

Kolumbiens zweiter Frieden 2016

Nach dem gescheiterten Referendum ist ein Neustart des Friedensprozesses in Sicht

Günther Maihold

Am 2. Oktober 2016 hat die Bevölkerung Kolumbiens in einem Referendum das zwischen Regierung und FARC-Rebellen ausgehandelte Friedensabkommen abgelehnt. Nur 41 Tage später präsentierte Präsident Juan Manuel Santos am 12. November einen zweiten Text, der auf Grundlage der Änderungsvorschläge der Opposition neu verhandelt worden ist. Dabei konnte nur ein Teil der Wünsche des in sich heterogenen Lagers der Kritiker des Abkommens berücksichtigt werden, zumal die FARC-Rebellen nicht bereit waren, bestimmte Positionen aufzugeben. Ob sich die Opposition mit dem Verhandlungsergebnis zufriedengibt, ist fraglich. Allerdings sind die Chancen dafür gestiegen, dass der Frieden in Kolumbien auf einen breiteren gesellschaftlichen Konsens gegründet und eine politische Blockade des Verhandlungsprozesses vermieden wird, der seit mehr als vier Jahren andauert. Auf diese Weise wird verhindert, dass der Frieden in der Schwebelage bleibt und die Bereitschaft der FARC-Kämpfer zu einer Demobilisierung schwindet bzw. ihre internen Kommandostrukturen aufgeweicht werden. Das angestrebte Ziel einer baldigen Umsetzung des Abkommens rückt wieder in greifbare Nähe, sofern das Parlament rasch zustimmt. Damit könnte die fragile Situation des bis 31. Dezember 2016 befristeten Waffenstillstands überwunden werden.

Für Präsident Juan Manuel Santos war das von ihm initiierte und rechtlich nicht vorgeschriebene Referendum über das Friedensabkommen eine schwere Niederlage. Sein Amtsvorgänger Álvaro Uribe wurde als Anführer der Opposition auf einen Schlag zum zentralen politischen Akteur des Landes. Santos hatte nicht nur die Stimmung in der Bevölkerung falsch eingeschätzt, er vermochte auch die eigene Anhängerschaft nicht zu mobilisieren. Mehr als 6,4 Millionen Kolumbianer lehnten den Friedensvertrag ab – eine knappe Mehrheit von 50,2

Prozent; 49,7 Prozent votierten für den Vertrag. Die Verleihung des Friedensnobelpreises an Santos konnte zwar einen Teil seines eingebüßten politischen Kapitals wiederherstellen, aber das politische Momentum des Friedensprozesses und die Begeisterung in Teilen der Bevölkerung waren mit dem Referendumsvotum gewichen.

Folgen des verlorenen Referendums

Das angestrebte Ziel einer Legitimierung des in Havanna (Kuba) erreichten Verhand-

lungsergebnisses wurde verfehlt, die bereits angelaufene Demobilisierung der FARC-Kämpfer wurde gestoppt, die vorbereiteten Pläne der internationalen Gemeinschaft zur Stützung des Friedensprozesses verschwanden wieder in den Schubladen. Zwar wurden einige Komponenten des eingeleiteten Prozesses nicht ausgesetzt (etwa die Übergabe von Kindersoldaten oder die Vernichtung von Drogenplantagen), aber für einige Anführer der Opposition war ein völliger Neubeginn der Verhandlungen zentraler Angelpunkt ihrer Forderungen. Präsident Santos hat – da ausgearbeitete Alternativvorschläge fehlten – in einer umfassenden Konsultation mit den Anführern des »No«-Lagers versucht, rasch deren Kritikpunkte aufzunehmen und einen Mechanismus der Nachverhandlung des bestehenden Abkommens (vgl. SWP-Aktuell 43/2016) einzuführen, der auf erprobte Verfahren und mit den FARC vertraute Personen aus der früheren Verhandlungskommission setzte. Ziel musste es sein, eine neue Mehrheit für die Zustimmung zu einem Vertrag zu erreichen, der auch Mitglieder der bisherigen »No«-Koalition einschließen würde.

