

## Kolumbien: der Kongress und die Friedensverhandlungen

Rettberg, Angelika; Quiroga, Daniel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GIGA German Institute of Global and Area Studies

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rettberg, A., & Quiroga, D. (2014). *Kolumbien: der Kongress und die Friedensverhandlungen*. (GIGA Focus Lateinamerika, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-394718>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Kolumbien: der Kongress und die Friedensverhandlungen***

Angelika Rettberg und Daniel Quiroga

Am 7. August 2014 beginnt die zweite Amtszeit des kolumbianischen Präsidenten Juan Manuel Santos, der sich in einer Stichwahl gegen Oscar Iván Zuluaga durchsetzen konnte. Konträre Positionen zu den anstehenden Friedensverhandlungen dominierten den Wahlkampf, vor allem vor der Stichwahl.

### **Analyse**

Die Unterzeichnung eines Friedensabkommens ist ein erster wichtiger Schritt zur Beendigung des ältesten internen Krieges in Lateinamerika. Eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung des Abkommens hat der kolumbianische Kongress, dessen Mitglieder bereits im März neu gewählt wurden. Präsident Santos braucht hier Verbündete, um die notwendigen Gesetze zu verabschieden.

- Im Vergleich zu anderen Parlamenten lateinamerikanischer Staaten mit Präsidialsystem verfügt der kolumbianische Kongress – insbesondere seit Verabschiedung der neuen Verfassung im Jahr 1991 – über umfangreichere Zuständigkeiten und Kontrollfunktionen.
- Parallel zur Ausweitung der Fragestellungen im Friedensprozess seit den 1990er Jahren, beispielsweise auf die Entschädigung von Opfern, war der Kongress zunehmend an der Diskussion und Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung von Vereinbarungen beteiligt.
- Obwohl die Regierung Santos auch im neuen Kongress über eine Mehrheit verfügt, ist ihr Handlungsspielraum kleiner geworden. Sie muss die Bedenken der Gegner des Friedensabkommens ernst nehmen.
- Die Aushandlungsprozesse im Kongress verringern zwar die Reichweite eines künftigen Friedensabkommens, helfen aber, mögliche Konflikte bei der Umsetzung schon im Vorfeld zu erkennen und auszuräumen.

*Schlagwörter: Kolumbien, Wahl, Kongress (Parlament), Voraussetzungen für Frieden, Friedensverhandlungen*

## Präsidentenschaftswahl und Friedensverhandlungen

Am 15. Juni 2014 setzte sich der kolumbianische Präsident Juan Manuel Santos im zweiten Wahlgang der Präsidentenschaftswahl unerwartet knapp gegen seinen Herausforderer Oscar Iván Zuluaga durch. Die Wahl muss auch als Abstimmung über die Zukunft der Friedensverhandlungen gesehen werden, die Santos im August 2012 mit den Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC, Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens) aufgenommen hatte (Kurtz 2012). Santos hatte die Fortsetzung und den zügigen Abschluss der Verhandlungen zum Kernthema seiner zweiten Amtszeit erklärt. Kurz vor der Stichwahl verkündete der Präsident zudem, dass er auch mit der zweiten noch aktiven Guerilla-Gruppe, dem Ejército de Liberación Nacional (ELN, Nationale Befreiungsarmee), erste Gespräche aufgenommen habe. Sollten die Verhandlungen mit beiden Gruppen erfolgreich enden, fände einer der längsten und brutalsten internen bewaffneten Konflikte der Welt nach 50 Jahren und Tausenden von Opfern endlich ein Ende.

