrheit dieser Menschen hat sich in den ärmsten Kommunen des Landes niedergelassen. 89 Prozent sind individuell abgewandert, während elf Prozent Teil einer kollektiven Wanderbewegung waren. In 99 Prozent der Kommunen des Landes hat es Vertreibungen gegeben – somit ist das gesamte Land betroffen. Allerdings ist die Vertreibung je nach ethnischer Gruppe unterschiedlich ausgeprägt: Laut amtlichen Angaben des Nationalen Zentrums für historische Erinnerung sind 30 Prozent afrikanischstämmig und sechs Prozent indigener Herkunft. Da diese Bevölkerungsgruppen zehn bzw. drei Prozent der kolumbianischen Bevölkerung ausmachen, offenbaren die hohen Raten, dass diese Gruppen unverhältnismäßig oft und stark betroffen sind.

Indigene Menschen haben eine besondere Verbundenheit mit ihrem angestammten Land: Es ist die Vertretung des Universums, das Heilige der Erde, der Wohnort der Vorfahren und der Ursprung der Völker. Daher wiegt die



Vertreibung von Indigenen besonders schwer, geht es bei ihnen doch um den Verlust von Kultur und Identität. Das Verfassungsgericht hat dies aufgegriffen – und anerkannt, dass Beraubung und Vertreibung die Gefahr der physischen und kulturellen Auslöschung mit sich bringen, und es sieht aus diesen Gründen mindestens 35 indigene Gruppen von der Vernichtung bedroht. Dies hat sich auch im Gesetz 1448 und in den Dekreten zur Regelung der Wiedergutmachung für die indigene, afrikanischstämmige und Roma-Bevölkerung niedergeschlagen. Der Nationale Verband der Ureinwohner_innen Kolumbiens (Organización Nacional de Indígenas de Colombia) geht von einer noch höheren Zahl aus, weil die Daten der vertriebenen indigenen Bevölkerung nicht vollständig erfasst sind, sei es wegen ihres abgelegenen Wohnorts, fehlender Spanischkenntnisse oder aus Unkenntnis über den Zugang zu dem Hilfs- und Entschädigungssystem. Die Lage der afrikanischstämmigen Bevölkerung ist ebenso kritisch: Zu Vertreibung und Verlust des angestammten Landes kommen die hohe Armutsrate sowie historische Ausgrenzung und Rassismus.

Verheerend sind die Auswirkungen des Konflikts und der Vertreibung auch auf Frauen, die mehr als die Hälfte der Vertriebenen und die Mehrheit der Haushaltsvorstände stellen. Die Komplexität, die sich durch das Zusammenspiel aller frauenspezifischen Verwundbarkeiten bedingt, führt dazu, dass es für Frauen noch mehr Hindernisse gibt, die ihnen die tatsächliche Wahrnehmung ihrer Rechte erschweren. Die vertriebene Bevölkerung ist mehrheitlich jung, zu einem hohen Prozentsatz unter 28 Jahren, auch wenn in den vertriebenen Familien häufig mehrere Generationen vertreten sind. Es gibt einen Unterstützungsmechanismus, der traditionell bei Familien mit geringem Einkommen und stärker noch in der vertriebenen Bevölkerung zum Tragen kommt, die auf die ganz junge Generation (unter zehn Jahren) und auf die Ältesten (über 60 Jahre) achtzugeben hat.