Gleichwohl ist erkennbar, in welchem hohem Maße das Referendumsergebnis die politische Dynamik im Lande verändert hat: Der Frieden wird von großen Teilen der Bevölkerung nicht mehr als gesellschaftliches Transformationsprojekt verstanden, sondern weitgehend als Verlängerung des Waffenstillstands, der möglichst ohne größeren strukturellen Wandel realisiert werden soll. Die Kolumbianer sind nach wie vor nur zögernd bereit, für den Frieden eigene Positionen aufzugeben und etablierte politische Formen und institutionelle Verfahren zu ändern – 60 Prozent der Wähler waren dem Referendum ferngeblieben. Die »Friedenspädagogik«, die die Einbeziehung der Bevölkerung in die bevorstehenden Prozesse des Wandels begleiten sollte, bleibt ein Desiderat. Die Mobilisierung der Bevölkerung für das »Si«, die Einrichtung von Friedenscamps und die Demonstrationen für den Frieden sind insoweit ermutigende Signale, dürfen aber nicht über die vorhandenen

Widerstände hinwegtäuschen, die sich auch geographisch sehr differenziert artikulieren.

Die Forderungen der Opposition

Der Widerstand gegen das erste Friedensabkommen hat sich nicht nur in den traditionellen, konservativ orientierten Kreisen um die Ex-Präsidenten Álvaro Uribe und Andrés Pastrana geregelt. Er hat auch Teile der katholischen Kirche, evangelikaler Pastoren, Militärs im Ruhestand und der Unternehmerschaft erfasst. Diese Sammlungsbewegung oppositioneller Kräfte hat sich aus ganz unterschiedlichen Motiven zusammengefunden, ihre Ablehnungsfront hat daher kein einheitliches Profil. Es gab weder einen übergreifenden Konsens noch ein gemeinsames Alternativprojekt. Im Zuge der umfassenden Konsultationen der Regierung mit der Opposition sind mehr als 500 Änderungsvorschläge aufgenommen worden, die in 57 Kapiteln zusammengefasst wurden. Diese gingen in die Verhandlungen mit der FARC-Guerrilla in Havanna (Kuba) ein, an denen die Opposition – trotz ihres erklärten Interesses – nicht mit eigenen Delegierten beteiligt wurde. So konnten die bislang etablierten Strategien für die Verhandlungen zwischen Regierung und FARC reaktiviert werden, was sicherlich zum schnellen Abschluss eines neuen Vertrages beigetragen hat. Inhaltlich betrafen die Forderungen der Opposition vor allem folgende Punkte:

- ▶ Beseitigung der Gleichrangigkeit von Friedensabkommen und verfassungsrechtlichen Regelungen;
- ▶ keine Einrichtung einer Sondergerichtsbarkeit für die Friedenszeit jenseits der bestehenden Justizzüge;
- ▶ eine restriktive Rolle für die internationale Gemeinschaft, insbesondere Ablehnung der Beteiligung ausländischer Richter an der Sondergerichtsbarkeit;
- ▶ eine Eindämmung der überbordenden »Gender-Ideologie«, die die Rolle der Familie und der religiösen Gruppen in Frage stelle;
- ▶ die fiskalischen Risiken der mit dem Friedensprozess verbundenen Aufwendungen.

Änderungen am ersten Friedensabkommen

Der nun vorgelegte Text ist eher eine Bündelung von Zugeständnissen in diversen Einzelfragen, aber kein grundsätzlich neuer Entwurf. Grundorientierungen werden beibehalten, sonst wäre eine so zügige Verständigung auch nicht möglich gewesen.

Um sicherzustellen, dass das Friedensabkommen nicht zu einem späteren Datum von neuen parteipolitischen Mehrheiten geändert wird, war in der ersten Runde der Verhandlungen vereinbart worden, dem Vertrag konstitutionellen Charakter zu verleihen. Diese Vereinbarung wurde nun aufgehoben, sie gilt nur noch für Fragen der Menschenrechte und jene Abschnitte, die dem humanitären Völkerrecht zuzurechnen sind. So kann das nationale Parlament in normalen Gesetzgebungsverfahren Änderungen bei der Umsetzung beschließen, und auch der Oberste Gerichtshof kann im Rahmen seiner Rechtsprechungskompetenz Modifikationen veranlassen.