Der Erfolg und die Nachhaltigkeit des Friedensabkommens hängen aber nicht nur von seiner Unterzeichnung und der Entwaffnung der über 10.000 Kämpfer ab. Dies ist ein notwendiger erster Schritt. Doch damit der Frieden stabil bleibt, müssen die Interessen der Opfer, der kolumbianischen Gesellschaft insgesamt und auch des Militärs einbezogen werden. Erfahrungen anderer Länder sind dabei lehrreich: Zwar sind Verhandlungen oft erfolgreicher, wenn die Agenda nur wenige Punkte umfasst und nur wenige Akteure direkt beteiligt sind. Vielfach führt dies aber dazu, dass die erreichten Friedensabkommen bald wieder gebrochen werden, die Unzufriedenheit jahrelang schwärt und neue soziale Konflikte aufbrechen. Die Einbeziehung der kolumbianischen Gesellschaft in den Friedensprozess kann deshalb ein wichtiger Schritt sein, um eine nachhaltige Lösung zu erreichen. Ob es Kolumbien gelingt, seine Geschichte der Gewalt und der „hundert Jahre Einsamkeit“<sup>1</sup> zu überwinden, wird maßgeblich von der sozialen Legitimation der aktuellen Abkommen abhängen (Rettberg 2012).

<sup>1</sup> So der Titel des bekanntesten Werkes des am 17. April 2014 verstorbenen kolumbianischen Nobelpreisträgers Gabriel García Márquez, in dem er die wiederkehrenden Zyklen der Gewalt in einer imaginären lateinamerikanischen Gesellschaft schildert.

Einer der zentralen Schauplätze dieser wichtigen und schwierigen Debatte ist das kolumbianische Parlament, der Kongress, die einflussreichste Institution des Landes neben dem Verfassungsgericht und dem Präsidenten. Hier müssen – wie in der Vergangenheit bei vergleichbaren Prozessen – die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Friedensabkommens geschaffen werden.

Zwar wurde Präsident Santos erneut zum Präsidenten gewählt – doch seit den Parlamentswahlen am 30. März 2014 haben sich die Mehrheitsverhältnisse im Kongress verändert. Kann sich Santos auf die Bereitschaft der Mehrheit der Abgeordneten verlassen, die für die Implementierung eines Abkommens notwendigen Gesetze zu verabschieden? Zur Beantwortung dieser Frage ist es zunächst notwendig, kurz die Struktur des Kongresses, seine Gesetzgebungspraxis sowie Erfahrungen aus vorhergehenden Friedensprozessen darzulegen. Ein Vergleich der Zusammensetzung des bisherigen (2010-2014) und des neuen (2014-2018) Parlaments erlaubt es dann, die Herausforderungen für die Umsetzung des Friedensprozesses zu skizzieren.

### Das Parlament Kolumbiens: der Kongress

Der kolumbianische Kongress kann – im Gegensatz zu den meisten lateinamerikanischen Parlamenten – seit 1958 auf eine ununterbrochene formal demokratische Tradition zurückblicken. Dennoch hat er einen vergleichbar schlechten Ruf. Seine Mitglieder gelten als korrupt, im besten Fall als faul und inkompetent (Rodríguez-Raga und Seligson 2012). Trotz vieler Reformen ist Klientelismus verbreitet. Auf lokaler Ebene ist der Austausch von Stimmen gegen persönliche Zugeständnisse oder die Bevorzugung spezifischer sozialer Klientelgruppen zu beobachten. Kolumbiens Kongress ist außerdem parteipolitisch stark fragmentiert, seinen Mitgliedern wird Nepotismus und mangelnde Disziplin vorgeworfen.

Das politische System Kolumbiens ist ein klassisches Präsidialsystem mit schwachem Parlament (Shugart und Carey 1992). Im politischen Alltag spielt der Kongress dennoch eine zentrale Rolle, vor allem bei der Gesetzgebung. Hier werden Gesetzesvorlagen debattiert und verabschiedet, aber auch die Richter der obersten Gerichte und anderer Kontrollorgane, wie der Ombudsbehörde, ge-

wählt. Anders als Parlamente in anderen lateinamerikanischen Staaten verfügt der kolumbianische Kongress über reale Macht und Verhandlungsfähigkeit. Bei wichtigen Themen setzt er sich vielfach durch. Deshalb muss die jeweilige Regierung über ausreichend Verbündete im Kongress verfügen, um ihre politischen Ziele durchsetzen zu können.

