

KATHRIN BUHL

## AUSNAHMEZUSTAND IN PARAGUAY

*Zwei Jahre nach dem Wahlsieg von Fernando Lugo, dem Bischof der Armen, verhängt er den Ausnahmezustand in fünf Provinzen des Landes. Grund: Das Agieren einer kleinen Guerillaorganisation. Hintergrund: Eine schwache Machtbasis der Regierung, Konflikte mit dem Parlament, sowie der rechte Druck, dem Lugo ausgesetzt ist. Durch die Verhängung des Ausnahmezustandes gerät er aber nun ins Kreuzfeuer der Kritik von Linken und Menschenrechtsorganisationen, die die Militarisierung und ihre Auswirkungen auf die Bevölkerung anprangern. Eine Bilanz der Amtszeit Lugos – einem Präsidenten der Linken, der einen rechts dominierten Staatsapparat dominieren muss und dabei manchmal von ihm dominiert wird. Er bewegt sich zwischen den Forderungen der sozialen Bewegungen, den Interessen der Mächtigen, die damit drohen ihn – Vorbild Honduras – des Amtes zu entheben und den Auswirkungen der Weltfinanzkrise.*

Die Nachricht kam nicht unerwartet: am 22. April legte Präsident Lugo dem Parlament einen Gesetzentwurf zur Verhängung des Ausnahmezustands in fünf Provinzen des Landes vor. Sein Antrag wurde abgewiesen, aber durch einen ähnlichen des Senators Marcelo Duarte, Mitglied der rechten Partei Partido Patria Querida, ersetzt. Für zunächst 30 Tage werden damit parlamentarische Rechte teilweise außer Kraft gesetzt, und das Militär erhält die Befugnis, aktiv und unter Einsatz von Waffen in die Suche nach Mitgliedern der Guerillaorganisation Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) einzugreifen. Aktueller Anlass dieser Maßnahme war die dem EPP zugeschriebene Ermordung eines Polizisten und dreier Zivilisten, die Viehdieben nachstellten.

Die gespannte Situation im Norden des Landes hingegen ist nicht neu, die Provinzen San Pedro, Concepción und Alta Paraná weisen seit Jahren ein extrem hohes Konfliktpotential auf. Das Problem des EPP, der kaum 100 Mitglieder zugeschrieben werden, ist nur ein Teil – wengleich medial am bekanntesten – des Szenariums. Und so ist auch der von Lugo geforderte und vom Parlament bewilligte Ausnahmezustand nur teilweise mit dem konkreten Vorfall, oder dem Agieren des EPP in den schwer zugänglichen Regionen zu

erklären. Nicht weniger entscheidend dürften die schwelenden Konflikte zwischen Regierung und Parlament, zwischen Lugo und seinem Vizepräsidenten Franco, die Medienkampagnen, die Lugo immer wieder als «Komplizen der Terroristen» anklagen, gewesen sein.

Die paraguayischen sozialen Bewegungen haben die Aktivitäten des EPP – insbesondere die Entführung von Personen – entschieden zurückgewiesen. So erklärten die im Espacio Unitario y Popular zusammengeschlossenen Kräfte in einer Deklaration ihre entschiedene Ablehnung von «Entführungen und Lösegeldforderungen, mehr noch, wenn sie als Mittel «sozialer Kämpfe» betrachtet werden. Die sozialen Rechte der Mehrheit der Bevölkerung werden nicht durch «Gefälligkeiten» oder Geschenke von Gesetzesbrechern gesichert, sondern durch den demokratischen Kampf der Massen für Gleichheit und Gleichberechtigung.»

Eben so entschieden zurückgewiesen werden allerdings auch die Versuche, den Konflikt mit militärischen Mitteln zu lösen. «Der Ausnahmezustand ist nicht zu rechtfertigen, weil keine der in der Verfassung benannten Voraussetzungen gegeben ist. (...) Mit diesem Gesetz verfügt die Regierung über «Supervollmachten» zur «Aufstandsbekämpfung» und hat alle Möglichkeiten, Häuser und Büros sozialer und politischer Organisationen zu durchsuchen, Versammlungen und öffentliche Kundgebungen zu verbieten, Verhaftungen ohne richterlichen Haftbefehl vorzunehmen und die Militarisierung der Region weiter voranzutreiben», urteilt der Soziologe Marcial Cantero Gaona. Die Menschenrechtsorganisation SERPAJ weist kritisiert die Verhängung des Ausnahmezustands: weder der Anlass noch die Gründe für eine solche Maßnahme seien hinreichend erklärt. «Eine militärische Lösung eines sozialen Konfliktes kann niemals positive Ergebnisse erzeugen.»

