

POLITISCHER HINTERGRUNDBERICHT

Projektland: Kolumbien

Datum: 04. Oktober 2016

Kolumbianer lehnen Friedensabkommen mit FARC ab

Kolumbiens Ringen um einen Friedensschluss zwischen Regierung und der Guerilla FARC¹ hat einen herben Rückschlag erlitten. In einer Volksabstimmung lehnten am 2. Oktober 2016 die Bürger bei einer äußerst geringen Wahlbeteiligung von 37 Prozent überraschend mit einer hauchdünnen Mehrheit von 50,2 Prozent das Friedensabkommen ab, das vor nur einer Woche in Cartagena unterzeichnet worden war.

Bei der Frage „Unterstützen Sie das endgültige Abkommen zur Beendigung des Konflikts und den Aufbau eines stabilen und dauerhaften Friedens“ war die kolumbianische Bevölkerung aufgefordert, mit Ja oder Nein zu antworten und somit die, 297 Seiten umfassende Vereinbarung anzunehmen oder eben abzulehnen. 6.377.482 Bürger stimmen dem Abkommen zu, 6.431.376 lehnten es ab.²

Angesichts dieses Ergebnisses ist klar, dass das Abkommen in der vorliegenden Form nun nicht in Kraft treten wird. Auch wenn die Volksabstimmung von der Regierung zur Legitimierung des Verhandlungsergebnisses freiwillig erfolgte – die Guerilla hatte sich lange gegen ein solches Plebiszit gesträubt und es endlich akzeptiert – ist das Ergebnis rechtlich bindend.

Umfragen hatten bis zuletzt das Ja-Lager mit einem signifikanten Vorsprung gesehen – ebenso die ersten Hochrechnungen am Abstimmungstag. Entsprechend groß waren das Entsetzen auf der einen und die Überraschung auf der anderen Seite. Erst mit der neunten offiziellen Hochrechnung, nach Auszählung von 90 Prozent der Stimmen und knapp zwei Stunden nach Schließung der Wahllokale überholte das Nein vor den Augen und Ohren der kolumbianischen Öffentlichkeit das bis dahin führende Ja.

Das ist eine Zäsur, jedoch darf die Ablehnung des Friedensabkommens nicht als Ablehnung des Friedens gewertet werden, wie dies fälschlicherweise einzelne Politiker des Regierungs-Lagers noch am Abstimmungsabend auf sehr emotionale Art und Weise kundtaten. Zweifellos reflektiert das Ergebnis eine starke Entfremdung der kolumbianischen Bevölkerung von den politischen Eliten, schließlich hatten 17 Parteien und soziale Bewegungen das Abkommen unterstützt und eine Kampagne für das Ja betrieben.

¹ Vollständiger Name: FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee).

² Nach Auswertung von 99,98 Prozent der Stimmen.

Kolumbien weist trotz des jahrzehntelangen, internen bewaffneten Konflikts und immer wieder schwieriger politischer Konjunkturen eine beeindruckende politische Stabilität auf. Ein Sturz ins Chaos und etwa ein Rücktritt von Staatspräsident Juan Manuel Santos, wie von einigen internationalen und auch deutschen Medien kolportiert, sind daher nicht zu erwarten, auch wenn weitgehend unklar ist, wie die weitere Entwicklung aussehen kann und wird.

