

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes. Several dots are highlighted in red, creating a pattern that suggests a map of South America, specifically Paraguay.

Amtsenthörung in Paraguay

Das angekündigte Ende der Präsidentschaft von Fernando Lugo

DÖRTE WOLLRAD UND ACHIM WACHENDORFER

Juni 2012

- Am 22. Juni entthob der Kongress Paraguays Präsident Fernando Lugo seines Amtes. Begründet wurde dieser Schritt, der das Land in eine politische Krise stürzte und zu seinem Ausschluss aus den regionalen Bündnissen führte, mit »schlechter Amtsführung«.
- Ohne Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses und abhängig vom größten Koalitionspartner, der traditionellen, liberalen PRLA, war Lugo in den vier Jahren seiner Amtszeit kaum zu Strukturreformen fähig. Vor allem die weltweit höchste Konzentration von Landbesitz blieb unangetastet und führte immer häufiger zu sozialen Protesten.
- Die legale, aber auffällig schwach begründete und überstürzt vorgenommene Amtsenthebung nahezu ohne Gegenstimmen deutet darauf hin, dass sich die unterschiedlichen, daran beteiligten Akteure von ihrer besseren Startpositionen im Hinblick auf die Wahlen im Jahr 2013 erhoffen. Dies gilt insbesondere für den bisherigen Vizepräsidenten Franco, der Lugos Amt übernommen hat.
- Paraguays Bündnispartner in MERCOSUR und UNASUR reagierten mit einer Suspendierung des Landes aus beiden Organisationen, aber ihr Handlungsspielraum, um eine Rückkehr der traditionellen konservativen Eliten an die Macht zu verhindern, dürfte gering sein.

Am 22. Juni entthob der Kongress der Republik Paraguay Präsident Fernando Lugo seines Mandats wegen schlechter Amtsführung. Dieser Schritt, der sich lange angekündigt hatte, stürzt das Land nun in eine tiefe politische Krise und ruft regional und international Protest hervor.

Mit der Wahl des politischen Outsiders und ehemaligen Bischofs Fernando Lugo zum Staatsoberhaupt im April 2008 wurde die 61 Jahre währende Dauerherrschaft der Colorado-Partei – davon 33 Jahre unter diktatorischen Bedingungen – beendet. Zwar war 1989 bereits der alternde Diktator Alfredo Strössner abgetreten und 1992 eine neue Verfassung in Kraft, die regelmäßige Wahlen und einige Reformen vorsah. Die grundlegenden politischen und ökonomischen Macht- und Besitzverhältnisse blieben jedoch bestehen.

Dass Fernando Lugo als Verteidiger der Armen dennoch am 20. April 2008 mit 40,8 Prozent der Stimmen ins höchste Staatsamt gelangte, war der Tatsache geschuldet, dass in Paraguay im Unterschied zu fast allen Ländern der Region der Präsident in nur einem Wahlgang bestimmt wird und die zerstrittene Colorado-Partei mit zwei Kandidaten antrat. Lugos Kandidatur stützte sich auf eine Koalition (*Alianza Patriótica para el Cambio* – APC) aus kleineren Linksparteien ohne große Wählerbasis einerseits und der liberalen Traditionspartei – *Partido Radical Liberal Auténtico* (PRLA) – andererseits. Die stimmenstärkeren Liberalen stellten folglich den Kern der Regierungsriege sowie den Vizepräsidenten, und in keiner der beiden Kammern verfügte die Allianz über eine Mehrheit.

Entsprechend spärlich fielen die Ergebnisse der Regierungszeit Lugos aus: Zwar hinterlässt er ein stattliches Wirtschafts- und Exportwachstum, ausgeglichene Finanzen, ein leicht erhöhtes Steueraufkommen sowie verbesserte Leistungen im Gesundheitssystem, und die Neuverhandlung der paraguayischen Beteiligung am Itaipú-Stauwerk mit Brasilien bescherte ihm ein Popularitätshoch. Doch in den programmatischen Kernpunkten institutionelle Reform, Korruptionsbekämpfung und öffentliche Sicherheit ging es nicht voran, woran nur zum Teil die systematische Obstruktionspolitik der Opposition Schuld war.