Die Verhängung des Ausnahmezustands erfolgte fast genau zwei Jahre nach dem Wahlsieg Fernando Lugos im Jahr 2008.

Was als ein weiterer Sieg eines progressiven Präsidentschaftskandidaten in Lateinamerika gelten konnte, hatte für Paraguay eine besondere Bedeutung: erstmals in der paraguayischen

Geschichte wurde auf demokratischem Weg die seit mehr als 60 Jahren regierende Colorado-Partei abgelöst. Und es gelang ebenfalls erstmals, die extrem fragmentierte Opposition zu einigen – zumindest für die Präsidentschaftswahl. Am 15. August 2008 übernahm die Regierung Lugo die Amtsgeschäfte. Für die Einordnung der aktuellen Geschehnisse in Paraguay ist es hilfreich, die Erfolge und Versäumnisse der Regierung nach gut anderthalb Jahren zu analysieren.

### **EIN SCHWIERIGES ERBE**

«In der Nacht vom 14. zum 15. August 2008 wurde das Land, die Wirtschaft, der Staat ... Fernando Lugo und der Alianza Patriótica para el Cambio (APC) übergeben. Die öffentliche Verwaltung, geprägt von Bürokratie, Korruption, Klientelismus und Vetternwirtschaft, oblag von nun an der Verantwortung der neuen Regierung, die kaum über Verwaltungserfahrung verfügte. Das Wirtschaftssystem Paraguays ist ohne eigenen Spielraum von der ausländischen Nachfrage und von ausländischen Investitionen abhängig, und vom Import praktisch aller Güter, die für die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung erforderlich sind, angefangen von Nahrungsmitteln. Zur Illustration: Paraguay produziert etwa 6 Millionen Tonnen Soja pro Jahr, von denen die eigene Bevölkerung kaum 5 Prozent konsumiert, es wird praktisch alles exportiert. Paraguay muss aber aus Argentinien und Brasilien Produkte wie Zwiebeln, Kartoffeln oder Tomaten einführen, nicht zu reden von höherwertigen Produkten.» beschreibt der Ökonom Luis Rojas die Situation. Ignacio González Bozolasco charakterisiert den paraguayischen Staat als oligarchisch – organisiert und strukturiert, um die Aufrechterhaltung der Privilegien der auf Agrarexport orientierten Elite zu garantieren. Hinzu kommen gravierende soziale Probleme: je nach Quellenangabe leben 35 – 40 % der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze, 20 % in extremer Armut.

Die Möglichkeiten der Regierung, strukturelle Reformen anzugehen, waren von Beginn an begrenzt: Sie verfügt defacto über keinerlei legislative Macht, da das Parlament in den Händen der Opposition ist.

Hinzu kommt die Schwäche des eigenen Lagers: Lugo stützt sich auf eine fragile Allianz aus der eher konservativen liberalen Partei und einem Bündnis kleiner linker Parteien, deren gemeinsamer Nenner eher in der Ablösung der seit Jahrzehnten regierenden Colorado-Partei bestand als in einem gemeinsamen Programm. Die Widersprüche traten im ersten Amtsjahr offen zu Tage und lösten bereits im April 2009 eine Kabinettsumbildung aus, bei der die Minister für Landwirtschaft, Industrie, Justiz und Bildung abgelöst wurden. Im Juli kündigte die liberale Partei ihren Rückzug aus dem Bündnis Alianza Patriótica para el Cambio (APC) an, ohne jedoch ihre Regierungsgeschäfte zur Disposition zu stellen. Anhaltende Drohungen eines Militärputsches schließlich führten Präsident Lugo im November dazu, die obersten Militärführer (des Heeres, der Marine und der Luftstreitkräfte) zu entlassen. Parlamentsabgeordnete der Opposition, aber auch der liberalen Partei, drohen offen mit einem Amtsenthebungsprozess. Die im April 2009 bekannt gewordene (und von ihm in zwei Fällen anerkannte) Vaterschaft Lugos führte zu einem rapiden Einbruch der Zustimmungsraten für seine Präsidentschaft von 64 % auf 48 %.

