

Letzte Woche hatte der Deutschlandfunk gemeldet, dass rd. 400 Änderungsvorschläge zum Friedensabkommen eingereicht worden seien.

Am 5.11.2016 berichtet darüber ausführlich das Magazin SEMANA und prüft die vorhandenen Optionen:

Wird die FARC die 410 Vorschläge der Neinsager akzeptieren?

Hätten sich Regierung und Neinsager in einem Radrennen gegenübergestanden, dann könnte man sagen, dass es auf den Flachetappen große Übereinstimmung gibt, während in den Bergen, wo das Rennen entschieden wird, weiter Differenzen bestehen, die anscheinend unüberwindbar sind.

In fast 100 Stunden Arbeit hat die Regierung aus 410 Vorschlägen auf 700 Seiten mit Kommentaren und Präzisierungen eine Matrix mit 57 thematischen Achsen erstellt, die sie mit nach Havanna nimmt. Obwohl während der Woche eine gute Arbeitsatmosphäre herrschte mit respektvollem Meinungsaustausch, bei dem auch Übereinstimmungen festzustellen waren, bestand weiterhin die Distanz zwischen beiden Seiten, und zeitweise kam Misstrauen auf. In den Erklärungen, die Präsident Santos während seines Staatsbesuchs in London abgab, führte er die Niederlage des Ja zurück auf vermutete Fallen, die den Dialog gehemmt hätten. In seiner Rede vor dem Parlament sagte er, das Nein habe nur mit dem minimalen Vorsprung von 0,4% gesiegt und das aufgrund einer Lügenkampagne. Damit verletzte er diejenigen, die gerade im Dialog mit der Regierung standen und einte erneut die Neinsager trotz ihrer internen Differenzen.

Die Regierung hörte zu und machte sich Notizen von den Kommentaren der Opposition und der verschiedenen Gruppierungen, welche die Vereinbarungen von Havanna beim Plebiszit ablehnten, wozu auch die Kirchen und die Opferverbände gehörten. Während der Gespräche gab es von allem etwas, wie in einer Apotheke. Gleichwohl sind realisierbare Vorschläge in der Minderzahl. Es gibt viele schwierige und strittige Themen, über die sich zwar alle Mitglieder des Establishments einig sind, die jedoch für die Guerrilla unannehmbar sind. Und es gibt andere Themen, die sehr weit reichen, aber deren Verwirklichung erfordern würde, Gesetze oder bestimmte Artikel der Verfassung aufzuheben. Unter letztere Kategorie fallen Aspekte wie die Rücküberweisung von Ländereien, die Wiedernutzung von Brachflächen in Staatseigentum, die Enteignung ungenutzter landwirtschaftlicher Flächen und es reicht bis hin zu den sexuellen Freiheiten. Einige zeigten sich auch darüber verwundert, dass das Abkommen den Schutz genveränderten Saatguts vorsieht.

Allen war jedoch klar, dass dieser Meinungsaustausch keine Einigung zwischen Ja und Nein herstellt. Der Verhandlungstisch in Havanna ist der Ort, wo der neue Text entworfen wird und wo man sehen wird, was von der Matrix darin eingehen kann. Der Präsident hat seine Delegation nach Kuba geschickt mit der Anweisung, nicht zurückzukehren bevor ein neuer Text erstellt sein wird. Es ist wenig wahrscheinlich, dass das den Neinsagern schmecken wird, und in dieser Hinsicht ist Chefunterhändler Humberto de la Calle nicht sehr optimistisch. Am vergangenen Donnerstag warnte er, es habe trotz guter Atmosphäre keine Einigung in den fundamentalen Themen gegeben. Fakt ist, dass den Befürwortern des Nein in Wahrheit fast nichts vom Inhalt der Vereinbarungen gefällt. Die Anhänger Uribes sagen, die Einigungsformeln des Abkommens seien schwer zu akzeptieren und deswegen nehme die Regierung nur kosmetische Änderungen vor, während der Löwenanteil bereits feststehe.

