



Bern, 21. April 2021 Von Lisa Alvarado

Agrarreform – wo steht die Umsetzung wirklich?

Das Friedensabkommen ist bald fünf Jahre alt. Die Landreform steht zuoberst auf der Liste der Abmachungen zwischen dem kolumbianischen Staat und der ehemaligen FARC Guerilla. Doch es wird häufig kritisiert, die jetzige Regierung sperre sich speziell gegen die Umsetzung dieses Punktes. Man kann sich verlieren im Zahlenschwung der Statistiken, die sich Regierung und Oppositionelle gegenseitig an den Kopf werfen. Die ask! versucht mit diesem Artikel, etwas Klarheit in die Strukturen und Pläne zur Umsetzung der Agrarreform zu bringen und einige Aussagen zu Kosten und Erreichtem zu kontextualisieren.

Unter Punkt 1 des Friedensabkommens wurden verschiedene Mechanismen und Strukturen angedacht, die eine integrale, umfassende Landreform in Kolumbien ermöglichen sollen.

Einerseits geht es darum, Klarheit zu schaffen, wem welches Land gehört und wie es von wem genutzt wird. Dazu wurde im Abkommen festgehalten, dass das bestehende, aber veraltete **Landkataster** aktualisiert und erweitert werden soll, damit eine «adäquate, produktive und nachhaltige Nutzung des Bodens»¹ gefördert werden kann.

Laut einem Informationspapier von Senatsmitgliedern² sieht der Nationale Entwicklungsplan 2018-2022 vor, dass bis zum Ende des Vierjahreszeitraums 60% des Territoriums katastermäßig abgedeckt sind, einschliesslich der 170 PDET³-Gemeinden, und bis 2025 die restlichen 40% abgeschlossen sind. Nach aktualisierten Informationen des Planungsdepartements (DNP) haben von der Gesamtzahl der Gemeinden des Landes (1103 Gemeinden) bisher erst 47 ihr ländliches und städtisches Kataster aktualisiert, 4 davon sind PDET-Gemeinden.

Instrumente zur Landumverteilung und -legalisierung

Eine der Hauptaufgaben einer Agrarreform ist die Umverteilung des Landes, welches in den meisten südamerikanischen Ländern seit der Kolonialzeit sehr ungleich verteilt ist und sich immer mehr in den Händen einiger Weniger konzentriert. Dafür sieht das Friedensabkommen primär zwei Vorgehensweisen vor. Einerseits wurde der **Fondo de Tierras** (Landfonds) kreiert, in dem während der ersten 12 Jahre seines Bestehens 3 Mio. Hektaren akkumuliert werden sollen, um diese Bauern und speziell auch Bäuerinnen ohne oder mit sehr wenig Land gratis zu verteilen. Diese Ländereien können aus verschiedenen Quellen stammen, hauptsächlich ist aber gedacht, dass der Staat die Regularisierung von Eigentumsrechten vorantreibt, was dazu führen wird, dass ganz viele Grundstücke, die illegal besetzt sind oder genutzt werden oder die gar nicht genutzt werden an den Staat zurückgehen.

Das Dokument der Senatsmitglieder zu den Fortschritten in der Umsetzung des Friedensabkommens zeigt auch hier grosse Rückstände. Zwar wurden bisher je nach Quelle (Nationale Landbehörde (ANT) oder das verantwortliche Büro der Staatsanwaltschaft) gut eine Million Hektaren in den Fonds 'einbezahlt', doch davon wurden bloss knapp 100'000 ha (4'000 ha davon an landlose oder landarme KleinbauerInnen) vergeben. Das entspricht 0.4% davon,

¹ Acuerdo Final Firmado: <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final%20Firmado.pdf>

² https://883ff833-f600-42c2-9780-e8c06ea212bb.usrfiles.com/ugd/883ff8_53ef3dd5bd764c139be002b0d6cd1f46.pdf