Gründe für das Nein: Die Argumente der Gegner

Die Gegner des Abkommens um den ehemaligen Staatspräsidenten Álvaro Uribe und die von ihm als Antwort und „Korrektiv“ zum Friedensprozess gegründete rechtsgerichtete Partei *Centro Democrático* haben – neben Gerüchten und bewussten Falschaussagen – durchaus gewichtige und nachvollziehbare Argumente ins Feld geführt. Diese sehen in der getroffenen Vereinbarung zu viele Zugeständnisse und absehbar zu geringe Strafen für die Hauptverantwortlichen aus den Führungsreihen der FARC. Letztere wird von einer sehr großen Mehrheit der Menschen in Kolumbien als kriminelle und terroristische Organisation angesehen und von der internationalen Gemeinschaft aufgrund ihrer vielen Verbrechen nicht zuletzt gegen die Zivilbevölkerung und ihrer Verwicklung in den Drogenhandel als solche eingestuft.³ Dem Wähler wurde die griffige Botschaft vermittelt, dass ein Nein beim Plebiszit ein Ja zu einer Neuverhandlung bedeuten würde, mit dem Ziel eines aus Sicht des Staates und der Opfer gerechteren und nachhaltigeren Friedensabkommens.

Die Hauptkritikpunkte von Uribes *Centro Democrático* an der Ausgestaltung des Abkommens sind vor allem die sich aus der Friedensvereinbarung ergebende vermeintliche „Straflosigkeit“ für die vielfältigen Gewaltverbrechen und Grausamkeiten der FARC und die Rahmenbedingungen einer politischen Beteiligung: Angesichts des vorgesehenen restaurativen Charakters der vereinbarten Strafen, sollte es für die Hauptverantwortlichen in der Praxis nur zu geringen Strafmaßen von maximal acht Jahren kommen, die – und dies ist der entscheidende Kritikpunkt – nicht als Haftstrafe in einem Gefängnis zu verbüßen gewesen wären, sondern in einem noch zu definierenden Rückzugsraum als Sozialarbeit oder sonstige Maßnahmen zur Wiedergutmachung. Voraussetzung dafür wäre gewesen, dass die Täter ihre Schuld eingestanden und einen aktiven Beitrag zur Wahrheitsfindung geleistet hätten. Der nun nicht mehr überhörbare Ruf nach verkürzten, aber tatsächlichen Gefängnisstrafen für die Führung der FARC ist ein extrem kritischer Punkt, denn genau hier verlief für die Guerilla bislang eine rote Linie.

Darüber hinaus lehnt die Partei *Centro Democrático* die Ausgestaltung der Teilvereinbarung zur politischen Beteiligung ab. Das bezieht sich insbesondere auf die automatische Zuweisung von zehn Parlamentsmandaten (je fünf Mandate in Senat und Abgeordnetenversammlung für zwei Wahlperioden ab 2018) an die FARC sowie darauf, dass auch im Rahmen der Übergangsjustiz wegen Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit verurteilte Täter ein politisches Mandat übernehmen dürfen. Der Artikel 38 des Gesetzes 734 aus dem Jahr 2002 schließt dies bei Strafen von mehr als vier Jahren für kolumbianische Bürger eigentlich aus.

³ Die EU hatte angesichts der Unterzeichnung der Friedensvereinbarung am 26.10.2016 angekündigt, die FARC von ihrer Terrorliste zu streichen. Die USA haben bislang noch keinen Schritt in diese Richtung unternommen.
Hanns-Seidel-Stiftung_Politischer Hintergrundbericht_Kolumbien_04. Oktober 2016

Gefühle gegen Argumente

Nicht zuletzt spielten Emotionen bei der Volksabstimmung eine bedeutende Rolle: Die Gefühle der Kolumbianer haben über die Argumente der Friedensallianz um die Regierung von Staatspräsident Santos gesiegt. Die Regierung hat es nicht geschafft, die bedeutenden Vorteile der Friedensvereinbarung und des Endes der bewaffneten Auseinandersetzung zu kommunizieren und den Spekulationen mit verständlichen und auf die Lebenswirklichkeit aller Bevölkerungsschichten abgestimmten Aussagen und Fakten entgegenzuwirken. Viele Wähler wurden geleitet von Unsicherheit und der Angst vor dem Unbekannten, vor Instabilität durch veränderte Machtkonstellationen, vor dem Ausbreiten castro-chavistischer Ideen und linker Politikmodelle bis hin zu „venezolanischen Verhältnissen“ und neuen Erscheinungsformen und -orten der Kriminalität.