Die Vorschläge, die Sergio Jaramillo (Friedenskommissar der Regierung, A.d.Ü.) in seinem Koffer hat, lassen sich in zwei Gruppen aufteilen. Zur ersten Gruppe gehören Vorschläge zur Anpassung des Abkommens, ohne dass die zentrale Botschaft des Friedensprozesses verändert werden soll: Das Ende des bewaffneten Konflikts zwischen zwei verfeindeten Parteien, die beide Verantwortung tragen dafür, was sich im vergangenen halben Jahrhundert ereignete. Die zweite Gruppe gründet

sich auf eine andere Erzählung, nämlich dass es keinen bewaffneten Konflikt gibt und dass ein Abkommen eher ein Instrument zu Entwaffnung und der Bestrafung der FARC-Mitglieder als der einzigen, die schwere Verbrechen begangen haben, zu sein hätte. Zu jedem Punkt des Abkommens gibt es einen breiten Fächer von Auffassungen, aus denen nicht nur Differenzen zwischen Ja und Nein, sondern auch zwischen unterschiedlichen Ebenen des Nein deutlich werden, die von extremsten bis hin zu eher pragmatischen reichen.

Anpassungen und Präzisierungen

Der am wenigsten problematische Teil bestand aus Präzisierungen, die zur Beseitigung von Missverständnissen oder Mehrdeutigkeiten dienten oder sich bezogen auf Aspekte, deren Klärung eigentlich erst für die Zukunft vorgesehen war. Ein Beispiel dafür bezieht sich auf die Sorge um das Privateigentum. In der am 26. September unterzeichneten Vereinbarung steht kein Satz, der dieses Recht in Frage stellte. Im Gegenteil versucht das Abkommen, dieses Recht zu demokratisieren, was das Eigentum an Grund und Boden betrifft und zu legitimieren durch weitgehende Legalisierung von Eigentumstiteln. Trotzdem meinten einige Vertreter des Nein, es müsse klargestellt werden, dass es kein Veto gegenüber der Agroindustrie geben wird und dass das Instrument der Enteignung, das in einigen kolumbianischen Gesetzen bereits verankert ist, nicht dazu verwendet wird, Privatbesitz unter Risiko zu stellen. Die Vertreter der Regierung sehen kein Problem darin, dies in den neuen Text einzubauen.

Ein weiteres Thema betrifft die Familie. Nachdem die Regierung den Kirchen und konservativen Gruppen versichert hatte, im Abkommen finde sich keine „Genderideologie“ und dass der Friedensvertrag nichts mit den Debatten über sexuelle Freiheiten und Genderdiversität zu tun habe, ergaben sich dennoch im Laufe der Debatte konkrete Forderungen dieser Gruppen. Eine besteht darin, dass der Friedensvertrag die Bedeutung der traditionellen Familie für den Frieden und ihre Rolle als Opfer des Konflikts hervorheben müsse. Außerdem beantragten die evangelikalen Kirchen, als Opfer anerkannt zu werden, was an der großen Zahl ermordeter Pastoren ersichtlich sei.

Auch Anpassungen im Bereich der Justiz wurden vorgeschlagen. Jedoch können diese die Ansprüche der Neinsager nicht zufriedenstellen, die darauf bestehen, dass es keine spezielle Justiz geben dürfe und dass die Übergangsjustiz Teil der regulären Justiz zu sein habe, was freilich in dem Gesetz über Gerechtigkeit und Frieden an seine Grenzen stößt. Die Anpassungen folgen eher den Linien, die die hohen Gerichte aufgezeigt haben, und womit die Übergangsjustiz unterstützt und ihr nichtöffentlicher Charakter bestätigt wird. Jedoch gibt es einige Einsprüche, z.B. gegen die Einbeziehung ausländischer Richter in das besondere Friedensgericht oder dass dieses Gericht nur eine begrenzte Zeit bestehen sollte und dass engere Beziehungen zwischen normaler und spezieller Justiz hergestellt werden sollen, etwa durch die Möglichkeit, Urteile in Revisionsverfahren zu prüfen. Die ersten Änderungen, bezüglich der ausländischen Richter und des Zeitlimits, scheinen kein schwieriges Problem darzustellen. Der andere Aspekt ist problematischer, weil es die spezielle Justiz der normalen unterordnet und so eine der im Friedensprozess für die FARC wichtigsten Annahmen beeinflussen könnte, nämlich die Rechtssicherheit.