³ Entwicklungsplan mit territorialem Fokus (Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial)

was jährlich vergeben werden sollte. Zudem warnt die Staatsanwaltschaft, dass von dieser einen Million Hektaren nur knapp ein Zehntel überhaupt verteilt werden können, da der Rest schon besetztes Land ist, das somit unter das Kapitel 'Formalisierung' fallen sollte.⁴

Dies ist die zweite Vorgehensweise, um das Agrarland umzuverteilen: Die **Formalisierung von bereits genutzten Landflächen**. Es handelt sich dabei um KleinbauerInnen, die seit Jahrzehnten auf einem Stück Land arbeiten aber keine rechtlichen Titel dazu haben. Das Friedensabkommen hält fest, dass die Regierung «schrittweise, vorbehaltlich der verfassungsmäßigen und gesetzlichen Ordnung, alles Land formalisieren will, das von der bäuerlichen Bevölkerung in Kolumbien besetzt oder besessen wird». Dies umfasst 7 Mio. Hektaren kleiner und mittlerer ländlicher Grundstücke, wobei Gebiete wie PDETs Vorrang haben.

Zu den verschiedenen Vorgehensweisen, das Land gerechter zu verteilen, berichtet die ANT, dass gut 2 Mio. Hektaren seit Beginn der Umsetzung regularisiert und/oder formalisiert worden sind, knapp ein Viertel davon während der Amtszeit von Duque. Das Tempo der jetzigen Regierung entspricht somit knapp 30% davon, was jährlich erreicht werden sollte. Dazu kommt, dass laut dem siebten Verifizierungsbericht über die Umsetzung des Friedensabkommens, der von CINEP⁵ und CERAC⁶ durchgeführt und im letzten September veröffentlicht wurde, "die Informationen über den Zugang zu und die Formalisierung von Land nicht eindeutig sind, so dass es sehr schwierig ist, das Ausmaß des Fortschritts zu überprüfen, ob das in den (Land-)Fonds eingebrachte Land wirklich zur freien Verteilung unter den definierten Begünstigten zur Verfügung steht."⁷ Die beiden Instrumente (Landfonds und Umverteilung) sollten sich also eigentlich nicht überschneiden, und somit insgesamt 10 Mio. Hektaren Land legalisiert und umverteilt werden, doch faktisch werden die beiden Kategorien teilweise vermischt, was zu Verwirrung führt, wie viel Land jetzt wirklich neu verteilt oder legalisiert wird.

Ein weiterer Punkt des Friedensabkommen, bei dem es um die Umverteilung von Land geht, bezieht sich auf die **Rückgabe von Land** an vom Konflikt Vertriebene. Zwar fällt diese Art von Landumverteilung unter Punkt 5 des Abkommens (Opfer des Konflikts). Trotzdem soll hier kurz auf die Fortschritte verwiesen werden. Laut dem Dokument der SenatorInnen hat die Landrückgabebehörde (URT) bis Ende 2020 gut 120'000 Anträge auf Eintragung in das Register für gewaltsam verlassenes und enteignetes Land erhalten. Davon wurden 30% in das Register aufgenommen, 50% abgelehnt und 20% befinden sich noch in der Entscheidungsphase.

Planungsinstrumente

Um die Umsetzung der verschiedenen Mechanismen und Ziele zu ermöglichen, wurden im Abkommen auch Planungsinstrumente definiert. Dazu zählen die Entwicklungsprogramme mit territorialem Fokus (PDET) und Nationale Sektorpläne für die ländliche Entwicklung.

Die **PDETs** sind laut offizieller Definition ein spezielles 15-jähriges Planungs- und Managementinstrument, das darauf abzielt, die am stärksten von Gewalt, Armut, illegaler Wirtschaft und institutioneller Schwäche betroffenen Gebiete zu stabilisieren und zu transformieren.⁸ Es wurden 170 Gemeinden definiert, welche diese Sonderbehandlung erhalten sollen. Diese wiederum wurden in 16 Subregionen zusammengefasst, wovon jede ihr eigenes PDET erhält.