Und so befand und befindet sich die Regierung Lugos in einem dauernden Spannungsverhältnis: zwischen den kon-

servativen Kräften, die sich jedem auch noch so geringen Versuch struktureller Reformen erbittert widersetzen, und den Erwartungen und Forderungen der sozialen Bewegungen, die sich von der Regierung Verbesserungen ihrer Lage erhoffen.

Lugo bezeichnet sich selbst als «Poncho Juruisha», als in der Mitte stehend, als Vermittler zwischen divergierenden Interessen. Diese Position erklärt zumindest teilweise seine widersprüchlichen politischen Entscheidungen. Und die Kritik daran erfolgt von allen Seiten: «Es geht nicht voran. Es gibt mehr Zweifel als Gewissheiten. Ein Minister sagt dies, am nächsten Tag sagt ein anderer das Gegenteil. Unter diesen Bedingungen ist es schwierig zu agieren» klagt Héctor Cistaldo, Präsident Vereinigung der Produzenten, die die Unternehmen des Agrobusiness des Landes vertritt. Rocío Casco von der linken Partei P-MAS meint: «Der Präsident hat schon seine Linie, und die besteht darin, dass er mit allen redet, mit denen er meint, reden zu müssen, manchmal auch völlig unnötigerweise. Und er kann mitunter Erpressungsversuchen nicht widerstehen.»

Zu diesem schwierigen Erbe, zu dieser widersprüchlichen politischen Landschaft schließlich kam ein weiterer Faktor hinzu, der die Handlungsmöglichkeiten der Regierung Lugo erheblich einschränkte: kaum vier Wochen nach der Amtsübernahme brach die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise aus. In der Folge sank das Bruttoinlandsprodukt Paraguays um 3,8 %, das Pro-Kopf Einkommen von 1.557 auf 1.471 Dollar. Die Exporte gingen massiv zurück – nach Angaben des Präsidenten der Zentralbank um 20 %, Gustavo Volpe, Präsident der Unión Industrial, spricht gar von 32%. Diese Entwicklung blieb nicht ohne soziale Folgen: Eine Studie des UNDP geht davon aus, dass sich die Anzahl der unter der Armutsgrenze lebenden Menschen um weitere 5 % – etwa 282.000 Menschen – erhöhen wird.

### **FÜNF-PUNKTE-PROGRAMM DER REGIERUNG LUGO**

Was konnte unter diesen Bedingungen vom Regierungsprogramm umgesetzt werden?

Das Minimalprogramm der Regierungskoalition sah 5 Punkte vor:

1. Ökonomische Wiederbelebung zugunsten eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums, das der großen Mehrheit der Bevölkerung zugute kommen sollte.

Die Folgen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise setzen diesem Ziel enge Grenzen, denn statt Wirtschaftswachstum trat das Gegenteil ein. Die von der Regierung Lugo getroffenen Maßnahmen allerdings begünstigten vor allem den auf Agrarexport orientierten Sektor, während etwa die – gesetzlich vorgeschriebene – Erhöhung der Mindestlöhne ausgesetzt wurde bzw. mit 5 % deutlich unter der Inflationsrate von 10 % blieb.

2. Durchführung einer Agrarreform unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse kleiner und mittlerer Produzenten, umweltpolitische Maßnahmen zur Förderung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung, Schaffung der Grundlagen für eine diversifizierte landwirtschaftliche Produktion.

Obleich zumindest die öffentliche Diskussion über die Notwendigkeit einer Agrarreform gefördert wurde, sind in der Praxis nur wenige Fortschritte erkennbar. Die in den ersten

Monaten der Regierung eingesetzte Koordinierungsstelle für die Durchführung der Agrarreform (Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria) blieb hinter den Erwartungen zurück. Immerhin wurden sechstausend Familien Landtitel zugesprochen, und der Vorsitzende der CEPRA hat gerichtlich gegen die unrechtmäßige Vergabe von 7 Millionen ha Land durch die Vorgängerregierung geklagt. 100.000 ha dieser umstrittenen Fläche stehen unterdessen wieder für die Agrarreform zur Verfügung.