Die vertriebene Bevölkerung ist zweifelsohne die Verwundbarste unter den Verwundbaren, und das nicht nur, weil sie aus den abgelegensten Gebieten des Landes mit kritischen Armutsindikatoren kommt, sondern weil die Vertreibung und Beraubung sie in noch größerer Prekarität und Verwundbarkeit zurücklässt. Der Prozentsatz extrem Armer liegt in der vertriebenen Bevölkerung fast viermal so hoch wie im gesamten Land (9,1 Prozent). Ebenso hoch ist der Anteil derjenigen, die unterhalb der Bedürftigkeits- und Armutsgrenze liegen. Etwa 45 Prozent der Vertriebenen zeigen Symptome von Mangelernährung, und 90 Prozent der vertriebenen Haushalte haben keine menschenwürdige Unterkunft. Ihre Bildungsgrade sind wesentlich niedriger als im übrigen Land, wobei 13,4 Prozent dieser Kinder und Jugendlichen zwischen fünf und 17 Jahren keinerlei Bil-

dungseinrichtung besuchen – damit ist der Anteil fast doppelt so hoch wie in der übrigen Bevölkerung.

Fast zehn Prozent der kolumbianischen Bevölkerung leben im Ausland. Allerdings besitzen nur 400 000 Personen laut Angaben des UN-Flüchtlingshilfswerks (United Nations High Commissioner for Refugees) den Status von Geflüchteten oder haben diesen beantragt. Im Nationalen Opferregister (Registro Único de Víctimas) sind derzeit 9 372 Kolumbianer_innen verzeichnet: 6 815 dieser Meldungen erfolgten wegen Zwangsvertreibung, 5 595 wegen Bedrohung und 1 846 wegen Tötungsdelikten, wobei zu berücksichtigen ist, dass eine Person Opfer mehrerer Verbrechen geworden sein kann. Die meisten Anzeigen stammen von Kolumbianer_innen in Chile, Costa Rica, Ecuador, Frankreich, Kanada, Panama, Schweden, Spanien, USA und Venezuela. Die Betreuung der im Ausland ansässigen Vertriebenen birgt besondere Herausforderungen, denn viele geflüchtete Kolumbianer_innen wollen anonym bleiben und mit dem Land und erst recht mit dem Staat nichts mehr zu tun haben.

Das Opfer- und Landrückgabegesetz

Im Jahr 2011 wurde mit dem Gesetz 1448 das Opfer- und Landrückgabegesetz verabschiedet. Es ist das Ergebnis der Anstrengungen von sozialen, Opfer- und Menschenrechtsorganisationen sowie harter Arbeit gegenüber dem Senat, um die spärliche Gesetzgebung umzugestalten und die Situation der Opfer in ihrer vollen Dimension sichtbar zu machen. Über einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren wurden die Konzepte und Basisvereinbarungen der Beratungen zusammengetragen, die heute den Rahmen des Gesetzes bilden: An erster Stelle wird die Existenz der Konfliktopfer und die Verletzung ihrer Grundrechte anerkannt. Die verschiedenen Arten von Verbrechen werden im Gesetz benannt, die Bereiche der Betreuung und Unterstützung festgelegt und das Konzept der umfassenden Wiedergutmachung aufgenommen, das über eine bloße Entschädigung hinausgeht. Die Opfer sollen an der Ausführung und Umsetzung des Gesetzes beteiligt werden, und es wurde vereinbart, dass das Gesetz trotz des anhaltenden Konflikts mit allen damit verbundenen Herausforderungen und Hindernissen verabschiedet und in Kraft gesetzt wird.

Das Gesetz definiert die Politik der umfassenden Opferbetreuung und Wiedergutmachung und widmet dabei einen wesentlichen Teil den Opfern von Vertreibung und des erzwungenen Verlassens. Durch die Schaffung des Nationalen Opferregisters existiert nun erstmals ein Instrument, mit dem der Staat ein vollständiges Register der



Opfer führen und das die Tür zu einem Betreuungs- und Wiedergutmachungsprozess öffnen kann. Darüber hinaus wurden Institutionen geschaffen, die für die Umsetzung zuständig sind: das Nationale System für umfassende Opferfürsorge und Wiedergutmachung (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas) und die staatlichen Behörde für umfassende Opferbetreuung und Wiedergutmachung, die Landrückgabebehörde (Unidad de Restitución de Tierras) und das Nationale Zentrum für historische Erinnerung als zuständige Stellen für die Steuerung der Betreuung und Wiedergutmachung.