Der Kongress besteht aus zwei Kammern. Die 102 Mitglieder des Senats werden über eine nationale Liste gewählt, die 166 Mitglieder des Repräsentantenhauses in Wahlkreisen der 32 Departe-

ments und in fünf Sonderwahlkreisen, durch die eine Repräsentation ethnischer Minderheiten und im Ausland lebender Staatsbürger sichergestellt werden soll. Am Gesetzgebungsverfahren – vom Vorschlag eines Gesetzes über seine Beratung bis zur Verabschiedung und Veröffentlichung – sind zusätzlich viele weitere Akteure beteiligt. Gesetzesvorhaben können von Parlamentariern, politischen Parteien, Bürgern und Regierungsangehörigen initiiert werden, vielfach bringt aber die Regierung Gesetzesvorlagen ein (Cárdenas, Junguito

**Tabelle 1: Gesetze und Verfassungsreformen im Kontext von Friedensprozessen (2004-2014)**

Gesetzesvorhaben	Aktueller Stand	Eingeleitete Reformen	Abstimmungsergebnis (in Prozent)*		
			Ja	Nein	Entlgt.
Ley 975 de 2005: Ley de Justicia y Paz (Gerechtigkeit und Frieden)	verabschiedet (25. Juli 2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demobilisierung und Reintegration der Mitglieder der illegalen Streitkräfte</li> <li>• Strafminderung für demobilisierte Führungspersonen im Gegenzug zum Eingeständnis der Verbrechen</li> <li>• Maßnahmen zur Entschädigung der Opfer paramilitärischer Einheiten durch die Justiz</li> </ul>	kA	kA	kA
Ley 1448 de 2011: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Opfer und Landrückgabe)	verabschiedet (10. Juni 2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offizielle Anerkennung eines bewaffneten Konflikts und Entwicklung von Mechanismen für die Betreuung und Entschädigung der Opfer auf dem Verwaltungsweg</li> <li>• Maßnahmen zur Rückgabe von Land, das sich bewaffnete Gruppen angeeignet haben</li> </ul>	57	2	38
Acto legislativo 01 de 2012: Marco Legal para la Paz** (Rechtlicher Rahmen für den Frieden)	verabschiedet (31. Juli 2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mechanismen der Rechtsprechung beim Übergang zur Beendigung des bewaffneten Konflikts</li> <li>• Instrumente zur Erleichterung der Demobilisierung illegaler bewaffneter Gruppen, Garantie der Rechte von Opfern in Hinblick auf Gerechtigkeit, Wahrheit und Entschädigung unter Vorrang der schwersten Verbrechen</li> </ul>	55	4	33
Referendo por la Paz** (Referendum für den Frieden)	an das Verfassungsgericht überwiesen (12. Nov. 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfahren zur Durchführung eines Verfassungsreferendums anlässlich der Friedensgespräche zwischen Regierung und FARC</li> <li>• Durchführung des Referendums zeitgleich mit anderen Abstimmungen</li> </ul>	55	3	39

\* Die Stimmanteile wurden auf Basis der Abstimmungen im Vermittlungsprozess kalkuliert. Es wurden jeweils die Stimmen (Ja-Nein-Enthaltung) in Senat und Repräsentantenhaus addiert; fehlende Stimmabgaben wurden nicht einbezogen (kA = keine Angabe, die Daten waren nicht ermittelbar).

\*\* Verfassungsgesetze (*Leyes Estatutarias*) betreffen Themen von besonderer Bedeutung, zum Beispiel die Grundrechte, die Justizverwaltung oder den Ausnahmezustand. Sie müssen mit absoluter Mehrheit angenommen und vom Verfassungsgericht überprüft werden.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Daten von Congreso Visible, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes (<[www.congresovisible.org](http://www.congresovisible.org)>).

und Pachón 2006). Vor der Verabschiedung gibt es vier Debatten (acht im Fall von Verfassungsreformen) in den zuständigen Kommissionen und im Plenum des Senats und des Repräsentantenhauses. Bei großen Meinungsverschiedenheiten werden Gesetzesvorhaben in eine Vermittlungskommission überwiesen. Der Präsident muss den endgültigen Text unterschreiben, kann eine Vorlage aber auch ablehnen und erneut an den Kongress überweisen. Und schließlich entscheidet das Verfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Im Verlauf dieses langen Prozesses besteht folglich viel Raum für politische Verhandlungen und Zugeständnisse, die Gesetzesvorlagen teilweise wesentlich verändern.