Die Bereitschaft der FARC, noch während der Demobilisierungsphase ihren Besitz und ihr Geldvermögen offenzulegen, eröffnet im neuen Abkommen den Weg, die Opfer materiell aus diesen Aktiva zu entschädigen. Damit wird eine bislang nur informelle Absichtserklärung zum integralen Vertragsbestandteil. Außerdem müssen alle Personen, die durch Erklärungen und Geständnisse von den Möglichkeiten der Sondergerichtsbarkeit profitieren wollen, auch die Formen und konkreten Kontakte ihrer Kooperation im Drogengeschäft offenlegen. Damit soll eine weitere Verwicklung demobilisierter Kämpfer in die Drogenökonomie verhindert werden.

Die Sondergerichtsbarkeit für die Friedenszeit, die als neuer Gerichtszweig beibehalten wird, soll nach dem neuen Übereinkommen nicht mit ausländischen Richtern besetzt und auf eine Amtsdauer von zehn Jahren beschränkt werden. Dem zentralen Anliegen der Opposition, die eine Sondergerichtsbarkeit ablehnt, wird nur insoweit entsprochen, als die nationale Kontrolle über die richterliche Entschei-

dungsfindung gesichert und ihr Verhältnis zu den bestehenden Justizzügen geregelt wird, insbesondere auf höchstrichterlicher Ebene. Die opferzentrierte Ausrichtung der justiziellen Verfolgung von Menschenrechtsverbrechen, ihre Anwendung auf die Guerrilla und auf Angehörige von Polizei und Militär wird bestärkt; Letztere wollte die Opposition von dieser Regelung ausnehmen. Vorherrschend ist das Bemühen, dem Bedürfnis nach Anerkennung der Opfer und Bestrafung der Täter Rechnung zu tragen, indem die Sondergerichtsbarkeit in ihren Urteilen klarer bestimmen muss, welche Delikte durch Freiheitsbeschränkungen (begrenzte Mobilitätsfreiheit) zu bestrafen sind. Allerdings wird die pauschale Forderung nach Gefängnisstrafen für die Hauptverantwortlichen nicht aufgenommen, insbesondere sollen diese nicht ihre politischen Rechte verlieren, womit ihnen der Zugang zu Wahlämtern verwehrt wäre.

Umstritten war auch die rechtliche Bewertung von Drogenhandelsdelikten, die nach den Regelungen des ersten Friedensabkommens als Teil »politischer Delikte« behandelt werden sollten und damit auch generell Gegenstand einer Amnestie oder Begnadigung sein konnten. Diese allgemeine Regelung wurde in der Neuformulierung zugunsten einer einzelfallbezogenen Würdigung durch die Gerichte geändert, um eine Begünstigung von Delinquenten aus der gemeinen oder organisierten Kriminalität zu vermeiden.

Auch dem Vorwurf einer ausufernden »Gender-Ideologie« versucht das neue Abkommen zu begegnen; insbesondere evangelikale Gruppen und konservative Kreise der katholischen Kirche hatten diesen Vorwurf erhoben, auf den mit einer stärkeren Betonung der Familie als Kern von Staat und Gesellschaft unter Abschwächung der LGTBI-Rechte (*Lesbian, Gay, Transgender, Bisexual, Intersex*) reagiert wurde. Vielfach gab es im Abkommen sprachliche Anpassungen; so wurde etwa das »Gender-Prinzip« durch den Ausdruck »Chancengleichheit von Männern und Frauen« ersetzt.

Nach Aussagen von Sprechern der FARC

seien insgesamt 67 Prozent der Einzelvorschläge der Opposition im neuen Abkommen berücksichtigt worden. Bei vielen Veränderungen am Wortlaut, wie etwa dem Schutz des Privateigentums und der Finanzierung vieler Maßnahmen ohne zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte, handelt es sich aber eher um Programmsätze, die im Prozess der Umsetzung des Abkommens noch zu konkretisieren sind.