Politik der Betreuung der Vertriebenen

Die Politik der Betreuung der vertriebenen Bevölkerung ist ganzheitlich, umfassend und langfristig angelegt: von der Unterstützung und Erfüllung der Bedürfnisse des Opfers ab dem ersten Kontakt mit dem Nationalen Opferregister bis zu weiterreichenden Maßnahmen, bei denen es um die Rückkehr zu seinem Lebensentwurf geht. Diese Politik gilt weltweit als eine der umfassendsten und die internationalen Standards am strengsten einhaltende. Darüber hinaus wird sie als eine der ambitioniertesten und innovativsten angesehen, da sie inmitten der Konfliktsituation umgesetzt wird.

Die Maßnahmen werden differenziert nach Einzelpersonen und Gruppen angewendet, die aufgrund ihres Alters oder Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung, einer potenziellen Behinderung, ihrer ethnischen Zugehörigkeit oder ihres Wohnorts auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße betroffen sind und daher auch unterschiedlicher Anstrengungen und Schritte bedürfen. Zur Umsetzung der Maßnahmen gibt es individuelle und kollektive Verfahren. Die Opferbetreuung beginnt mit der Unterstützung für Menschen in verwundbarer Lage, die eine vorläufige Unterkunft und Nahrungsmittelhilfe benötigen. Diese Nothilfe wird auch jenen zuteil, die unterhalb des Subsistenzminimums leben, ohne sich jedoch in einer kritischen oder Notlage zu befinden.

Der Staat garantiert den Opfern die Beteiligung an der Gestaltung von Betreuungsrichtlinien und -programmen über Runde Tische. Dies ist wohl einer der bedeutendsten Aspekte der Politik, der in vielerlei Hinsicht zur ganzheitlichen Wiedergutmachung beiträgt, denn die gesellschaftliche Kontrolle der öffentlichen Politik der Opferbetreuung und Wiedergutmachung ist unerlässlich, damit die Betroffenen tatsächlich ihre Rechte wahrnehmen. Dies wird von den Opfern als einer der bedeutendsten Fortschritte in der umfassenden Wiedergutmachung angesehen.

Folgende Wiedergutmachungsmaßnahmen sind auf längere Sicht angelegt:

- › Die *Entschädigung auf administrativem Weg* beinhaltet eine Geldzahlung als Kompensation für ein Verbrechen.⁵ Neben der Auszahlung erhalten die Betroffenen auch ein Angebot für eine zweckmäßige Anlage des Geldes, wodurch ihnen die Rückkehr zu ihrem Lebensentwurf ermöglicht werden soll.
- › Die *Landrückgabe* ist die vorrangige Wiedergutmachungsmaßnahme für die Opfer von Vertreibung und erzwungenem Verlassen und bezweckt, dass das geraubte oder verlassene Land zurückgegeben wird. Ist eine solche Rückgabe nicht möglich, können die Betroffenen ein vergleichbares Stück Grundbesitz erhalten.
- › Die Opfer von Vertreibung und erzwungenem Verlassen haben Anspruch auf *Rückkehr oder freiwillige Umsiedlung* unter nachhaltigen, sicheren und würdigen Bedingungen. Falls ihr Leben oder ihre körperliche Unversehrtheit an ihrem Heimatort in Gefahr ist und sie daher nicht zurückkehren können, besteht die Möglichkeit, dass sie ein ähnliches Grundstück an einem anderen Ort erhalten.
- › Zur *Rehabilitation* sieht die Politik vor, ein psychosoziales Betreuungsprogramm zu schaffen, um die psychischen und physischen Folgen des Konflikts zu behandeln. Die aktive Beteiligung der Opfer bei der Gestaltung und Durchführung der Rehabilitation wird vorausgesetzt.
- › Die *Anerkennungsmaßnahmen* zielen darauf ab, die Würde der Opfer wiederherzustellen und die Wahrheit über das Geschehene zu verbreiten. Diese Maßnahmen beinhalten unter anderem die öffentliche Anerkennung als Opfer, Gedenkveranstaltungen, die Suche nach Verschollenen und die Identifikation von Leichnamen, die Verbreitung der Entschuldigungen seitens der Täter_innen und Erklärungen zur Übernahme der Verantwortung sowie die Freistellung vom Militärdienst.
- › Diese Maßnahmen berücksichtigen auch *die symbolische Dimension*, indem sie Genugtuung verschaffen und zur Minderung des Schmerzes beitragen, die historische Erinnerung bewahren und jegliche Wiederholung ausschließen, öffentliche Entschuldigung