Als schwerwiegendstes Manko sollte sich das Ausbleiben der Agrarreform erweisen. In dem Land mit der weltweit höchsten Konzentration von Landbesitz (80 Prozent der fruchtbaren Böden befinden sich im Besitz

von zwei Prozent der Bevölkerung) hatten gerade die Kleinbauern- und Landlosenverbände große Hoffnungen in Fernando Lugo gesetzt, der sich zuvor als Bischof im Landesinneren der Probleme der ärmeren Bevölkerung angenommen hatte. Die steigenden Exportpreise für Agrarprodukte wie Soja und das wachsende Interesse insbesondere brasilianischer Investoren ließen Grund und Boden jedoch zu einem immer begehrteren Gut werden, über dessen Umverteilung die traditionelle Wirtschaftselite Paraguays keinerlei Verhandlungsbereitschaft zeigte, und auch der liberale Koalitionspartner privilegierte den Status quo. Die Proteste der Landlosen nahmen in dem Maße zu, wie sich das Ende der Amtszeit Lugos näherte und sich somit der Zeitraum verringerte, in dem noch Maßnahmen ergriffen werden konnten.

Daher erscheint es nur folgerichtig, dass es auch bei dem Ereignis, das als Vorwand für das Amtsenthebungsverfahren diente, um den Landkonflikt ging. Landlose hatten eine Woche zuvor in der Gemeinde Curuguaty gegen die Landkonzentration protestiert und Land besetzt. In der anschließenden Auseinandersetzung zwischen Landlosen und Polizei wurden elf Landarbeiter und sechs Polizisten erschossen. Unterschiedliche Aussagen gibt es dazu, ob die Landlosen bewaffnet waren, wer den Schusswechsel begonnen hat und ob Scharfschützen des Landbesitzers, eines örtlichen Geschäftsmanns, im Spiel waren.

Illegal? Legal? Für die Protagonisten egal ...

Die Möglichkeit der Amtsenthebung durch den Kongress ist – wie in der Mehrheit der südamerikanischen Länder – in der Verfassung Paraguays vorgesehen. Ebenso wie in den anderen Staaten ist das konkrete Verfahren zur Amtsenthebung jedoch wenig geregelt und steht somit schnell unter dem Verdacht des politischen Spielballs (so wurde beispielsweise der ecuadorianische Präsident Abdalá Bucaram 1997 in einem ähnlichen Verfahren als angeblich geisteskrank abgesetzt). Die Androhung der Opposition, diesen Weg gegen Lugo einzuschlagen, schwebte von Anfang an über der Präsidentschaft. An den Gerüchten, die insbesondere zwischen 2008 und 2010 kursierten, beteiligte sich auch früh der Vizepräsident Federico Franco, in dem er zur Wachsamkeit gegenüber Lugo aufrief und versicherte, bei Fehlverhalten gemäß der Verfassung vorgehen zu wollen (zitiert in *Infolatam* vom 24. Juni 2012).

Das »Massaker von Curuguaty« gab dem Kongress somit den Startschuss. Doch die Liste, die die ParlamentarierInnen in der Anklageschrift aufmachen, um die schlechte Amtsführung zu belegen, ist länger und kurios:

1. 2009 habe Präsident Lugo »eine politische Veranstaltung mit Jugendlichen in der Kommandozentrale des Heeres durchgeführt« (de facto hatte er ungeschickterweise Jugendlichen ein Militärcamp für eine politische Veranstaltung überlassen).
2. Der Präsident habe für die AnführerInnen der LandbesitzerInnen immer offene Türen gehabt (was eine andere Lesart der Dialogangebote des Präsidenten ist).
3. Der Präsident sei unfähig gewesen, eine effiziente Strategie gegen die öffentliche Unsicherheit zu implementieren und nicht gewillt, gegen das terroristische *Ejército del Pueblo Paraguayo* (eine eher marginale Guerilla-Splittergruppe) vorzugehen.
4. Lugo habe 2011 das Protokoll von Ushuaia unterschrieben (dies ist mit Abstand die fragwürdigste Anschuldigung, denn mit dem Protokoll von Ushuaia verpflichten sich die Mitglieder des MERCOSUR zu einer demokratischen Regierungsführung und dem Ausschluss diktatorischer Regime von einer Mitgliedschaft in dem Staatenbund).

»Wir können feststellen, dass dies das Ende war, das Fernando Lugo wünschte, dies war immer sein eigener Plan mit dem einzigen Ziel, Bedingungen für eine soziale Krise und innere Aufstände zu schaffen, die den Überfall des Präsidenten und seiner AnhängerInnen auf die Institutionen der Republik mit der Intention rechtfertigen, ein unserem republikanischen System widersprechendes Regime zu installieren« (Zitat aus der Anklageschrift *Libelo Acusatorio*) – als »Präventivschlag« zur Verteidigung der politischen Ordnung rechtfertigen die ParlamentarierInnen so ihr Vorgehen, eine Diktion, die auch 2009 in Honduras bemüht worden war.