Die Regierung setzt auf Verhandlungen und langfristige Lösungen: «Kein lateinamerikanisches Land hat innerhalb eines Jahres, oder auch innerhalb von fünf Jahren, eine Agrarreform durchgeführt. Unsere Planungen für die Agrarreform reichen bis 2023», erklärte Lugo. Kritische Stimmen wie Jorge Galeano, Mitglied der Bauernorganisation Movimiento Agrario Popular, beklagen, dass die Führung des Landwirtschaftsministeriums in den Händen von Vertretern der Sojaproduzenten liegt. Stark kritisiert wurde von den sozialen Bewegungen schließlich auch die im Juli 2009 auf Druck der Großproduzenten von Soja erfolgte Unterzeichnung eines Gesetzes, das den Einsatz von hochgiftigen Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft erleichtert.

3. Bekämpfung der Korruption und Stärkung sowie Professionalisierung der staatlichen Verwaltungen, Einführung einer unabhängigen Gerichtsbarkeit.

Im Kampf gegen die Korruption werden der Regierung Lugo einige Fortschritte zugute gehalten. Erstmals wurden 1.500 Stellen in der öffentlichen Verwaltung nach einem transparenten Ausschreibungsverfahren besetzt, gegen mehrere hundert Angehörige der Polizei wurden Verfahren wegen Amtsmissbrauch eingeleitet. Selbst von kritischen Stimmen wird anerkannt, dass strukturelle Veränderungen eine langfristige und unter den gegebenen Kräfteverhältnissen schwierige Aufgabe sind. Bislang verhinderte das Parlament weitgehend die Versuche, personelle Veränderungen im Justizapparat durchzusetzen.

4. Wiedererlangung der nationalen Souveränität.

Obgleich nicht explizit so formuliert, bezieht sich dieser Punkt in erster Linie auf die Neuverhandlung der Verträge über die binationalen Wasserkraftwerke Itaipú (Paraguay/Brasilien) und Yacyretá (Paraguay/Argentinien). Während es zu Yacyretá zwar Verhandlungen mit der argentinischen Regierung, aber noch keine konkreten Ergebnisse gibt, gilt der von Lugo und dem brasilianischen Präsidenten Lula im Juli 2009 unterzeichnete Vertrag über die Zusammenarbeit beider Länder als der wichtigste Erfolg der neuen Regierung. Kernpunkt des Abkommens war die Neuverhandlung des Itaipú-Vertrags. Das von der paraguayischen Regierung vorgelegte 6-Punkte Programm wurde zu großen Teilen akzeptiert: Paraguay wird gleichberechtigt an der Leitung des binationalen Unternehmens beteiligt. Der Preis für die von Paraguay nicht genutzte und an Brasilien verkaufte Energie wurde von 120 Mio. USD auf 360 Mio. USD pro Jahr erhöht, darüber hinaus stellt Brasilien 450 Mio. USD für den Bau einer Nebenstelle zur Verfügung. Damit spart Paraguay 80 Prozent der für dieses Projekt erforderlichen Kosten. Schulden werden von einer Kommission auf ihre Legitimität hin geprüft, nach Vorlage des Prüfungsergebnisses wird Brasilien seine Rückzahlungsforderungen neu bewerten. Auch wenn die Bestätigung durch das brasilianische Parlament noch aussteht, sicherte dieses Übereinkommen der Regie-

rung zunächst die politische Stabilität. Darüber hinaus sichert der Vertrag dem paraguayischen Staat langfristig erhebliche finanzielle Mittel, die nicht zuletzt für die Durchführung der Sozialprogramme erforderlich sind.