5. Das Gesetz 1448 legt Beträge für die verschiedenen Arten von Verbrechen fest.



einfordern und die Würde der Opfer wiederherstellen wollen. Im Rahmen dieser Maßnahmen wurde der Nationale Tag der Erinnerung und Solidarität mit den Opfern eingeführt, der am 9. April jedes Jahres begangen wird.

- > Wesentlicher Bestandteil der symbolischen Wiedergutmachung ist die *Wahrheit*: Opfer, ihre Familien und Überlebende haben ein Recht darauf zu erfahren, unter welchen Umständen ihre Rechte verletzt wurden und wer die Verantwortlichen waren. Sie haben ein Recht darauf zu erfahren, wo die Verschollenen sind, sie lebend - oder aber ihre Leichname - zu finden und diese in Würde zu bestatten. Sie haben ein Recht darauf, dass die Täter_innen ihre Verbrechen öffentlich eingestehen und um Vergebung bitten. Und vor allem haben sie ein Recht darauf, dass der Staat sie unterstützt, ihre eigene Geschichte zu erzählen, und nicht die Konstruktion einer offiziellen Geschichte oder Wahrheit betreibt, denn für die Opfer gibt es keine wirkliche Wiedergutmachung und keinen Frieden ohne die Wahrheit.

Ansätze speziell für Frauen, für Kinder und Jugendliche sowie für marginalisierte Gruppen

Für bestimmte Opfergruppen sieht das Gesetz besondere Maßnahmen vor. Frauen sind überdurchschnittlich von dem Konflikt betroffen: von sexueller Gewalt über den Raub von Land und Gütern bis zum Verlust von Partnern und Kindern im Krieg. Die besondere Komplexität der Verwundbarkeit von Frauen – durch gesellschaftliche Klasse, Ethnie, Alter, Herkunftsort, potenzielle Behinderung, Eigenschaft als Haushaltsvorstand, rechtliche Unsicherheit als Eigentümerin oder Bewohnerin eines Grundstücks usw. – hat zur Folge, dass ihre Situation noch schwieriger ist und ihnen generell mehr Hindernisse die tatsächliche Wahrnehmung ihrer Rechte erschweren. Hinzu kommt, dass viele Frauen ihre Rechte als Bürgerinnen oder Opfer gar nicht kennen, ebenso wenig wie die institutionellen Mechanismen, die ihnen den Zugang zu diesen Rechten und deren uneingeschränkte Wahrnehmung ermöglichen. Über das Gesetz soll den Frauen daher mit besonderen Maßnahmen der Zugang zu den Rückgabeverfahren garantiert werden. So werden die Anträge vertriebener Frauen, die Familienvorstand sind, vorrangig bearbeitet. Die Erteilung der Titel ist mit Begünstigungen wie Krediten, Landzuweisungen, sozialer Sicherung, Bildung und Familienhilfe verbunden.