Einige Änderungen, die unwichtig zu sein scheinen, sind es in Wirklichkeit nicht. Viele der Vorschläge der Anführer des Nein stehen im Widerspruch zu Kernthemen des Friedensprozesses, so ist für sie die demokratische Öffnung ein Sprung ins Nichts mit dem Risiko eines Regimes vom Typ Castro-Chávez. Deshalb schlagen die Sprecher des Nein eine Einschränkung der Mitwirkung der gesellschaftlichen Gruppen bei öffentlichen Entscheidungen vor. Und generell wollen sie auf den wichtigsten politischen Bühnen die Chancen der Partei vermindern, die aus der FARC entstehen soll, so z.B. sie von der Diskussion über die Wahlrechtsreform ausschließen. Ebenfalls wollen sie die Reichweite des Gesetzes über die Amnestie einschränken, indem sie vorschlagen, die strafrechtliche

Verbindung von Erpressung oder illegalem Bergbau zu Taten mit politischer Motivation, wie sie die Übergangsjustiz vorsieht, aufzuheben. Das dürfte die spezielle Justiz für den Frieden unwirksam machen, schon allein wegen des Staus an Fällen, die sie dann zu bearbeiten hätte. Aber dies sind letztendlich alles punktuelle Themen, die man in einen neuen Vertragstext aufnehmen könnte oder nicht, und sie gehören nicht zu den kritischsten Punkte, über die einen Konsens zu erreichen am schwersten werden dürfte.

Die Frage der Würde

Die komplexesten Punkte, die bei der Verhandlungsdelegation der Regierung Skepsis hervorrufen, sind solche, die das gesamte Narrativ des Abkommens verändern würden und die für die Vertreter des Nein und für die FARC zu einer Frage der Ehre geworden sind. Es geht dabei im Grunde um vier Punkte: Die Strafen für Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die politische Wählbarkeit, die Übergabe von Vermögenswerten und die juristische Sicherheit des Vertrages.

Was die Bestrafung angeht, ist der Stand der Diskussion, ob man von der im Ankommen vorgesehenen „effektiven Beschränkung der Freiheit“ für die Mitglieder der FARC zu einem wirklichen „Verlust der Freiheit“ übergehen sollte. Marta Lucía Ramírez schlägt vor, dass die Strafen in landwirtschaftlichen Kolonien verbüßt werden sollen. Andere Vorschläge sehen die Verbüßung in bestimmten Zonen vor, allerdings unter Haftbedingungen. Die FARC wird definitiv weder den Freiheitsentzug noch die Haftbedingungen akzeptieren. Also geht es schließlich darum, etwas kategorischer die Bedingungen und Örtlichkeiten festzulegen sowie die Art und Weise der Sanktionen. Im ursprünglichen Abkommen von Havanna liegen diese Festlegungen in der Zuständigkeit des Tribunals. Es gäbe Formulierungen dazwischen, etwa dass der Aufenthalt in den Konzentrationszonen auf die Strafdauer angerechnet würde oder dass UNO-Beamte die Aufsicht übernähmen. Diese Punkte scheinen einfach lösbar zu sein, aber für die Guerrilla sind sie es nicht.