Ein von der Regierung initiiertes Plebiszit ist erfahrungsgemäß auch eine Abstimmung über deren Arbeit. Die Zustimmung zu Staatspräsident Juan Manuel Santos in der Bevölkerung liegen bei 30 Prozent, eine wackelige und schlechte Grundlage für ein Plebiszit. Uribe und seine Bewegung verbanden die Volksabstimmung daher politisch geschickt, aber moralisch mehr als fragwürdig indirekt mit einer Abstimmung über die Amtsführung und insbesondere die progressive Familien- und Geschlechterpolitik der Regierung Santos, die im konservativen Kolumbien auf Widerstand trifft.

Reaktionen: Den Friedensprozess retten, aber wie?

Ein sichtlich angeschlagener Staatspräsident Juan Manuel Santos machte drei Stunden nach Schließung des Wahllokale in einer kurzen Fernsehansprache im Beisein der fassungslosen Mitglieder seiner Verhandlungsdelegation deutlich, dass er die Ablehnung des Abkommens akzeptiere, den Friedensprozess jedoch auch aus Gründen der „Wahrung der Stabilität des Landes“ zu retten beabsichtige. Zugleich verkündete er, die Verhandlungsführer nach Havanna zu entsenden, um die sich dort befindende FARC-Delegation zu konsultieren sowie Gespräche mit allen politischen Kräften und ausdrücklich vor allem mit den Gegnern des Friedensabkommens zu führen. Weiter stellte er klar, dass der beiderseitige Waffenstillstand von Seiten der Regierung aufrechterhalten werde.

Entgegen der fatalistischen und im Lichte der Ereignisse durchweg taktisch zu wertenden Aussagen von Regierung und FARC, wird der Prozess in der einen oder anderen Form nun weitergehen. Santos und Vertreter der Regierung hatten immer wieder betont, dass ein Nein das Ende des Friedensprozesses bedeuten würde und auch die FARC hatte Nachverhandlungen stets ausgeschlossen.

Nun klingt alles anders, auch wenn es offensichtlich keinen Plan B gibt – ein Nein wurde angesichts der positiven Umfrageergebnisse vor dem Referendum nicht für möglich gehalten.

Als erster meldete sich der Oberkommandeur der FARC, Rodrigo Londoño alias „Timoschenko“, zu Wort und machte deutlich, dass die Guerilla am Friedenskurs festhalten wolle. Er bekräftigte indirekt seine klaren Aussagen der jüngeren Vergangenheit, dass es für die Guerilla keinen Weg mehr zurück in die Berge und zum bewaffneten Kampf gäbe, indem er erklärte, die FARC sei weiterhin „bereit, nur das

Wort als Waffe zu nutzen“. Über Twitter ergänzte er: „Wir behalten den Optimismus und fühlen den Rückhalt der Nation“.

Als dritter und letzter Hauptakteur des Plebiszits, äußerte sich dessen „Gewinner“, Ex-Präsident Uribe. Er wiederholte in überraschend versöhnlichen und ruhigen Worten unter anderem seine Forderung nach einem nationalen Pakt für den Frieden und bekräftigte, dass er die ursprüngliche Vereinbarung in wesentlichen Punkten überarbeiten wolle. Zu erwarten bleibt, dass seine Partei nun direkt(er) in Friedensgespräche eingebunden wird.

Geografische Verteilung der Ja- und Nein-Stimmen

Tendenziell war in den Küstenregionen am Pazifik und Karibischem Meer sowie den südlichen und östlichen Grenzgebieten eine deutliche Zustimmung zu verzeichnen, während das Friedensabkommen im Landesinneren fast überall auf Ablehnung stieß. In der ebenfalls zentral gelegenen Hauptstadt Bogotá, wo die Wahlbeteiligung bei 46 Prozent lag, stimmten hingegen rund 56 Prozent der Wähler für das Friedensabkommen.