Das Gesetz 1448 erkennt Kinder und Jugendliche als Opfer besonders an: Es bestätigt in besonderem Maße die

Auswirkungen der Gewalt auf sie, spricht ihnen das Recht auf uneingeschränkte Wahrnehmung ihrer Rechte sowie auf Wahrheit und Gerechtigkeit zu und definiert die umfassende Wiedergutmachung und den Schutz vor jeglicher Form von Gewalt. Ein wichtiger, vielleicht sogar innovativer Aspekt dieses Gesetzes ist, dass es Kinder und Jugendliche, die »als Folge eines durch den internen bewaffneten Konflikt bedingten sexuellen Missbrauchs gezeugt wurden«, als Opfer anerkennt.

Die differenzierte Betrachtungsweise der Politik der Opferbetreuung zeigt sich unter anderem in der unterschiedlich gestalteten Anerkennung des Konflikts und der Vertreibung innerhalb der ethnischen Gruppen. Der Gesetzgeber hat bestätigt, dass die Maßnahmen der umfassenden Wiedergutmachung und Wiederherstellung der Gebietsrechte für diese Gemeinschaften im Einklang mit ihren kulturellen Werten abzustimmen sind, um das Recht auf kulturelle Identität, Autonomie, eigene Institutionen, ihr angestammtes Land, ihre eigenen Rechtssysteme und das physische und kulturelle Weiterleben sicherzustellen.

Herausforderungen für die Politik und Erfolge der Vertriebenenbetreuung

Die Umsetzung der Politik steht vor besonderen Herausforderungen, vor allem die für die Vertriebenen, da sie vielfachen Verwundbarkeiten ausgesetzt sind: von der Verletzung ihrer Rechte über den Raub von Land und Gütern bis zu dem Verlust familiärer und sozialer Unterstützungsnetze, den sozialen und kulturellen Barrieren für den Zugang zum Betreuungs- und Wiedergutmachungssystem, der Stigmatisierung, dem Rassismus und anderen Gesellschaftspraktiken, die den Ausschluss fortsetzen. Zudem ist eine gute Koordination zwischen den drei Regierungsebenen notwendig, um die Programme der humanitären Nothilfe und die auf längere Sicht ausgelegten Pläne finanzieren und anbieten zu können. Die erfolgreiche Umsetzung der Opferpolitik ist somit sehr stark davon abhängig, dass diese Verbindung funktioniert und jede Regierungsebene ihren Teil beiträgt. Eine hohe Hürde für die Umsetzung der Maßnahmen sind die Diskrepanz bei den Kapazitäten der Departments und Kommunen, die weder über Mittel noch die technische Befähigung verfügen, um ihren Verantwortlichkeiten nachzukommen, sowie die fehlende Handlungsfähigkeit der für Bildung, Wohnraum und Gesundheit zuständigen Institutionen.

Die vielleicht größte Herausforderung besteht jedoch darin, all diese Vorhaben im Kontext des fortdauernden bewaffneten Konflikts umzusetzen. In dem Maße, in dem



der Friedensprozess voranschreitet und die Ursachen von Vertreibung, Ausschluss und Armut angegangen werden, wird das Gesetz größere Chancen auf eine umfassende Umsetzung und die Durchsetzung von Veränderungen haben. Solange jedoch die Bedingungen bestehen, die Vertreibung und Viktimisierung hervorrufen, kann sich der Kreis nicht schließen und es können keine Mittel und Anstrengungen darauf verwendet werden, den Strom von Geflüchteten und Vertriebenen einzudämmen.

Die Betreuungspolitik muss den wichtigen Schritt machen von der Notbetreuung der Opfer an den Ankunftsorten hin zur Bekämpfung der territorialen, sozialen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Gründe und Ursachen von Vertreibung, Beraubung und Verlassen. Es gibt eine unselige (wenn auch verständliche) Fokussierung auf den Schwerpunkt der Unterstützung und des humanitären Notstands.