In anderen Bereichen hingegen scheint die Wiedererlangung der nationalen Souveränität hingegen eher rückläufig: soziale Bewegungen beobachten mit Sorge den zunehmenden Ausverkauf insbesondere von landwirtschaftlichen Nutzflächen oder Gebieten mit Bodenschätzen an ausländische Unternehmen. Der Soziologe Ignacio González Bozzolasco, urteilt: «Was andere Aspekte der Souveränität betrifft, wie die Ernährungssicherheit oder die kulturelle Souveränität, so muss man sagen, dass alle Versuche, etwas zu bewegen, sofort gestoppt wurden, wenn sie gegen die Interessen der verschiedenen Sektoren der nationalen Oligarchie verstoßen haben.»

5. Einführung eines Nationalen Programms zur Bekämpfung der Armut.

Trotz der erheblichen Widerstände des Parlaments gelang es der Regierung, einige Sozialprogramme zugunsten der ärmsten Schichten der Bevölkerung aufzulegen. Am weitest reichenden war die Gesundheitsreform, die zunächst den ersten Arztbesuch, dann mit dem Ende 2009 verabschiedeten Gesetz die gesamte gesundheitliche Betreuung kostenlos garantiert.

## MILITARISIERUNG DES LANDES

Zu dieser ambivalenten Bilanz müssen zwei weitere Probleme genannt werden:

Die anhaltende Repression von Protesten sozialer Bewegungen, insbesondere im ländlichen Raum. Nach Angaben von Menschenrechtsorganisationen fielen dieser Gewalt mindestens sechs Menschen zum Opfer, eine Vielzahl von Folterungen und unberechtigten Festnahmen wurden angezeigt. In einer von der RLS unterstützten Studie stellt das Forschungsinstitut BASE-IS heraus, dass im ersten Jahr der Regierung Lugos insgesamt 865 Angehörige sozialer Bewegungen verhaftet wurden – in der fünfjährigen Regierungszeit des vorherigen Präsidenten waren es insgesamt 1.672.

Zum anderen ist die Regierung Lugos seit Monaten nicht nur mit den bereits genannten Drohungen eines Militärputsches konfrontiert, sondern – diesmal vor allem Lugo als Präsident – mit Versuchen, ein parlamentarisches Amtsenthebungsverfahren einzuleiten – nach dem Vorbild von Honduras. Es gilt als offenes Geheimnis, dass Vizepräsident Federico Franco gern die Präsidentschaft übernehme. Waren es 2009 Initiativen wie die Überlegung, einen verfassungsgebenden Prozess einzuleiten oder sich dem alternativen Integrationsbündnis ALBA zu nähern, die Lugo den Vorwurf des «Verrats» und die Drohung eines politischen Prozesses einbrachten, so dienen 2010 die Aktionen des EPP und die angeblich fehlende Handlungsbereitschaft diesem Zweck.

Und so ist die Anordnung des Ausnahmezustands von beiden Faktoren nicht zu trennen: soziale Bewegungen rechnen mit einer verstärkten Kriminalisierung ihrer Proteste und befürchten, die sowohl 2002 als auch 2007 gescheiterte Verabschiedung von Antiterrorismusetzen könne nunmehr durchgesetzt werden. Der Regierung ist klar, dass die vom Parlament eingebrachte Verkürzung der Frist auch dazu dienen soll, bei Ausbleiben konkreter Fahndungserfolge den Präsidenten wegen «Unfähigkeit» seines Amtes zu entheben.

## STRATEGIE DER LINKEN

Die paraguayische Linke ist in einer schwierigen Situation. Zu einer, wenngleich kritischen, Unterstützung der Regierung Lugos gibt es keine Alternative. Doch dies wird angesichts der spärlichen Erfüllung der Erwartungen ihrer Basis nicht einfacher. Wichtigste Aufgabe – und zugleich größte Herausforderung – ist es daher, in diesem Spannungsverhältnis die eigenen Kräfte zu bündeln, um sowohl außerparlamentarischen Druck ausüben zu können, als auch perspektivisch die parlamentarischen Kräfteverhältnisse zu verändern. Dafür gibt es zumindest hoffnungsvolle Anzeichen. In den Monaten nach dem Regierungsantritt ließen sich im Wesentlichen drei große Blöcke ausmachen:

Die Frente Popular y Social, zu der die als Bewegung zur Unterstützung der Wahlkampagne Lugos entstandene und Ende 2008 sich zur Partei formierende Tekojoja sowie soziale Organisationen wie Conamuri und MCNOC, einige Gewerkschaften und Stadtteilorganisationen gehören, und die die Regierung am vorbehaltlosesten unterstützte.