Die Bürger der vom bewaffneten Konflikt besonders betroffenen *Departamentos* stimmten somit mehrheitlich für das Abkommen, auch wenn angesichts der Ablehnung in einigen historisch und bis heute stark vom Konflikt betroffenen Gebieten – darunter das *Departamento* Antioquia mit seiner Hauptstadt Medellín, das landesweit die meisten Opfer des Konflikts aufweist – diesbezüglich kein einheitliches Bild entsteht. Dennoch lässt sich wohl festhalten: Die Opfer und diejenigen, die auch heute noch am meisten unter dem bewaffneten Konflikt leiden, haben sich mehrheitlich mit Ja für dessen unmittelbares Ende auf Grundlage des Abkommens ausgesprochen.

Niedrige Wahlbeteiligung: Das Wetter als Zünglein an der Waage

Als mehr als nur eine Randnotiz der Geschichte muss das landesweit schlechte Wetter am Tag des Plebiszits gesehen werden, mutmaßlich war es sogar wahlentscheidend: In der Karibikregion, in der insgesamt das Ja sehr deutlich über das Nein dominierte, sorgte der Hurrikan *Matthew* für sintflutartige Regenfälle und massive Überschwemmungen. Das beeinflusste die Wahlbeteiligung, die hier nur bei rund 27 Prozent lag.

Doch die Probleme liegen tiefer: Ein in Kolumbien grundsätzlich zu beobachtender „Wahl-Phlegmatismus“ zeigt sich unter anderem darin, dass sich viele Bürger nach einem Umzug nicht in das örtliche Wählerverzeichnis umschreiben lassen und so an ihrem aktuellen Wohnort gar nicht abstimmen konnten. Hinzu kommt im konkreten Fall das Problem, die Wähler zu mobilisieren, da es sich um ein Plebiszit und nicht eine kandidatenbezogene Wahl handelte. Bei letzterer ist es im Interesse des Kandidaten und daher Praxis der politischen Realität im ländlichen Kolumbien und vielen anderen Ländern Lateinamerikas, dass die eigene Wählerschaft sprichwörtlich von der Haustürschwelle zum Wahllokal transportiert und dabei großzügig mit Tagesverpflegung ausgestattet wird, damit diese überhaupt wählt. Obwohl die Regierung den (das Ja unterstützenden) Parteien Geld für den Transport zur Verfügung gestellt hat, dürfte die Mobilisierung der Wählerschaft vor Ort geringer ausgefallen sein als bei Wahlen, da es „außer dem Frieden“ für die politischen Akteure vor Ort

materiell kurzfristig und unmittelbar nichts zu gewinnen (Mandate) und verteilen (Ämter, Verwaltungsstellen oder öffentliche Aufträge) gab.

Ausblick: Neuverhandlungen zu Lasten der FARC

Klar ist nach den Aussagen der Abstimmungsnacht schon jetzt: Das Nein der kolumbianischen Bevölkerung bedeutet nicht das unmittelbare Ende des Friedensprozesses. Es öffnet sich ein neuer, zweifellos sehr steiniger Weg mit nicht vorhersehbarem Ende, der durchaus in eine Sackgasse führen könnte. Dennoch bietet das Nein nun auch eine Chance für das Land, die Friedensvereinbarung zwischen Regierung und FARC zu einer Friedensvereinbarung für ganz Kolumbien mit der FARC zu machen und so die notwendige gesamtgesellschaftliche Akzeptanz und Legitimierung zu erzielen.

Nun liegt es bei der FARC, die zu weitergehenden Zugeständnissen bereit sein muss, will sie den Frieden retten. Denn die im Raum stehenden inhaltlichen Veränderungen an dem durchgefallenen Abkommen müssen sich an den Forderungen des Nein-Lagers ausrichten und werden zu Lasten der FARC gehen.