Die Landrückgabe ist eine weitere große Herausforderung für die Politik, nicht nur wegen der Dimension des Problems – amtliche Statistiken und die sozialer Organisationen bewegen sich zwischen vier und sechs Millionen Hektar geraubten oder verlassenen Landes –, sondern auch wegen der vielfältigen Ursachen der Landkonzentration und der Diversität der Akteure, die an dem Prozess der Beraubung beteiligt sind. Hinzu kommt der hohe Grad an Unzuverlässigkeit hinsichtlich der Daten über den unmittelbaren Landbesitz in Kolumbien (bei etwa 63 Prozent der Grundstücke sind die Katastereintragungen nicht aktuell). Zudem üben die Akteure der Vertreibung und Beraubung in den Regionen noch immer Macht und Gewalt aus. Und unter einer Gruppe von Senator_innen formiert sich Widerstand: Sie fordert nachdrücklich Änderungen des Gesetzes, um die Landrückgabe einzugrenzen. Schließlich darf auch nicht vergessen werden, wie komplex und aufwendig das Verfahren der Beantragung und Bearbeitung der Rückgabe ist.

Angesichts einer großen Unkenntnis bedarf es zusätzlicher Anstrengungen seitens des Staates, um die Opfer über ihre Rechte und den Zugang zum Betreuungs- und Rückgabesystem zu informieren und entsprechend zu befähigen. Zwar gab es Bemühungen diverser staatlicher Einrichtungen in dieser Hinsicht, doch sind vor allem die Organisationen der Zivilgesellschaft, Opfer- und Menschenrechtsorganisationen und sogar internationale Entwicklungsagenturen aktiv. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass das Gesetz 1448 und die Politik der Opferbetreuung zwar die differenzierte Betreuung von Frauen betonen, es an Maßnahmen zur Verwirklichung jedoch mangelt. Die Schwierigkeit besteht zum einen in der geringen Kapazität der Institutionen, die zum System für die Ausgestaltung und Umsetzung des differenzierten

Ansatzes gehören; zum anderen kennen viele Frauen, die Opfer geworden sind, gar nicht ihre Rechte als Bürgerinnen und Opfer und fordern entsprechende Aufklärung.

Doch trotz all dieser Herausforderungen sind bei der Opferbetreuung und Wiedergutmachung auch wichtige Erfolge und Fortschritte zu verzeichnen, beispielsweise die Schaffung von Institutionen für die Betreuung der Opfer, die die Einführung dieser Politik ermöglicht und gefördert haben: die Behörde für umfassende Opferbetreuung und Wiedergutmachung, die Landrückgabebehörde, das Nationale Zentrum für historische Erinnerung und das Projekt eines staatlichen Museums der Erinnerung. Besonders hervorzuheben ist noch einmal das Nationale Opferregister als Instrument, das dem Staat ermöglicht, sich mehr Klarheit über die Zahl der Opfer, die Verbrechen, den Tatort, den Herkunftsort, den derzeitigen Aufenthalt etc. zu verschaffen. Dieses System ist weltweit als Wegbereiter für eine angemessene Identifikation von Opfern anerkannt.

Ein Erfolg der Politik ist die symbolische Wiedergutmachung als Mechanismus, der von den Opfern eingeklagt wird, um sicherzustellen, dass das Geschehene nicht in Vergessenheit gerät und die Gewaltverbrechen sich nicht wiederholen. Viele Betroffene haben erklärt, dass die Entschädigung ihrer und der Ansprüche von verstorbenen oder verschollenen Familienangehörigen untrennbar verbunden ist mit der Kenntnis der Wahrheit und der Wiederherstellung des guten Rufs des Opfers und seiner Angehörigen. Die symbolische Wiedergutmachung verstärkt die Botschaft der Würde und die Anerkennung der Eigenschaft als Opfer.