### **Die Rolle des Kongresses in bisherigen Friedensprozessen**

Kolumbien besitzt eine lange Erfahrung mit Friedensprozessen. Bislang haben rund zwanzig verschiedene Verhandlungsprozesse stattgefunden und zur (mehr oder weniger erfolgreichen) Demobilisierung verschiedener bewaffneter Gruppen geführt. Ein zentraler Mangel bisheriger Verfahren war die ungenügende Implementierung von Vereinbarungen, die vielfach zur Enttäuschung der demobilisierten Kämpfer führte oder sie in die Kriminalität drängte.

Der Kongress hat nicht immer eine aktive Rolle in diesen Friedensprozessen gespielt. In den 1980er und 1990er Jahren lag die Initiative überwiegend aufseiten der jeweiligen Regierung. Der Kongress war – jenseits von einzelnen Parlamentariern mit individuellem Interesse – an Amnestien, Begnadigungen oder anderen öffentlichen Angeboten zur Deeskalation kaum beteiligt. Dies änderte sich erst mit der neuen Verfassung von 1991, die von vornherein als Instrument zur Friedensförderung konzipiert war. Viele Reformen zielten auf eine Erweiterung und Vertiefung der politischen Repräsentanz und auf eine Stärkung der Rolle des Parlaments. Demobilisierte Kämpfer verschiedener bewaffneter Gruppen konnten bereits an der Diskussion zum Entwurf der neuen Verfassung teilnehmen. Hierfür wurde eigens ein Sonderwahlkreis gebildet, der seither die Beteiligung von Minderheiten sicherstellt. Zudem wurde die Möglichkeit zur Verhängung des Ausnahmezustands und zur Anwendung von Präsidialdekreten beschränkt und es wurden nationale Listen für die Wahl der

Senatoren eingeführt. Diese Regelungen, wie auch nachfolgende Reformen etwa der Parteienfinanzierung, sollten die Machtfülle der Exekutive zugunsten der Legislative verringern (Botero und Rodríguez Raga 2011; Wills 2009).

Gleichzeitig veränderten sich Reichweite und Orientierung der Friedensverhandlungen, sodass die Einbeziehung des Kongresses immer notwendiger wurde. Die internationale Gesetzgebung zur Ahndung schwerer Menschenrechtsverletzungen ist beispielsweise gegen eine Reduzierung der Agenda auf eine reine Demobilisierung gerichtet. Bei einer Ausweitung auf Fragen der Vergangenheitsbewältigung und der Entschädigung der Opfer muss aber die gesamte Gesellschaft einbezogen werden. Solche Fragen lassen sich nicht allein am Verhandlungstisch lösen. Schon deshalb spielte der Kongress in den Amtszeiten der Regierungen Álvaro Uribe (2002-2010) und Juan Manuel Santos (2010-2014) zunehmend eine Rolle bei der Diskussion von Gesetzen zur Befriedung des Landes (siehe Tabelle 1).

Das Gesetz „Gerechtigkeit und Frieden“ aus dem Jahr 2005 war die Grundlage für die Demobilisierung der rechtsextremen Paramilitärs. Gleichzeitig schuf es erstmalig einen institutionellen Rahmen für die Entschädigung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen und ermöglichte verschiedene Initiativen zur Vergangenheitsbewältigung (Restrepo und Bagley 2011; Nussio 2012). Das Gesetz „Opfer und Landrückgabe“ stärkte die Rechte der über sechs Millionen Opfer von Menschenrechtsverletzungen – darunter Mord, Entführungen, sexueller Missbrauch und Landvertreibung – auf Anerkennung und Entschädigung. Das Gesetz über den rechtlichen Rahmen für den Frieden (2012) regelte Amnestien und Begnadigungen im Falle einer Demobilisierung von Guerilla-Gruppen (und eventuell von Militärs). Erst im November 2013 stimmte der Kongress dem Gesetz über ein Friedensreferendum zu, das der kolumbianischen Bevölkerung die Abstimmung über ein eventuelles Friedensabkommen ermöglicht.