In Verbindung dazu steht das Thema der Wählbarkeit, vermutlich der Gordische Knoten des gesamten neuen Abkommens. Die Vertreter des Nein sind von der Forderung nach einer totalen Unwählbarkeit der FARC-Chefs dazu übergegangen zu akzeptieren, dass diese sich am politischen Leben beteiligen können sollen, wenn sie ihre Strafen ganz oder teilweise verbüßt haben. Dies ist für die FARC nicht akzeptabel, die auf der Legitimität des bewaffneten Widerstands besteht. Zudem besteht die Essenz des Friedenprozesses gerade in dem Übergang von den Waffen zu den Wahlurnen, und es ergäbe keinen Sinn, die Waffen niederzulegen, aber nicht an Wahlen teilnehmen zu dürfen. Die Wortführer des Nein meinen, diese Einschränkungen sollten auf jene angewendet werden, die wegen schwerer Verbrechen verurteilt wurden, aber nicht auf alle Mitglieder der Guerrilla. Das Problem ist, dass allen Mitgliedern des Sekretariats (Oberkommando der FARC, A.d.Ü.) solche Strafen drohen, und man kann sich schwer vorstellen, wie die FARC ohne ihre Chefs Politik machen könnte.

Auch dazu gibt es Zwischenlösungen. Einmal die, dass die FARC sich nicht schon bei den Wahlen 2018, sondern erst 2022 präsentieren könnte, wenn man vereinbarte, dass ihre politischen Rechte schon nach Verbüßung eines Teils der Strafe wieder aufleben würden. Das könnte auch stufenweise angelegt werden, etwa in der Form, dass sie zunächst nur in Kommunalwahlen antreten dürften, danach bei Parlamentswahlen und zuletzt bei Präsidentschaftswahlen.

Für Uribe ist es eine Frage der Ehre, sich in diesem Punkt durchzusetzen, denn dadurch bekäme seine These Sinn, dass die FARC eine kriminelle Gruppe ist und keine politische Rebellenbewegung. Manche denken aber auch, dass die Chefs der FARC in diesem Punkt zwar nicht klein beigeben werden, aber vielleicht doch eine einseitige politische Entscheidung treffen könnten, keine Kandidaten zu präsentieren, die wegen Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit

verurteilt wurden. Aber dies wäre ihre eigene souveräne Entscheidung und nicht Teil des Abkommens.

Der dritte komplizierte Aspekt besteht in den Vermögenswerten und einer wirksamen Entschädigung der Opfer. Der bei dem Referendum vorliegende Text enthält die generelle Festlegung, dass die FARC zur materiellen Entschädigung der Opfer beitragen wird, und kurz vor der Abstimmung kündigte die Guerrilla an, eine Aufstellung ihrer Güter und Geldmittel vorzulegen, die in einen Entschädigungsfond einfließen sollen. Die Vertreter des Nein wollen aber mehr. Sie verlangen eine komplette Liste und eine genau bezifferte Summe für die Entschädigung. Die FARC hat gezeigt, dass sie in dieser Frage zu Zugeständnissen bereit ist, aber das Problem ist, dass zu viel spekuliert wurde mit exorbitanten Summen hinsichtlich des Reichtums dieser Organisation und sehr schwierig zu ermitteln ist, welches die Realität ist.

Schließlich geht es um einen Punkt, der vor allem die Juristen bewegt, nämlich die Erhebung des Abkommens zum Verfassungsgegenstand. Den gesamten Text zum Teil der Verfassung zu machen, wird von den Neinsagern, aber auch von akademischen Fachleuten als unüberlegt angesehen. Das Dilemma besteht darin, dass die FARC eine stabile Garantie ihrer rechtlichen Sicherheit benötigt, damit eine künftige Regierung das Abkommen nicht als ungültig betrachten kann. Dies ist auch für die Regierung plausibel. Aber die Wortführer des Nein sind der Meinung, dass Teile des Abkommens, etwa solche, die die Landreform betreffen, nicht irreversibel sein sollten. Eine mögliche erwogene Kompromissformel könnte so aussehen, dass nur die Teile des Abkommens Verfassungsrang erhalten sollen, die Grundrechte betreffen oder die qua Internationalem Humanitären Rechts als Sondervereinbarungen anzusehen sind.