Auch bei den Entschädigungen gibt es konkrete Fortschritte. Der Staat hat bislang etwa 3,6 Billionen Peso (ca. eine Milliarde Euro) in die administrative Entschädigung investiert und 363 828 Opfer in das Begleitprogramm für die zweckmäßige Anlage dieser Gelder aufgenommen. Wichtig dabei ist, dass mehr als 5 500 Frauen, die Opfer sexueller Gewalt geworden sind, Entschädigung erhalten und von dem Begleitprogramm profitiert haben. Das Beteiligungsrecht der Opfer als Grundsatz ist an sich schon ein enormer Erfolg und wird als einer der Fortschritte im Bereich der umfassenden Wiedergutmachung gesehen. Die Beteiligung der Opfer hat dazu beigetragen, die Bedürfnisse und Vorschläge der Organisationen auf die Tagesordnung zu setzen und diesen Runden Tischen Transparenz und Geltung zu verleihen. Zudem ist der hohe Frauenanteil bei diesen Gesprächen hervorzuheben: Dadurch erhalten die Frauen nicht nur eine Stimme, sondern bringen auch ihre frauenspezifische Perspektive in die Diskussion ein.



In vielerlei Hinsicht hat das kolumbianische Vorhaben Vorbildcharakter, denn die Wiedergutmachungspolitiken sind von größter Ganzheitlichkeit und Komplexität weltweit und die umfassendsten im Hinblick auf Schadensarten, Wählbarkeit und Entschädigungsformen.⁶ Zudem ist etwas

6. »Ganzheitlichkeit« meint die Fähigkeit einer bestimmten Politik, die Gesamtheit aller potenziellen Begünstigten zu erreichen. »Komplexität« bezieht sich auf die Bandbreite der Begünstigungen, die eine Politik bietet, um den Schäden der Vergangenheit abzuwehren. *Ganzheitliche Wiedergutmachung in Kolumbien: Erfolge und Herausforderungen. Globale vergleichende Bewertung.* Harvard University, Harvard Kennedy School, Carr Center for Human Rights Policy 2014.

inbegriffen, das es noch nie gab, nämlich die Wiedergutmachung von Verletzungen der Grundrechte, um so den Opfern ihre vollen Bürgerrechte zurückzugeben. Im Gegensatz zu anderen Beispielen weltweit benennt diese Politik die verschiedenen Kategorien von Verbrechen (Vertreibung, Tötung, Bedrohung, sexuelle Gewalt, zwangsweises Verschwindenlassen u. a.) und definiert spezifische Wiedergutmachungsmaßnahmen für die einzelnen Fälle. Somit hat das kolumbianische Programm eine internationale Vorreiterrolle.

Die Schwierigkeiten des Staates bei der Erfüllung der ganzheitlichen Betreuung der Opfer:

- › Es gibt 560 000 Verfassungsklagen wegen Verletzung von Grundrechten gegen die staatliche Behörde für umfassende Opferbetreuung und Wiedergutmachung, die die Schwächen des Staates bei der Verwirklichung der Rechte der Opfer offenbaren.
- › Nach wie vor bestehen Barrieren, die verhindern, dass die Opfer sich bei den entsprechenden Stellen melden. Diese Barrieren sind kultureller, sozialer, räumlicher oder einfach informationeller Art: Fast 51,3 Prozent der Betroffenen geben den Mangel an Information als Hindernis für die Erstattung einer Meldung an.
- › 34,6 Prozent der gemeldeten Haushalte haben Soforthilfe erhalten.
- › 52 Prozent der betreuten Haushalte haben keine humanitäre Notbetreuung erhalten.
- › Die psychosoziale Opferbetreuung erreicht kaum acht Prozent der Betroffenen.
- › Zu dem geringen Wohnungsangebot kommen hohe Erwerbs- und/oder Unterhaltungskosten, mangelnde Rechtsklarheit bezüglich des Wohnungsbesitzes, nur schwer erfüllbare Voraussetzungen und der enorme Druck aufgrund der Knappheit des Bestands. Der Finanzierungsbedarf zur Absicherung des Rechts auf menschenwürdigen Wohnraum und der Entschädigungszahlungen liegt bei 33,6 Billionen Peso, also ca. 9,9 Milliarden Euro (Januar 2015). Zudem erfüllen nur 35,8 Prozent der subventionierten Wohnungen die Anforderungen an menschenwürdigen Wohnraum.
- › Laut Auskunft der Landrückgabebehörde (Stand 7.10.2016) gibt es 3 424 Grundstücke mit Rückgabeanordnung, 24 149 von den Urteilen Begünstigte und 192 245 Hektar Land mit Rückgabeurteil.