Alle Gesetze wurden mit klaren Mehrheiten angenommen. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass beide Regierungen erfolgreich Koalitionen geschmiedet, die unterschiedlichen politischen Kräfte im Kongress gut vernetzt sowie sorgfältig politische Gefälligkeiten verteilt hatten. Daran wird aber auch die immer wichtiger werdende Rolle des Kongresses deutlich, für die Verhandlungen eine breite Öffentlichkeit zu schaffen und



Positionen aus der Gesellschaft einfließen zu lassen, zum Beispiel durch öffentliche Anhörungen. Noch wichtiger war die direkte Teilnahme einzelner Parlamentarier an Kontakten und Verhandlungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit in Havana, Kuba.

### Wird der Kongress den aktuellen Friedensprozess unterstützen?

Am 26. August 2012 kündigten die kolumbianische Regierung und die Führer der FARC die Aufnahme von Friedensverhandlungen an. Die vereinbarte Agenda umfasste fünf Punkte: Agrarreform, politische Beteiligung, Beendigung des Konflikts, illegaler Drogenanbau und Entschädigung der Opfer (Mesa de conversaciones 2012). Darüber hinaus wurde festgelegt, dass „nichts beschlossen ist, bis alles beschlossen ist“, das heißt, bis nicht alle Themen verhandelt sind, gilt keines der Teilabkommen als definitiv und bindend. Ein Waffenstillstand wurde nicht vereinbart, die Verhandlungen finden also vor dem Hintergrund eines anhaltenden Konflikts statt. Bis heute liegen Teilabkommen zur Agrarreform, zur politischen Beteiligung

der FARC und zum illegalen Drogenanbau vor; an einem Teilabkommen über die Entschädigung der Opfer wird derzeit gearbeitet.

Für die Umsetzung vieler dieser politischen Vereinbarungen fehlt eine gesetzliche Grundlage. Die Unterstützung durch den Kongress ist damit unerlässlich. Dies ist nicht nur aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten, sondern auch essentiell für ihre Legitimierung. Eine grundlegende Agrarreform beispielsweise, die Kritiker des kolumbianischen Wirtschaftsmodells und auch die FARC seit Jahrzehnten fordern, setzt eine Reform der juristischen Definition des Privateigentums und die Modernisierung der Landwirtschaft, der Arbeitsbedingungen im ländlichen Raum sowie des Steuersystems voraus. Zudem muss die Agrarreform die Reduzierung des illegalen Drogenanbaus ermöglichen. Die Beteiligung der direkt betroffenen Bevölkerungsgruppen an der Diskussion und an den Entscheidungen kann durch ihre formellen Vertreter im Kongress erleichtert werden.

Auch eine Erweiterung der politischen Partizipation bedeutet tiefgehende Veränderungen, die im Kongress diskutiert und vereinbart werden müssen. Dabei ist entscheidend, dass sowohl die demobilisierten und nach Umfrageergebnissen weit-

**Tabelle 2: Zusammensetzung des kolumbianischen Kongresses (2010-2018)**

Partei	2010-2014				2014-2018			
	Senat	%	Repräsentantenhaus	%	Senat	%	Repräsentantenhaus	%
Partido Social de Unidad Nacional*	28	27.7	48	29.1	21	20.6	37	22.3
Liberal*	17	16.8	36	21.8	17	16.7	39	23.5
Conservador*	22	21.8	36	21.8	19	18.6	27	16.3
Cambio Radical*	8	7.9	16	9.7	9	8.8	14	8.4
Polo Democrático**	5	5.0	5	3.0	6	5.9	3	1.8
Centro Democrático**	-	-	-	-	18	17.6	20	12.0
Partido Verde***	8	7.9	3	1.8	-	-	-	-
Alianza Verde***	-	-	-	-	4	3.9	6	3.6
PIN***	8	7.9	11	6.7	-	-	-	-
MIRA***	3	3.0	-	-	-	-	3	1.8
Apertura Liberal***	-	-	2	1.2	-	-	-	-
Unidad Liberal***	-	-	2	1.2	-	-	-	-
Opción Ciudadana***	-	-	-	-	5	4.9	6	3.6
andere	2	2.0	6	3.6	3	2.9	11	6.6
insgesamt	101	100	165	100	102	100	166	100