Erste Reaktionen der Opposition

Ex-Präsident Uribe hat darum gebeten, das nun vorliegende Abkommen nicht als »definitiv« anzusehen, solange sich die Oppositionskräfte kein eigenes Bild gemacht haben. Doch ein Dokument mit vorläufigem Charakter wäre wie schleichendes Gift für den Friedensprozess und würde ihn der Qualität berauben, die Feindseligkeiten zwischen zwei kriegführenden Parteien definitiv zu beenden. Ein anhaltender Prozess von Nachbesserungen ist daher weder für die Regierung noch für die FARC akzeptabel.

Präsident Santos bietet dieses zweite Abkommen die wohl letzte Chance, die Kontrolle über den Friedensprozess wiederzuerlangen, die ihm durch das Referendumsvotum entglitten ist, und sich aus dem politischen Klammergriff der Opposition zu befreien. Dazu benötigt er einen baldigen Parlamentsbeschluss zum Friedensabkommen, der weitere Nachverhandlungen ausschließt und die Risiken des fragilen Waffenstillstands minimiert. Doch sein Gegenspieler Uribe und dessen Alliierte haben vor allem die nächsten Präsidentschaftswahlen am 27. Mai 2018 im Blick, für die sie sich positionieren wollen. Sie spielen daher auf Zeit und sind nicht an einem schnellen Abschluss interessiert. In den 21 Monaten Regierungszeit, die Präsident Santos noch bleiben, muss er den Weg zu einer Transformation der FARC in eine politische Bewegung bahnen und damit letztlich auch dafür sorgen, dass abweichende Positionen der FARC im politischen Meinungsspektrum zur Normalität werden. Dazu bedarf es einer Abschwächung der inneren Polarisierung

und der Bereitschaft zu Versöhnung und Konsens, die bei der Opposition bislang nur bedingt vorhanden ist. So ist nicht auszuschließen, dass auch das zweite Friedensabkommen selbst nach der Ratifizierung durch das Parlament und öffentlichen Anhörungen umstritten bleibt und nicht dazu beitragen kann, die innere politische Auseinandersetzung zu befrieden.

Nationaler Konsens und die internationale Gemeinschaft

Mit dem Referendumsvotum ist auch die internationale Gemeinschaft abgestraft worden. Von der Opposition wird sie kritisch beobachtet; vielfach sind Vorbehalte gegenüber einer zu starken Einmischung externer Akteure artikuliert worden. Gerade die Oppositionsallianz will die Nachverhandlungen als rein nationalen Prozess verstanden wissen, der internationalen Gemeinschaft wird für die Phase der Begleitung der operativen Elemente von Demobilisierung und Entwaffnung eine instrumentelle Rolle zugedacht. Dagegen sehen Regierung und FARC in den internationalen Bemühungen eine Stärkung ihrer Position im Sinne eines externen Ankers und Garanten des Friedensprozesses. Zudem steht der Frieden in Kolumbien in einem regionalen Kontext, in dem etwa das Verhältnis zu Venezuela ein Unsicherheitsfaktor bleibt. Wegen der katastrophalen Versorgungslage im Nachbarland sind in den drei Monaten seit Öffnung der zwischenstaatlichen Grenze im August fünf Millionen Personen nach Kolumbien gereist, um sich lebensnotwendige Produkte und Medikamente zu beschaffen. Dieser erhebliche Grenzverkehr in einer traditionellen Konfliktzone des Landes, in der die FARC- und ELN-Guerrilla massiv präsent ist, kann den Friedensprozess zusätzlich unter Druck setzen, wenn die innenpolitische Lage in Venezuela weiterhin angespannt bleibt. Die internationale Beteiligung ist insoweit unersetzlich und ein wichtiger Faktor, um Kolumbien auf seinem Weg zu einem friedlichen Zusammenleben in dem dann »neuen Land« zu unterstützen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364