Die FARC befinden sich währenddessen in einem Schwebestadium zwischen der Welt des Krieges und der des Friedens. Denn die nach neuesten Zahlen der FARC nur noch 5.756 Bewaffnete zählende Guerilla hält sich zu großen Teilen – genaue Zahlen sind noch nicht öffentlich gemacht worden – bereits nahe der landesweit 28 vorbereiteten Sammelpunkte auf. Dort sollte sie gemäß ursprünglicher Planung in den kommenden sechs Monaten die Waffen übergeben und auf die Integration in die Gesellschaft abschließend vorbereitet werden. Während sich viele Guerilleros mit Alphabetisierungskursen bereits seit Wochen und Monaten auf ihre Zukunft vorbereiten, ist diese im Moment völlig unklar. Alle Beteiligten stehen unter größtem Zeitdruck, so schnell wie möglich zu ersten greifbaren Ergebnissen zu kommen, damit nicht das bisher Erreichte in sich zusammenbricht. Sprach die Führung der FARC in jüngster Zeit davon, dass drei bis vier Prozent der Bewaffneten den Kampf möglicherweise weiter führen wollen, das entspricht rund 200 Kämpfern, darunter bedeutende Teile der in den südlichen Drogenanbaugebieten operierenden Einheit *Frente 1*, könnte diese Zahl nun nochmals ansteigen.

Gespräche zwischen Regierung und Vertretern der Partei Uribes haben unmittelbar am Tag nach der Volksabstimmung begonnen. Und auch Ex-Präsident Uribe hat nach langem beidseitigen Schweigen die Initiative ergriffen und seinen Nachfolger Santos um die Einladung zu einem direkten Gespräch gebeten. Über Jahre hinweg und insbesondere in den letzten Monaten hatte die Regierung die Gegner der Friedensvereinbarung angesichts deren sehr kritischer und teilweise zweifellos problematischer und auch nicht umsetzbarer Positionen diskreditiert und marginalisiert. Keiner der konkreten Kritikpunkte und inhaltlichen Vorschläge des *Centro Democrático* hatte Eingang in die Verhandlungsführung, geschweige denn die nun abgelehnte Vereinbarung gefunden.

Ob die Regierung einzelne Vertreter des *Centro Democrático* nun als Teil einer neuen Verhandlungsdelegation unmittelbar in Gespräche mit der FARC einbinden oder eher als Moderator und Filter zwischen den beiden antagonistischen Gruppen wirken wird, bleibt abzuwarten. Die politische Führung ist ihr zweifellos bis auf weiteres abhandengekommen, die inhaltliche Agenda bestimmen nun andere.

In Kolumbien bewahrheitet sich somit derzeit einmal mehr die von Literatur-Nobelpreisträger Gabriel García Márquez – der Zeit seines Lebens als politisch denkender und handelnder Literat an vielen bedeutenden Friedensinitiativen des Landes führend beteiligt war – in seinem bedeutendsten Roman „Hundert Jahre Einsamkeit“ der an 32 Bürgerkriegen und Aufständen beteiligten Hauptfigur, Oberst Aurelio Buendía, in den Mund gelegte Erkenntnis, es sei einfacher einen „verdammten Krieg“ zu beginnen, als zu beenden.

Dabei dachte der Autor vermutlich nicht daran, dass es die Bevölkerung selbst sein könnte, die einen Friedensschluss unter dem Vorzeichen einer – mit Blick auf die sehr geringe Wahlbeteiligung – leider zweifelhaften demokratischen Legitimation verhindert.

Benjamin Bobbe

Der Autor ist Leiter der Vertretungen der Hanns-Seidel-Stiftung in Bogotá/Kolumbien und Caracas/Venezuela

IMPRESSUM

Erstellt: 04. Oktober 2016
Herausgeber: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Copyright 2016
Lazarettstr. 33, 80636 München
Vorsitzender: Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf
Verantwortlich: Dr. Susanne Luther
Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit
Tel. +49 (0)89 1258-0 | Fax -359
E-Mail: iiz@hss.de, www.hss.de