Die 16 PDETs wurden unter intensiver Beteiligung der Gemeinden in diesen 16 Regionen erstellt. Nach partizipativen Veranstaltungen in den Dörfern, Gemeinden und Unterregionen

⁴ <https://colombiacheck.com/chequeos/fondo-de-tierras-no-tendria-hectareas-para-repartir-porque-la-mayoria-ya-tienen-dueno>

⁵ Centro de Investigación y Educación Popular

⁶ Conflict Analysis Resource Center

⁷ <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

⁸ https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

erstellte jede von ihnen einen Aktionsplan für regionale Transformation (PATR), der die Prioritäten und Visionen der einzelnen Gemeinden für die nächsten 10 bis 15 Jahre enthielt. Diese Pläne wurden mit anderen Programmen verknüpft, die ebenfalls im Friedensabkommen festgelegt wurden, wie z.B. die Nationalen Sektorpläne (siehe weiter unten).

Wenn es etwas vom Punkt 1 gibt, das sich die Regierung Duque auf die Fahne schreibt, sind es die PDETs. Diese haben sie sich so zur Priorität gemacht, dass von einigen Sektoren die Kritik kam, sie würden sich nur um PDETs kümmern und den Rest der Agrarreform ignorieren.⁹ Doch auch die Umsetzung der PDETs scheint bloss teilweise geplant zu sein.

Die Regierung wird dafür kritisiert, die PDETs nur auf die PATR reduziert zu haben, die wiederum nicht das sind, was das Abkommen vorsah. Denn in den PATR werden häufig grundlegende, alltägliche Dienstleistungen gefordert, die der Staat sowieso, mit oder ohne Friedensabkommen, erfüllen müsste. Es handelt sich also nicht wirklich um «zusätzliche staatliche Eingriffe zu den bereits verfassungsmäßig und gesetzlich verankerten», wie es der Friedensvertrag verlangt. Dazu kommt, dass die PATR einen starken Fokus auf die einzelnen Gemeinden setzen, anstatt regional zu arbeiten.

Bezüglich der mangelnden Ganzheitlichkeit versicherte die Regierung, dass sie zur Integration aller Programme und Strategien, die in diesen Gebieten vorgesehen sind, "Road Maps" (Hojas de Ruta) für jedes PDET entworfen hat, die sie in den Nationalen Entwicklungsplan aufnehmen. Bisher wurden laut dem Senatsdokument allerdings erst 3 von 16 Hojas de Ruta erstellt.

Der zweite Kritikpunkt, der von mehreren Seiten festgehalten wird, betrifft die Finanzierung der PDETs. Die Größenordnung der Kosten für die Umsetzung des Punkt 1 ist so groß, dass von den geschätzten Kosten in Höhe von 129 Milliarden Dollar für die Umsetzung des gesamten Friedensabkommens allein 110 Milliarden Dollar für diesen Punkt vorgesehen sind. Das sind 85% der Gesamtkosten von dem, was vereinbart wurde. Und von diesen 110 Milliarden Dollar gehen etwa 79 Milliarden Dollar¹⁰ an die PDETs.

Das Problem bei diesem Betrag ist, so der Artikel von El Espectador, dass mehr als die Hälfte der Mittel aus dem Allgemeinen System der Beteiligungen (SGP) stammen, also aus den Überweisungen, die der Staat sowieso per Gesetz an die Departements und Gemeinden leisten muss. Das bedeutet im Grunde, dass diese Mittel mit oder ohne Friedensabkommen an die Gemeinden gehen und speziell für Bildung, Gesundheit, Trinkwasser und sanitäre Grundversorgung vorgesehen sind. Was auch immer aus dem SGP kommt, sind also keine "frischen Mittel" für die Umsetzung des Abkommens und in diesem Fall für die PDETs.