\* Parteien der Regierungskoalition; \*\* Parteien der Opposition; \*\*\* unabhängige Parteien.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Daten der Registraduría Nacional und von Congreso Visible.

gehend unbeliebten Guerilleros eine Chance im Wahlkampf haben, sich aber auch die Rechtsextremisten nicht ausgeschlossen fühlen, um einer möglichen Sabotage des Friedensprozesses vorzubeugen. Ein Statut über die Rechte der Opposition ist dafür ebenso wichtig wie die Einrichtung von Sonderwahlkreisen, die eine Teilnahme der dann demobilisierten Guerillagruppen an Wahlen ermöglichen, sowie die Bereitstellung der dafür notwendigen finanziellen Mittel. Daneben sollte der Kongress auch dazu beitragen, die physische Sicherheit der demobilisierten Gruppen zu garantieren, damit sich die Ereignisse der 1980er Jahre nicht wiederholen, als zahlreiche Mitglieder linker Parteien, darunter viele demobilisierte FARC-Mitglieder, ermordet wurden. Jedes dieser Themen lässt sich auf vielfältige Weise bearbeiten. Im Falle einer Agrarreform reicht das Spektrum der Optionen von eher kosmetischen Korrekturen bis hin zu einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Beziehung zwischen Land, Produktivität und Entwicklung.

Die Ergebnisse der Parlaments- und der Präsidentschaftswahlen in diesem Jahr sichern zwar die Kontinuität des Friedensprozesses, allerdings verfügt die Regierungskoalition jetzt über geringere Handlungsspielräume. Eine Analyse der veränderten Machtverhältnisse ermöglicht Rückschlüsse auf die potenzielle Unterstützung für die Reformen und damit auch auf die Chancen ihrer Umsetzung. Ein Vergleich der Sitzverteilung (siehe Tabelle 2) verweist auf drei zentrale Aspekte:

1. Die Regierung konnte ihre parlamentarische Mehrheit verteidigen: Präsident Santos und seine Regierungskoalition (die aus vier Parteien gebildete „Unidad Nacional“) verfügen über bis zu 70 Prozent der Stimmen. In beiden Häusern haben die Abgeordneten und Senatoren der Unidad Nacional die Regierung systematisch unterstützt und bislang ein hohes Maß an parteipolitischer Disziplin bewiesen. Mit dieser Einheit sind die Voraussetzungen für die Umsetzung eines Friedensabkommens im neuen Kongress gegeben.
2. Die rechte Opposition, das Centro Democrático, angeführt vom ehemaligen Präsidenten Álvaro Uribe (2002-2010), hat an Einfluss gewonnen. Im Vorfeld der Wahlen war zwar erwartet worden, dass das Centro Democrático aufgrund seiner fundamentalen Kritik am Friedensprozess noch größere Unterstützung finden würde. Doch auch so verfügen die Fraktionen der Uribe-Koalition

(18 Senatoren und 20 Abgeordnete im Repräsentantenhaus) über starken Einfluss. Noch wichtiger (zumindest symbolisch) ist die Tatsache, dass Präsident Santos in der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen seinem Herausforderer unterlag, obwohl er als Amtsinhaber ins Rennen ging, und dass er seine Wiederwahl im Juni nur mit beträchtlichen politischen Zugeständnissen an andere politische Kräfte erreichte. Das knappe Wahlergebnis wird teilweise als vorgezogenes Referendum interpretiert, das zeigt, dass viele Kolumbianer zwar den Frieden wollen, aber nur in geringem Maß zu Zugeständnissen bereit sind. Aufgrund der Polarisierung wird die Regierung mit stärkerer und substantieller Opposition sowohl im Parlament als auch in der öffentlichen politischen Debatte rechnen müssen. Dies wird sich auf die Umsetzung eines Friedensabkommens auswirken, vor allem bei sensiblen Themen wie Strafverfolgung der Täter, Agrarreform oder politische Partizipation ehemals bewaffneter Gruppen. Dagegen ist für die Themen Entschädigung der Opfer und illegaler Drogenanbau mehr Verhandlungsspielraum zu erwarten.