Erfolge und Leistungen der Politik der Opferbetreuung:

- › Der Staat hat bis heute drei Billionen Peso (knapp eine Milliarde Euro) in die Betreuung und humanitäre Hilfe investiert und so das Existenzminimum von über 1 500 000 Haushalten gesichert.
- › 366 Gruppen und Gemeinschaften sind in den Genuss kollektiver Wiedergutmachung gekommen: Davon sind etwa 40 Prozent bäuerliche Gemeinschaften, und fast 50 Prozent gehören indigenen Völkern an.
- › Eine der Wiedergutmachungsmaßnahmen ist die Freistellung vom Militärdienst und die kostenlose Ausstellung von Wehrpässen. Im Laufe des Jahres 2016 sind 6 000 Wehrpässe ausgehändigt worden, um den Jugendlichen Zugang zu Studium und Beschäftigung zu ermöglichen.
- › Etwa 9 000 kolumbianische Opfer im Ausland wurden anerkannt und es wurde begonnen, ihnen die Wiedergutmachungsmaßnahmen zukommen zu lassen.
- › Annähernd 5 000 jugendliche Opfer haben über das Stipendienprogramm des Fonds für Hochschulbildung ein Universitätsstudium aufgenommen.
- › Die staatliche Behörde für umfassende Opferbetreuung und Wiedergutmachung hat 140 000 Haushalte in ihrem Rückkehr- oder Umsiedlungsprozess begleitet.



Über die Autorin

María Cristina Serje ist Anthropologin und Historikerin und derzeit als Kurzeitexpertin für die Weltbank tätig. Sie war Koordinatorin des kolumbianischen Zentrums für Erinnerung, Frieden und Versöhnung (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación) und verfügt über mehr als 20 Jahre Erfahrung mit Projekten für soziale Entwicklung. Sie hat in verschiedenen staatlichen Behörden sowohl mit bäuerlichen, indigenen und afrokolumbianischen Gemeinschaften als auch mit Opfern des bewaffneten Konflikts gearbeitet. Frau Serje hat das kolumbianische Kultusministerium mit aufgebaut und war dort stellvertretende Ministerin und Vorsitzende für regionale Entwicklung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:

Dr. Svenja Blanke, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik
Tel.: +49-30-269-35-7484 | Fax: +49-30-269-35-9253
www.fes.de/lateinamerika

Bestellungen/Kontakt:

info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

© Bildquellen Titelseite:

ES James, Gila Photography, Jess Kraft, MIA Studio (shutterstock.com)

Gage Skidmore, Daniel Lobo (flickr.com)

Charles Talen (Wikimedia Commons)

Gestaltung/Satz: Dominik Ziller/DZGN

Über die Publikationsreihe »Migration in (Latein-)Amerika«

Kaum eine andere Region ist historisch und zugleich aktuell so sehr von Migration geprägt wie Amerika. Während im 18. und 19. Jahrhundert die Länder beider amerikanischen Kontinente vor allem für Einwanderer_innen aus Europa hohe Attraktivität besaßen, ist in der Gegenwart die Migrationsbewegung aus Lateinamerika und der Karibik nach Nordamerika dominierend. Die vorliegende Publikationsreihe der FES beleuchtet unterschiedliche Aspekte von Migration in (Latein-)Amerika, zeigt Parallelen zur aktuellen Flüchtlingsdebatte in Deutschland und Europa auf und zielt darauf ab, Anregungen für die Gestaltung von menschenwürdiger Migration zu geben.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-95861-685-1