Es bleiben also nur noch 40%, die aus zusätzlichen Quellen stammen und nicht bereits zweckgebunden sind. "Welchen Sinn hat es, partizipative Prozesse durchzuführen, um die Eckpunkte der territorialen Transformation der PATR zu definieren, wenn die Ressourcen, die diese Initiativen finanzieren sollen, zweckgebunden sind und sie nicht finanzieren können?" sagt das von El Espectador zitierte Denkzentrum. Kurz gesagt, die Regierung würde die Mittel, die seit der Verfassung von 1991 an die Gemeinden gehen, als Teil ihrer Aufgabe der Umsetzung der PDETs zählen, ohne notwendigerweise zusätzliche fiskalische Anstrengungen zu unternehmen. Die zusätzlichen Mittel stammen laut der Landbehörde (ART) aus Steuereinnahmen, die im Staatsbudget speziell für die PDETs bestimmt wurden, sowie aus den «Obras PDET» und Projekten, die vom OCAD Paz¹¹ bewilligt wurden.

⁹ <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/las-criticas-al-gobierno-por-simular-la-implementacion-de-los-pdet-articulo-915921/>

¹⁰ Diese Zahl ist eine Schätzung, die gemacht wurde, bevor die 16 PDETs formuliert wurden und die PATR der Gemeinden bekannt waren.

¹¹ Das Kollegialorgan für Verwaltung und Entscheidungsfindung - OCAD Paz - ist für die Durchführbarkeit, Priorisierung und Genehmigung von Investitionsprojekten zuständig, die mit Mitteln aus dem Allgemeinen System der Royalties (Sistema General de Regalías - SGR) finanziert werden. Quelle:

<https://crudotransparente.com/2020/10/23/ocad-paz-una-revision-detallada-de-su-funcionamiento-en-arauca/#:~:text=El%20C3%93rgano%20Colegiado%20de%20Administraci%C3%B3n,Construcci%C3%B3n%20de%20Una%20Paz%20Estable>

In Bezug auf die sogenannten «Obras PDET» weist der Artikel von El Espectador darauf hin, dass diese ursprünglich geschaffen wurden, um unmittelbare Bedürfnisse in den Gemeinden rund um die ehemaligen territorialen Räume der Wiedereingliederung für ehemalige FARC-KämpferInnen (ETCR) zu erfüllen. Sie sind nicht unbedingt Teil dessen, was die Gemeinden im PATR vorgeschlagen haben. Somit finden Kritiker, dass die Regierung diese Arbeiten nicht als Ausführung der PDETs verstehen sollte, weil die Funktion dieser eben war, kleinere Bedürfnisse zu lösen, während die PDETs in zehn Jahren darauf abzielen, viel komplexere Realitäten zu transformieren. Diese «Obras PDET» sind z. B. Gemeinschaftshäuser, Sportplätze, Fußgängerbrücken, Gemeinschaftsküchen und andere kleinere Arbeiten. Die Regierung ihrerseits verteidigt die Durchführung der «Obras PDET» u.a. deshalb, weil sie die Gemeindeorganisationen in den Gebieten stärken, da diese direkt an der Umsetzung der Initiativen teilnehmen. Die Regierung argumentiert auch, dass sie notwendig und "wichtig für die Schaffung von Vertrauen in den langfristigen Prozess der Implementierung" sind.

Ergänzend zu den PDETs wurde festgelegt, dass insgesamt 16 **Nationale Sektorpläne** formuliert werden sollen, welche die ländliche Armut in den 15 Jahren nach der Unterzeichnung des Abkommens um 50% reduzieren sollen. Fast 5 Jahre nach der Unterzeichnung des Abkommens wurden erst 9 Nationale Sektorpläne veröffentlicht. Dazu zählen Pläne zur Infrastrukturverbesserung wie die Versorgung mit Elektrizität, Bau von Strassen, Verbesserung der häuslichen Infrastruktur, Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten, Wasserversorgung, etc. Die Implementierung dieser Pläne ist mit deren Veröffentlichung natürlich noch lange nicht gegeben.