Tick tack, Tick, tack

Während der politische Dialog andauerte und der Staatsbesuch des Präsidenten in London und die Wallfahrten nach Havanna von Gruppen, die sich dort mit der FARC trafen, die Aufmerksamkeit der Medien auf sich zogen, stellt sich die Lage der Guerrilla im Feld komplex dar. Ab Mitte dieses Monats muss die Regierung für die Truppen der Guerrilla für Verpflegung, Kleidung und andere Notwendigkeiten aufkommen. Das Geld der FARC wird knapp, weil sie ja nicht mehr von Erpressungen und Drogenhandel profitiert. Die Kämpfer, vor allem die mittleren Ränge, sind es nicht gewohnt, von humanitärer Hilfe zu leben, und deshalb kann das Andauern dieser ungewissen Situation schlimmste Folgen haben: Dass die Chefs der Guerrilla die Kontrolle über ihre Leute verlieren. Daher muss die Vereinbarung rasch geschlossen werden, denn anderenfalls besteht das Risiko, alles zu verlieren, was man zur Herstellung des Friedens aufgebaut hat.

Neue Bestätigung

Auch wenn keines dieser Themen einfach ist, sind die Delegierten der Regierung optimistisch bezüglich der Chancen, in kurzer Zeit zu einer neuen Vereinbarung mit der FARC zu kommen. Falls man das schafft, ist die Frage, ob die Führer der Nein-Bewegung oder Teile von ihnen diese akzeptieren werden. Je nachdem, wie eine neue Vereinbarung aufgenommen wird, dürfte die erneute Abstimmung ausfallen. Es gibt dafür zwei mögliche Szenarien. Das erste besteht darin, dass die Sprecher des Nein zustimmen, selbst wenn sie nicht alle ihre Forderungen erfüllt sehen, und in diesem Fall wird der Kongress zur Bühne der Bestätigung des Abkommens unter den Bedingungen einer breiten Zustimmung. Dies ist das wünschenswerte Szenario und man kann es nicht ausschließen, aber es ist unwahrscheinlich, weil die gesamte Diskussion im Vorfeld des Wahlkampfes 2018 stattfinden wird und die Kandidaten, vor allem die des Demokratischen Zentrums und der Konservativen Partei, nach einer Grundlage suchen werden, sich von den Kandidaten zu unterscheiden, die unter der Flagge der Umsetzung des Friedensabkommens antreten werden.

Das zweite Szenario ist weniger wünschenswert, aber wahrscheinlicher. Nämlich, dass ein Großteil der Anführer des Nein der Ansicht sein wird, dass der neue Vertrag ihre Vorschläge nicht aufgreift und sie deswegen Opposition dazu machen werden, und zwar in voller Kampagne für die Wahl 2018 und unter dem Motto, die Regierung habe mit dem Plebiszit Schindluder getrieben. In diesem Fall müsste die Regierung sich wohl zu einem neuen Referendum entschließen. Man hat überlegt, Bürgerversammlungen in Gemeinden oder Departements einzuberufen, zumal die Regierungskoalition fast im ganzen Land die Mehrheit hat. Diese Vorgehensweise würde dem Abkommen eine partizipative Basis verschaffen und hätte den Vorteil, dass die Versammlungen innerhalb weniger Wochen stattfinden könnten, so dass dann im Kongress das Verfahren über den „Fast Track“ laufen könnte, zu dessen Anwendung es einer vorherigen Konsultation der Bevölkerung bedarf.

Aber es gibt auch jene, die der Ansicht sind, dass die einzige Maßnahme, die dem Abkommen die am 2. Oktober verlorene Legitimität zurückgeben könnte, ein neues Referendum ist.

Keine der vorhandenen Optionen ist einfach, und alle haben ihren politischen Preis für alle Seiten. Und hinzu kommt erschwerend: Man hat keine Zeit.