Die Stärkung der Opposition durch die Wahlen erfordert auch mehr Transparenz in den Friedensverhandlungen. Das hat Vor- und Nachteile: Die Abschirmung der Verhandlungen vor der Öffentlichkeit gründet auf der Furcht, dass die Beteiligung zu vieler Akteure und die öffentliche Diskussion ihrer jeweiligen Standpunkte Vertrauen zerstören, politische Positionen zuspitzen und damit die Kosten eines Kompromisses erhöhen könnte. Allerdings könnte die Einbeziehung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen schon frühzeitig auf mögliche Probleme bei der Implementierung hinweisen. Nach dem klaren Signal der Präsidentschaftswahl wird die gestärkte Opposition im Kongress auf Inhalt, Rhythmus und Transparenz der Verhandlungen Einfluss nehmen.

3. Linke Parteien haben an Einfluss verloren. Das schlechte Abschneiden der linken Parteien lässt sich als Warnung an demobilisierte Guerilleros interpretieren, dass sie sich eine Wählerbasis erarbeiten müssen. Die FARC sehen das schlechte Ergebnis hauptsächlich als Zeichen dafür, dass der Kongress breite Teile der Bevölkerung nicht repräsentiert; sie betrachten ihn als einen Treffpunkt der kolumbianischen Elite. Zudem verweisen sie auf den hohen Anteil der Nichtwähler. Mehr als 55 Prozent der Bevölke-

rung haben sich bei den letzten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen der Wahl enthalten, was die FARC als Folge eines geringen Interesses an der Politik und an den Friedensverhandlungen, aber auch als Indiz für ein geringes Zugehörigkeitsgefühl zum politischen System interpretieren. Vor diesem Hintergrund fordern sie die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung, die eine Verbesserung der Repräsentativität des politischen Systems und Fragen der Friedensimplementierung diskutieren soll.

Nichtsdestotrotz haben die verschiedenen Minderheiten im Kongress insgesamt an Vetomacht gewonnen, weil Präsident Santos zwischen der ersten und zweiten Runde der Präsidentschaftswahl auf die Anhänger der linken Parteien zugehen musste. Bei den für die Umsetzung eines Friedensabkommens notwendigen Reformen werden diese Gruppen entscheidende Partner der Regierungskoalition sein. Damit könnte ihnen doch noch gelingen, was ihnen bisher mit mehr Mandaten im Kongress verwehrt blieb: Sie könnten ausschlaggebenden Einfluss auf substantielle politische und wirtschaftliche Reformen im Land ausüben.

### Das Ende von „hundert Jahren Einsamkeit“?

Die Chancen für ein baldiges Friedensabkommen in Kolumbien stehen gut. Aufgrund der Ergebnisse der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sind viele der öffentlichen Debatten zum Friedensprozess aufgenommen und in den Kongress verlagert worden. Die Inhalte eines Abkommens werden so zwar weniger ambitioniert ausfallen, als viele gehofft haben, dafür könnte das Abkommen sich aber als stabiler und nachhaltiger erweisen, weil es auf einer breiteren Koalition basiert. Der Grundsatz, nach dem die kolumbianische Regierung und die FARC die Verhandlungen aufgenommen hatten – „nichts ist beschlossen, bis alles beschlossen ist“ –, erscheint so in einem ganz neuen Licht. Er bezieht sich nun nicht mehr allein auf die Debatten zwischen den Wortführern am Verhandlungstisch, sondern auch auf die Beteiligten in anderen wesentlichen Institutionen und auf jene gesellschaftlichen Kräfte, die in das Abkommen und seine Umsetzung einbezogen werden müssen.