Umweltschutz

Als letzten interessanten Punkt wurde im Friedensabkommen das Ende der landwirtschaftlichen Expansion (Frontier¹²), sowie der verstärkte **Schutz von natürlichen Ressourcen** beschlossen. Unter diesem Punkt soll die Regierung einerseits Gebiete von besonderem Umweltinteresse (z.B. Amazonasgebiet) schützen und gleichzeitig für die Bevölkerung, die an sie angrenzt oder sie bewohnt, ausgewogene Alternativen zwischen Umwelt und Wohlbefinden und gutem Leben¹³ schaffen. Dabei sollen Prinzipien von Partizipation und nachhaltiger Entwicklung berücksichtigt werden. Zum Schutz der Umwelt zählt unter anderem auch die Reduzierung von Abholzung. Obwohl die Zahl der abgeholzten Hektare laut dem Dokument der Senatsmitglieder in den letzten Jahren rückläufig war, wird nach vorläufigen Angaben für 2020 mit einem erneuten Anstieg der abgeholzten Fläche im Amazonasgebiet um 36,9% gerechnet. Und obwohl das Umweltinstitut (IDEAM) eine Reduktion der Abholzung in PDET Gemeinden allgemein um 21% festhält, gab es in einzelnen Subregionen eine überdurchschnittliche Zunahme an Abholzung (Chocó: 133% mehr, Catatumbo: 40% mehr und Pacifico Medio: 43% mehr).

Fazit

Die Analyse der verschiedenen Aussagen zeigt, dass genaues Hinschauen wichtig ist, um wirklich zu verstehen, was hinter den Zahlen und Statistiken steckt. Die Regierung scheint einige Erfolge auf das Konto der Friedensarbeit zu verbuchen, die eigentlich unter die Kategorie 'Grunddienstleistungen des Staates' fallen und die sie auch ohne Friedensvertrag

¹² Eine Frontier ist ein Expansionsgebiet, ein Grenzgebiet wo der Staat versucht, Fuss zu fassen. Bekanntestes Beispiel ist die Frontier in der USA, wo Siedler westwärts zogen, um 'unbelebtes' Land zu beziehen. In den meisten Fällen ist das Land aber eben schon von indigenen Gruppen bevölkert. In vielen südamerikanischen Ländern hat der Staat eine landwirtschaftliche Expansion als Ausweitung der Frontier benutzt, also z.B. Kleinbauern aus den Anden in wenig bevölkerte Gebiete geschickt und ihnen dort Land zugesprochen, was in den meisten Fällen eben zu Landkonflikten geführt hat.

¹³ Dieser Begriff ist so nicht direkt definiert im Abkommen, aber normalerweise bezieht man sich auf das 'Buen vivir' der Indigenen. Dabei reicht z.B. eine Existenzgrundlage nicht, sondern es gehören auch Dinge wie Sicherheit dazu. Hier ist es wohl so gemeint, dass sowohl die Interessen der Menschen wie auch der Umwelt respektiert werden sollen.

erfüllen müssten. Auch wenn diese Arbeiten auch mit zum Frieden beitragen, sollten sie also nicht dazu dienen, sich darauf auszuruhen und andere Komponenten, die spezifisch im Friedensvertrag festgehalten sind, zu vernachlässigen. Eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft würde für die *ask!* so aussehen, dass einerseits die Erfolge der Regierung Duque anerkannt werden, andererseits aber auch die Regierung alle die weiterhin sehr grossen Herausforderungen anerkannt und Verantwortung für die Umsetzung übernimmt. Damit würde sie auch ein Zeichen geben, dass sie tatsächlich an der Umsetzung interessiert ist und sich dafür bemüht.

Dieser Artikel soll nicht als abschliessende Analyse verstanden werden, sondern als Beitrag zum besseren Verständnis des Friedensabkommens und dessen aktuellen Umsetzungsstands.

Die Informationen in diesem Artikel stammen, wenn nicht anders vermerkt, aus folgenden Quellen:

[https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/las-criticas-al-gobierno-por-simular-la-
implementacion-de-los-pdet-articulo-915921/](https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/las-criticas-al-gobierno-por-simular-la-implementacion-de-los-pdet-articulo-915921/)

<https://883ff833-f600-42c2-9780->

[e8c06ea212bb.usrfiles.com/ugd/883ff8_53ef3dd5bd764c139be002b0d6cd1f46.pdf](https://883ff833-f600-42c2-9780-e8c06ea212bb.usrfiles.com/ugd/883ff8_53ef3dd5bd764c139be002b0d6cd1f46.pdf)