Die Alianza Patriótica Socialista, die sich nach internen Auseinandersetzungen unter Führung der Partei Convergencia Popular Socialista (PCPS) und einigen Bauernorganisationen wie der OLT und der Coordinadora San Pedro Norte zur Frente Patriótico Popular reorganisierte, setzte eher auf die Reorganisation und Stärkung der Volksbewegungen, um deren Forderungen Nachdruck zu verleihen, gleichzeitig aber den konservativen Kräften, die die Regierung Lugos bedrohen, Widerstand entgegen setzen zu können

Die Coordinadora por un País para la Mayoría mit der Frente Nacional Campesina als wichtigster Kraft hat von Anfang an am stärksten die Unterstützung Lugos an konkrete Fortschritte und die Erfüllung des Wahlprogramms geknüpft.

Darüber hinaus ist noch die junge Partei P-MAS zu nennen, die im Wesentlichen die eigene Parteientwicklung verfolgte und einige Regierungsämter innehat. Auch die kommunistische Partei (PC) betrachtet sich nicht als Bestandteil eines der Bündnisse, unterstützt aber die Frente Popular y Social. Andere linke Parteien wie die Partido de los Trabajadores betrachten sich ebenfalls als unabhängig oder sind, wie die Partido Frente Amplio und die Partido de la Unidad Popular praktisch in der Bedeutungslosigkeit verschwunden.

Im Juni 2009 initiierten die PC, die PCPS, P-MAS und Tekojoja gemeinsam mit dem Movimiento Patriótico Popular einen «Runden Tisch der Linken», aus dem das Bündnis Espacio Unitario y Popular hervorging. Dieses Bündnis hat trotz einiger Divergenzen Bestand. Im November 2009 versammelten sich mehr als 2000 Mitglieder von 22 Organisationen, die entweder dem Espacio Unitario y Popular oder der Alianza Patriótica para el Cambio angehören, zu einem nationalen Plenum der progressiven Kräfte. In einer gemeinsamen Deklaration sprachen sie sich für die Einheit der progressiven Kräfte aus und riefen zu dezentralen Debatten über vier Themen auf: Vertiefung der Demokratie, Agrarreform, nationale Souveränität und partizipativer und sozialer Haushalt.

Ein Koordinationsgremium, dem jeweils sieben VertreterInnen beider Bündnisse angehören, soll diese Dialogprozesse koordinieren.

Die Kommunalwahlen im Oktober 2010 sind der nächste Meilenstein – Ziel ist es, mit gemeinsamen Listen anzutreten. Da diese Wahlen als ein wichtiger «Test» der Unterstützung (oder Ablehnung) der Regierung Lugos angesehen werden, ist ein

geeintes Auftreten der Kräfte, die ihn unterstützen, von besonderer Bedeutung. Der Ausnahmezustand erschwert allerdings Dialogprozesse – ebenso wie die Vorbereitung des amerikanischen Sozialforums, das im August 2010 in Asunción, der Hauptstadt Paraguays, stattfinden soll.

Es bleibt zu hoffen, «dass das Bündnis sich nicht darauf beschränkt, die Angriffe der Rechten (auf die Regierung) abzuwehren, sondern dass es gelingt, gemeinsam ein Projekt zu entwickeln, dass eine Alternative darstellt» fasst die Soziologin Marielle Palau die Herausforderung zusammen.

Abonnieren Sie unseren E-Mail-Newsletter mit Berichten aus Lateinamerika unter folgendem Link: <http://www.rosalux.de/international/regionen/lateinamerika/newsletter-abo.html>

## IMPRESSUM

STANDPUNKTE wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung und erscheint unregelmäßig  
Redaktion: Marion Schütrumpf-Kunze  
Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · Tel. 030 44310-127  
Fax -122 · m.schuetrumpf@rosalux.de · www.rosalux.de

ISSN 1867-3163 (PRINT), ISSN 1867-3171 (INTERNET)