### Literatur

- Botero, Felipe, und Juan Carlos Rodríguez Raga (2011), *Escepticismo optimista: la reforma electoral colombiana del 2003*, in: Felipe Botero (Hrsg.), *Partidos y elecciones en Colombia*, Bogota: Universidad de los Andes, 521-551.
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito und Mónica Pachón (2006), *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*, Research Network Working Papers, R-508, Washington: Inter-American Development Bank.
- Kurtenbach, Sabine (2012): *Kolumbien – der weite Weg zu Kriegsbeendigung und Frieden*, GIGA Focus Lateinamerika, 11, online: <[www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_lateinamerika\\_1211.pdf](http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_lateinamerika_1211.pdf)> (19. Juli 2014).
- Mesa de conversaciones (2012), *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Bogota, online: <<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>> (19. Juli 2014).
- Nussio, Enzo (2012), *La vida después de la desmovilización: Percepciones, emociones y estrategias de exparamilitares en Colombia*, Bogota: Ediciones Uniandes.
- Restrepo, Elvira María, und Bruce Bagley (Hrsg.) (2011), *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre el escepticismo y la esperanza*, Bogota: Ediciones Uniandes; Miami: University of Miami, Department of International Studies.
- Rettberg, Angelika (Hrsg.) (2012), *Construcción de paz en Colombia*, Bogota: Ediciones Uniandes.
- Rodríguez-Raga, Juan Carlos, und Mitchell A. Seligson (2012), *The Political Culture of Democracy in Colombia and the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*, Bogota: USAID; Nashville: Vanderbilt University.
- Shugart, Matthew Soberg, und John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wills, Laura (2009), *El sistema político colombiano: las reformas electorales de 1991 y 2003 y la capacidad de adaptación de los partidos*, in: Felipe Botero (Hrsg.), *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia*, Bogota: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, 11-46.



## ■ Die Autoren

Dr. Angelika Rettberg ist Politikwissenschaftlerin und Professorin an der Universidad de los Andes in Bogota, Kolumbien. Dort leitet sie das Forschungsprogramm „Bewaffnete Konflikte und Friedensbildung“ (<<http://conpaz.uniandes.edu.co>>). Zurzeit ist sie mit Unterstützung eines Georg Forster-Forschungsstipendiums der Alexander von Humboldt-Stiftung Gastwissenschaftlerin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien.

E-Mail: <[rettberg@uniandes.edu.co](mailto:rettberg@uniandes.edu.co)>

Daniel Quiroga ist Politologe mit einem M.A.-Abschluss der Universidad de los Andes in Bogota, Kolumbien. Derzeit forscht er an der Fundación Ideas para la Paz (FIP); zuvor war er am Programa Congreso Visible und am Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (ConPaz) an der Universidad de los Andes beteiligt.

E-Mail: <[d.quiroga965@uniandes.edu.co](mailto:d.quiroga965@uniandes.edu.co)>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Bewaffnete Konflikte und deren Beendigung bearbeitet das Forschungsteam 3 „Kriegs- und Friedensprozesse“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“. In diesem Kontext untersucht das Netzwerkprojekt „Institutions for Sustainable Peace“ (ISP) die Erfolgsbedingungen von Institutionen für nachhaltige Friedenskonsolidierung (<[www.giga-hamburg.de/isp](http://www.giga-hamburg.de/isp)>).

## ■ GIGA Publikationen zum Thema

Destradi, Sandra, und Johannes Vüllers (2013), *Speech is Silver, Silence is Golden? The Consequences of Failed Mediation in Civil Wars*, in: *Civil Wars*, 15, 4, 486-507.

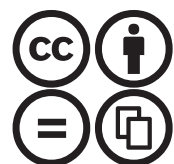
Kurtenbach, Sabine, und Andreas Mehler (Hrsg.) (2013), *Institutions for Sustainable Peace? Determinants and Effects of Institutional Choices in Divided Societies*, Sonderheft/Special Issue: *Civil Wars*, 15, 1.

Kurtenbach, Sabine (2012), *Kolumbien – der weite Weg zu Kriegsbeendigung und Frieden*, GIGA Focus Lateinamerika, 11, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.

Mehler, Andreas, Franzisca Zanker und Claudia Simons (im Erscheinen), *Spatiality, Power and Peace in Africa: Revisiting Territorial Power-Sharing*, in: *African Affairs*.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Sabine Kurtenbach; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**GIGA** *Focus*  
German Institute of Global and Area Studies  
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM