

A stylized map of South America composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several are red, highlighting specific countries or regions. The map is centered behind the title.

Wieder alles beim Alten?

Paraguay nach den Wahlen

ACHIM WACHENDORFER

Mai 2013

- Unter fragwürdigen Umständen wurde Präsident Lugo, der als Hoffnungsträger der Linken 2008 nach über 60-jähriger Herrschaft der *Colorados*-Partei gewählt worden war, im Juni 2012 mittels eines parlamentarischen Amtsenthebungsverfahrens abgesetzt, das zum einen von *Colorados*, zum anderen vom liberalen Koalitionspartner getragen wurde. Die Absetzung führte zur politischen Isolierung Paraguays in der Region.
- Bei den Wahlen vom 21. April 2013 setzte sich der Kandidat der *Colorados*, Horacio Cartes deutlich durch, ein erfolgreicher Unternehmer mit dubioser Vergangenheit, der erst vor kurzem zur Politik gefunden hatte. Auch bei den Parlaments- und Gouverneurswahlen holten die *Colorados* ein gutes Ergebnis. Linke und Liberale hatten mit ihrer Strategie hingegen keinen Erfolg und gehen geschwächt aus den Wahlen hervor.
- Die neuen Machtverhältnisse lassen wenig Hoffnung auf Reformen zur Verbesserung der katastrophalen sozialen Verhältnisse oder der Qualität der Demokratie. Die neue Regierung wird im Wesentlichen am Status quo festhalten. Auch wenn Paraguay vermutlich wieder in die regionalen Organisationen zurückkehrt, wird das Land in gewisser Hinsicht ein politischer Fremdkörper in der Region bleiben.



Zweimal erregte Paraguay, für viele das vergessene Land Südamerikas, in den letzten Jahren internationale Aufmerksamkeit. Zum einen als 2008 der ehemalige Bischof Fernando Lugo überraschend zum Präsidenten gewählt worden war, zum anderen als derselbe 2012 durch ein äußerst umstrittenes parlamentarisches Amtsenthebungsverfahren wieder abgesetzt wurde, das eine internationale Isolierung des Landes provozierte. Bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom 21. April 2013 ging es deshalb auch um die Zukunft der instabilsten Demokratie Südamerikas und die zukünftige Verortung des Landes. Über 60 Jahre hatte die *Colorado*-Partei (offiziell *Asociación Nacional Republicana*, ANR) das Land beherrscht, davon 37 Jahre unter der Diktatur des deutschstämmigen Generals Alfredo Stroessner. Auf dessen Absetzung 1989 folgte zwar eine leichte demokratische Öffnung, doch verblieb das Land bis 2008 weiterhin im Griff der *Colorados*. Die Präsidentschaft Lugos war durch interne Probleme, eine Spaltung der *Colorados* sowie den wachsenden Wunsch vieler Wähler_innen nach einem demokratischen und sozialen Wandel möglich geworden. Um das Überleben der Regierung Lugo war es jedoch von Beginn an schlecht bestellt. Die Regierungskoalition *Alianza Patriótica para el Cambio* (APC) stellte nur eine Minderheit im weiterhin von *Colorados* und ihren Alliierten beherrschten Parlament. Zudem war die Koalition von Anfang an gespalten. Die dominierende Kraft des Regierungslagers – die liberale Traditionspartei *Partido Liberal Radical Auténtico* (PLRA) – hatte Fernando Lugo mangels eines eigenen zugkräftigen Kandidaten unterstützt; und die eigentliche Hausmacht Lugos, eine Vielzahl kleinerer Linksparteien und sozialer Organisationen, war zerstritten und parlamentarisch kaum präsent. Weitaus entscheidender war jedoch, dass sich die Verbände der Großgrundbesitzer_innen und Industriellen, der Justizapparat und die Medien gegen den neuen Präsidenten stellten.

Umstrittene Amtsenthebung: Vom vergessenen zum isolierten Land

Im Eilverfahren wurde Präsident Lugo am 22. Juni 2012 auf Basis des in der Verfassung verankerten *juicio político*, einer Art parlamentarischen Amtsenthebungsverfahrens, von der großen Mehrheit der Parlamentarier_innen seines Amtes enthoben. Formaler Anlass war das bis heute nicht vollständig aufgeklärte sogenannte Massaker von Curuguaty, bei dem elf landlose Kleinbauern und sechs

Polizisten starben und das Lugo von seinen Gegner_innen angelastet wird. Für die Regierungen Südamerikas und die internationale Öffentlichkeit war die Absetzung vor allem aufgrund der Schnelligkeit, mit der sie betrieben, und der teils absurden Vorwürfe, mit der sie begründet wurde, ein fragwürdiges Verfahren, wenn nicht gar ein institutioneller Putsch – ein *golpe institucional*. Die Mitgliedschaft Paraguays in der Regionalorganisation MERCOSUR sowie im südamerikanischen Bündnis UNASUR wurde umgehend suspendiert – das Land war isoliert. Doch wo liegen die wirklichen Motive der konservativen Parlamentsmehrheit und ihrer Unterstützer_innen, Lugo aus dem Amt zu jagen, der laut Verfassung nicht hätte wiedergewählt werden können und nur wenige Monate vor Ende seiner regulären Amtszeit stand?

Einige Gründe hängen mit der aktuellen politischen Situation zusammen. So gab es Befürchtungen, dass Lugo im anstehenden Wahlkampf eigene Kandidaten_innen begünstigen könnte, und dass sich Landbesetzungen und Demonstrationen intensivieren und radikalisieren könnten. Zudem war es für die Liberalen natürlich auch verlockend, den Staatsapparat zu übernehmen, um ihn bereits im Wahlkampf zu nutzen. Die eigentlichen Profiteure waren jedoch die *Colorados*, von denen auch die Initiative ausging. Durch die Absetzung Lugos war einerseits die Gefahr einer möglichen Koalition zwischen Liberalen und Linken für die anstehenden Wahlen definitiv gebannt und andererseits das Image der Liberalen beschädigt. Letztendlich hatte die Regierung Lugo für die herrschenden Eliten, insbesondere für die machtwortwöhnten *Colorados*, einen Betriebsunfall dargestellt, den es zu korrigieren galt. Bereits zuvor hatte es zahlreiche Versuche – man spricht von insgesamt 24 – gegeben, ein *juicio político* durchzuführen. Obwohl die Regierung Lugo keine strukturellen Reformen in Gang setzen konnte, fürchteten die konservativen, ökonomischen und politischen Eliten um ihre Privilegien. Besonders dramatisch war, dass sich nicht nur die *Colorados* – deren geringe demokratische Tradition belegt ist –, sondern auch die Liberalen, die sich historisch als demokratische Alternative verstanden, auf dieses Spiel einließen. Die Proteste gegen die Absetzung Lugos hielten sich in Grenzen, denn seine schwankende und widersprüchliche Haltung hatte selbst unter seinen Anhänger_innen Verwirrung gestiftet. Zunächst respektierte er das Verfahren, sprach dann aber von einem parlamentarischen Staatsstreich, um anschließend zu erklären, dass er durch die Akzeptanz des Verfahrens ein Blutbad habe verhindern wollen.



Nur eine Episode? Was bleibt von der Regierung?

Zwar bemühte sich die Regierung Lugo, dringend notwendige Strukturreformen in einem Land anzugehen, das von sozialer Ausgrenzung – circa 50 Prozent der Bevölkerung verharrt in Armut –, einer hohen Landkonzentration, endemischer Korruption, einem minimalen Steueraufkommen und einem ineffizienten und klientelistischen Staatsapparat geprägt ist, ihre Bilanz bleibt allerdings bescheiden. Vor dem Hintergrund der extremen Landkonzentration (85 Prozent der Ländereien sind im Besitz von zwei bis drei Prozent der Bevölkerung) und schwerer sozialer Konflikte hatte Lugo eine Agrarreform versprochen – doch fast nichts geschah. Darüber hinaus blieben die bestehenden ökonomischen Strukturen des Landes, die auf Sojaanbau, Rinderzucht und Energie ausgerichtet sind, weitgehend unangetastet. Der Gestaltungsspielraum der Regierung wurde nicht nur durch die starken oppositionellen Kräfte eingeschränkt, sondern auch durch interne Probleme sowie mangelnde Kompetenz und Professionalität. Fortschritte gab es hingegen in der Gesundheits- und Sozialpolitik, der Reform des öffentlichen Dienstes und der internationalen Positionierung des Landes.

War die Regierung Lugo demnach nur eine Episode in der temporären Herrschaftskrise der *Colorados* oder konnte sie nachhaltige Veränderungen bewirken? Viele sprechen von einem kulturellen Wandel. Die Dringlichkeit der sozialen Frage, die Kritik an Klientelismus und Korruption sowie die Bezugnahme auf die Menschenrechte wurden zentrale Elemente des Regierungsdiskurses. Damit einher ging ein demokratischerer Regierungsstil, der seinen Ausdruck beispielsweise darin fand, dass der Präsident zum ersten Mal auch das Gespräch mit Vertreter_innen sozialer Organisationen und protestierenden Kleinbäuer_innen suchte. Vieles davon wurde von den selbstbewusster agierenden sozialen Bewegungen und linken Parteien aufgegriffen und wird möglicherweise Bestand haben. Als weiterer Beleg dafür könnte gelten, dass erstmals in einem Wahlkampf auch die Kandidat_innen der traditionellen Parteien der sozialen Agenda einen zentralen Stellenwert einräumen mussten. Auch die Öffnung des Landes gegenüber der Region, ist nicht mehr ohne weiteres rückgängig zu machen. Zumal diese Politik auch erfolgreich war, wie ein Abkommen mit Brasilien zeigt, durch welches der finanzielle Nutzen des Megastauwerkes Itaipú für Paraguay beträchtlich erhöht werden konnte.

Übergang und Wahlkampf: Aus Verbündeten werden Gegner

Die Übergangsregierung unter dem vormaligen Vizepräsidenten Federico Franco, die von der ökonomischen Elite und der katholischen Kirche unterstützt wurde, hatte wenig Zeit für neue Akzente. Von Relevanz war nur die Verabschiedung einer begrenzten Steuerreform, die der Regierung Lugo zuvor vier Jahre lang verweigert worden war. In Konkordanz mit der klientelistischen Tradition beschränkte sie sich darauf, den Staatsapparat von Lugo-Anhänger_innen zu säubern und durch eigene Leute zu ersetzen. Gleichzeitig versuchte sie, den Spielraum für transnationale Unternehmen zu erweitern; so im Falle eines umstrittenen Projektes des Bergbaugiganten *Rio Tinto* oder durch die unter Lugo verweigerte Zulassung genmanipulierter Produkte des Konzerns *Monsanto*. Versuche, die außenpolitische Isolierung des Landes zu überwinden, schlugen weitgehend fehl.

Fast alle Länder machten die Normalisierung der Beziehungen von transparenten Wahlen abhängig. Abgesehen davon, beschränkte sich die Übergangsregierung lediglich auf die Verwaltung des Wahlkampfes. Für die *Colorados* trat der schillernde Unternehmer Horacio Cartes an, der erst 2009 in die Partei eingetreten war. Diesem werden von verschiedener Seite (unter anderem *WikiLeaks*) Verbindungen zu Drogenhandel, Zigarettenmuggel und Geldwäsche nachgesagt. Seine Popularität erwarb er sich als Vorsitzender des erfolgreichen Fußballvereins *Libertad*. Gegner_innen werfen ihm vor, sich seine Präsidentschaftskandidatur de facto gekauft zu haben. Parteistatuten, die seiner Kandidatur im Wege standen, wurden im Eilverfahren geändert. In einer Urabstimmung am 9. Dezember 2012, an der circa 800.000 der offiziell knapp zwei Millionen Parteimitglieder teilnahmen, setzte er sich deutlich durch. Kandidat der Liberalen wurde nach einem turbulenten Wahlprozess der Jurist und Parlamentarier Efraín Alegre, der – wie sein Vizepräsidentenskandidat Rafael Filizola – als erfolgreicher Minister der Regierung Lugo an Ansehen gewonnen hatte. Beide waren von Lugo im Juni 2011 unter dem Vorwurf persönlicher Wahlambitionen entlassen worden. Mit den Liberalen koalitierten drei kleinere Mitte-Links-Parteien, die einst alle Teile der Regierungskoalition Lugos waren. Die in der *Frente Guasú* zusammengeschlossene Linke spaltete sich und verspielte damit die historische Chance für ein gutes Ergebnis. Expräsident Lugo machte dabei keine beson-



ders gute Figur. Ein Teil der Linken ging mit dem von Lugo bestimmten, wenig bekannten Linkspolitiker Aníbal Carrillo ins Rennen, wobei Lugo sich den Spitzenplatz für den Senat reservierte. Eine andere Fraktion trat unter dem Namen *Avanza País* mit dem bekannten Journalisten und Fernsehmoderator Mario Ferreiro an. Und schließlich stellte sich noch eine Exministerin von Lugo, Lilian Soto, als Kandidatin der feministischen Plattform *Kuña Pyrenda* zur Wahl.

Von Relevanz war auch die Kandidatur von Lino Oviedo, dem ehemaligen, höchst umstrittenen Militäarchef, der als Kandidat der *Colorado*-Abspaltung *Unión Nacional de Ciudadanos Éticos* (UNACE) antrat und als Einziger auch für Stammwähler der *Colorados* interessant sein konnte. Auffallend ist, dass einige der wichtigsten Kandidaten, insbesondere Cartes und Ferreiro, wie auch zuvor Lugo, ihre Karriere nicht im Parteiapparat, sondern in der Wirtschaft, über den Fußball, die Medien oder die Kirche gemacht hatten. Das könnte ein Hinweis auf die nachlassende Bindekraft der traditionellen Parteistrukturen sein. Trotz der Kontrolle des Staatsapparates durch die Liberalen ging Cartes als Favorit ins Rennen. Die bei der Ausschaltung Lugos gezeigte Eintracht zwischen *Colorados* und Liberalen endete im Alltag des Wahlkampfes schnell und ging in eine Schlammschlacht über. Alegre bezeichnete den Kandidaten der *Colorados* als Drogendealer, der »Piraterie, Schmuggel und die Mafia« repräsentiere. Cartes warf Alegre vor, sich als Minister unter Lugo der Korruption schuldig gemacht zu haben. Inhaltliche Auseinandersetzungen blieben weitgehend auf der Strecke. Bewegung in den Wahlkampf kam nur nach dem tödlichen Hubschrauberunfall von Lino Oviedo am 2. Februar 2013, der in den Umfragen bei circa 7 Prozent gelegen hatte. Infolgedessen rief seine Partei zur Wahl von Alegre auf. Allerdings schuf die Allianz mit der weit rechtsstehenden Partei UNACE für Alegre, der sich ein linksliberales Image zu verschaffen suchte, ein Glaubwürdigkeitsproblem. Dennoch schien die Favoritenrolle von Cartes dadurch zu wanken.

Wie gehabt: Triumphale Rückkehr der *Colorados*

Am 21. April waren 3,5 Millionen Wahlberechtigte aufgerufen, eine_n Präsident_in, eine_n Vizepräsident_in, 45 Senatoren_innen, 80 Abgeordnete, 18 Abgeordnete für das MERCOSUR-Parlament sowie Gouverneur_innen und 228 lokale Abgeordnete für die 17 Departements

zu wählen. Neu war dabei die hohe Zahl von etwa 500 internationalen Wahlbeobachter_innen, die vor allem aus der Europäischen Union, der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und von UNASUR kamen. Insgesamt attestierten die Beobachter_innen saubere Wahlen. Allerdings kritisierten OAS und Europäische Union diverse Manipulationen. Wie erwartet, setzte sich, bei einer Wahlbeteiligung von 68,57 Prozent, Horacio Cartes durch. Mit 45,9 Prozent der abgegebenen Stimmen erzielte er ein exzellentes, über den Umfragen liegendes Resultat. Das Ergebnis für den Kandidaten der Liberalen, Efraín Alegre, lag mit 36,8 Prozent im erwarteten Bereich. Obwohl der Kandidat des Mitte-Links-Bündnisses *Avanza País*, Mario Ferreiro, in den meisten Umfragen bei circa 10 Prozent gelegen hatte, kam er als Drittplatzierter auf nur 5,85 Prozent der Stimmen.

Anders präsentierten sich die (vorläufigen) Ergebnisse der Parlamentswahlen. Im Senat – mit landesweiten Listen – verfehlten die *Colorados* mit 35,7 Prozent deutlich die absolute Mehrheit: Sie werden in Zukunft 19 (+4) der insgesamt 45 Senator_innen stellen. Die Liberalen holten 24,33 Prozent und werden auf 13 Senator_innen kommen. Ein gutes Ergebnis erzielte die *Frente Guasú* mit ihrem Spitzenkandidaten Lugo: Sie erreichte 9,59 Prozent und wird damit fünf Senator_innen stellen. *Avanza País* und UNACE sowie andere kleinere Gruppierungen werden jeweils ein, zwei oder drei Senator_innen stellen. Die beiden linken Formationen haben damit die Zahl ihrer Senator_innen im Vergleich zu 2008 mehr als verdoppelt, während UNACE und *Patria Querida* in Zukunft kaum mehr eine Rolle spielen dürften. Bei der Wahl der 80 Abgeordneten stellte sich die Situation wieder anders dar. Hier legten die *Colorados* kräftig zu und holten mit 44 Sitzen (14 mehr als 2008) die absolute Mehrheit. Die Liberalen erhielten 28 (-1) Sitze. Die Linke erzielte ein schwaches Resultat und wird zusammen nur drei Abgeordnete stellen. Am schlimmsten traf es UNACE, die in Zukunft nur noch zwei statt 14 Abgeordnete stellen wird. Die Wahl der Gouverneur_innen und Regionalabgeordneten bot wenige Überraschungen, obwohl auch hier die *Colorados* auf Kosten der Liberalen zulegen. Sie werden in Zukunft zwölf der 17 Gouverneur_innen stellen, die Liberalen nur noch vier (zuvor sieben). Ein Departement wurde vom Kandidaten einer kleinen Linkspartei gewonnen.

Mehrere Faktoren waren für den Erfolg von Cartes und den *Colorados* verantwortlich. So waren die *Colorados* diesmal, im Gegensatz zu 2008, relativ geeint ange-



treten. Als »Glücksfall« für die *Colorados* erwies sich zudem, dass der einzige Gegenkandidat, Lino Oviedo, der den *Colorados* Stimmen hätte abnehmen können, wenige Wochen vor den Wahlen tödlich verunglückte. Hinzu kamen die enormen Finanzmittel von Cartes, die diesem einen aufwendigeren Wahlkampf erlaubten als den anderen Kandidat_innen. Von zentraler Bedeutung war jedoch, dass Cartes – als politischer Outsider – auch aus nicht parteigebundenen Wählerschichten Stimmen gewinnen konnte. Mit dem Versprechen, neue Arbeitsplätze zu schaffen, sicherte er sich – sein Image als erfolgreicher Unternehmer ausspielend – die Stimmen vieler Jungwähler_innen. Für die Liberalen war die Wahl, trotz des ordentlichen Ergebnisses ihres Präsidentschaftskandidaten, insgesamt ein Desaster. Entgegen ihrer liberalen Prinzipien hatten sie einen Pakt mit dem Erzfeind, den *Colorados*, geschlossen, um Lugo zu stürzen und sich als »Belohnung« den Staatsapparat zu sichern, den sie auch voll für ihren Wahlkampf einsetzen. Trotzdem konnte ihr Kandidat nicht gewinnen, bei den Gouverneurswahlen mussten sie herbe Verluste hinnehmen und im Parlament konnten sie ihre Position nur knapp halten. Wie werden die Liberalen diese Niederlage verarbeiten? Wird die Partei wieder in mehrere, relativ autonome Fraktionen zerfallen? Für die Linke hat sich ihr gespaltenen Antritt nicht ausgezahlt. Das Ergebnis von Ferreira lag weit hinter den Erwartungen. Sein Bündnis aus vielen kleinen Parteien, kam im Wahlkampf letztlich nicht gegen die Ressourcen der beiden Traditionsparteien an. Im Senat holte die Linke, vor allem dank Lugo, ein achtbares Ergebnis, im Gegensatz zum Abgeordnetenhaus. Möglicherweise gelingt es den beiden Fraktionen, in Zukunft wieder aufeinander zuzugehen. Eine Allianz mit den Liberalen scheint unwahrscheinlich, zu tief sind die Wunden durch Lugos Absetzung.

Das Phänomen Cartes: Wohin geht die Reise?

Was ist nun von Cartes zu erwarten? Politisch ist er ein unbeschriebenes Blatt, sein Werdegang als Unternehmer wirft jedoch viele Fragen auf. Bisher hat sich Cartes nicht entschieden, ob er sich neben dem Präsidentenamt

auch weiterhin seinem Firmenimperium widmen wird. Zudem bleibt abzuwarten, wie er sich mit dem traditionellen Apparat der *Colorados* verständigen wird.

Die ungelösten Probleme des Landes sind nicht weniger geworden. Weiterhin steht die Frage des Landbesitzes auf der Prioritätenliste. Die sozialen Konflikte auf dem Lande dürften zunehmen und sich unter Umständen radikalisieren. Die neue Regierungskoalition, in deren Reihen sich zahlreiche Großgrundbesitzer_innen finden, dürfte wenig geeignet und interessiert sein, Veränderungen anzugehen. Auch die dramatische soziale Situation durch die Land-Stadt-Flucht verlangt nach Lösungen. Die *Colorados* stellen die absolute Mehrheit bei den Abgeordneten, aber im Senat wird es schwierig werden, Verbündete zu finden. Schließlich stellt sich die Frage, wie die neue Regierung ihre Beziehungen zu den Nachbarländern und ihre Rückkehr in die regionalen Organisationen bewältigen wird. Nach den von der internationalen Gemeinschaft abgesegneten Wahlen dürfte es keine grundsätzlichen Widerstände vonseiten der anderen Länder geben. Allerdings müsste Paraguay, im Falle des MERCOSUR, die weitreichenden Veränderungen akzeptieren, die während der Suspendierung des Landes vorgenommen wurden. Dies gilt vor allem für den Eintritt Venezuelas in den MERCOSUR, den der paraguayische Senat zuvor lange blockiert hatte. Auch wenn Cartes sich immer wieder zum MERCOSUR bekannt hat, gibt es doch heftigen Widerstand in den Reihen der *Colorados*, die veränderte Situation zu akzeptieren. Ein Blick auf die Landkarte und auf die Handelsströme zeigt jedoch, dass es für das Binnenland Paraguay, ungeachtet der Fantasien einiger konservativer Politiker_innen, letztlich keine Alternative zum MERCOSUR geben wird.

Alles in allem dürfte Paraguay jedoch ein politischer Fremdkörper in der Region bleiben: Mit einem Präsidenten mit dubioser Vergangenheit, von dessen politischen Absichten wenig bekannt ist; mit einer Regierungspartei, deren demokratische Konsistenz zumindest fraglich ist; und mit einer Regierungsentwurf, die – im Gegensatz zu den Nachbarländern – Reformen zur Verbesserung der Situation der ärmeren Bevölkerungsschichten keine allzu hohe Priorität beimisst.



Über den Autor

Achim Wachendorfer ist Leiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Argentinien und Paraguay mit Sitz in Buenos Aires.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dörte Wollrad, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: ++49-30-269-35-7484 | Fax: ++49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-545-4