Um Gewalt und Blutvergießen zu vermeiden, fügte sich Fernando Lugo dem Votum des Kongresses, der ihn mit 80 zu einer (Abgeordnetenhaus) bzw. 39 zu vier (Senat) Stimmen in einem Verfahren des Amtes enthob, das in einer »Rekordzeit« von 48 Stunden durchgezogen wurde und dem Präsidenten nur zwei Stunden Zeit für seine Verteidigung gewährte.

Offen bleiben viele Fragen – nach der Legalität, in jedem Falle aber nach der Legitimität und natürlich nach den Interessen derer, die das Verfahren orchestrierten. Warum fand die Amtsenthebung nur neun Monate vor den regulären Wahlen im April 2013 statt? Lugo hätte laut Verfassung nicht wiedergewählt werden können und verfügte über keinerlei Möglichkeit, die Verfassung im Sinne einer Wiederwahl zu verändern. Und doch waren es nach Ansicht vieler BeobachterInnen gerade die für 2013 angesetzten Präsidentschaftswahlen, die Zeitpunkt und Umstände der Amtsenthebung diktierten. Denn alle sichtbaren und im Verborgenen agierenden BefürworterInnen der Amtsenthebung versprachen sich dadurch handfeste Vorteile.

Wer profitiert von der neuen Lage?

Dies galt zum einen für die zerstrittenen Fraktionen der Liberalen, die letztlich nur aus taktischen Erwägungen heraus Fernando Lugo unterstützt hatten. Als sich nun die Möglichkeit abzeichnete, dass Lugo möglicherweise die Präsidentschaftsambitionen eines der Aspiranten des linken Lagers unterstützen könnte, stieg die Bereitschaft, den Präsidenten aus dem Amt zu entfernen. Vizepräsident Federico Franco, der bei den parteiinternen Vorwahlen ein schwaches Ergebnis eingefahren hatte, bekam nunmehr die Chance, zumindest ein Jahr lang Präsident zu spielen, auch wenn er danach nicht wiedergewählt werden kann. Der Präsident der Liberalen Partei, Blas Llanos, Sieger der umstrittenen parteiinternen Vorwahlen, kann nunmehr seine Ausgangsposition entscheidend verbessern, wie auch die Zusammensetzung des neuen Kabinetts zeigt. Der in der Bevölkerung wesentlich beliebtere liberale Gegenkandidat, Ephraim Alegre, der seine Niederlage in dem parteiinternen Wahlprozess nie akzeptiert hatte, scheint dagegen ins Abseits gedrängt worden zu sein.

Natürlich ist mit der Absetzung Fernando Lugos die bis vor kurzem gehandelte Möglichkeit einer Allianz zwischen Liberalen und der Linken, die sich in der *Frente Guasú* zusammengeschlossen hat, für die Wahlen von 2013 nicht mehr gegeben. Manches deutet darauf hin, dass die PLRA nunmehr versuchen wird, eine Wahlallianz mit der Partei des ehemaligen Militäarchefs Lino Oviedo, UNACE, einer Abspaltung der Colorados und der Unternehmerpartei *Patria Querida* zu schließen, sich also weit nach rechts zu öffnen.



Auch für die Colorados bringt die Absetzung nur Vorteile im Hinblick auf die Wahlen. Da kein Abstadsgebot gilt und MandatsträgerInnen in vielen lateinamerikanischen Ländern ihr Amt und öffentliche Mittel im Wahlkampf einsetzen, hätte ein Präsident Lugo, der immer noch bei Teilen der Bevölkerung über Charisma verfügt, einiges für seinen Kandidaten tun können. Zum anderen gereicht es den Colorados durchaus zum Vorteil, dass eine mögliche Allianz zwischen Liberalen und Linken nun definitiv aus dem Spiel ist. Möglicherweise wird auch die dubiose Rolle der Liberalen beim Sturz von Fernando Lugo von einem Teil der eigenen WählerInnen kritisch gesehen und stärkt somit die Colorados.

Einiges deutet darauf hin, dass durch diesen fragwürdigen Prozess der Amtsenthebung vor allem die Chancen der Colorados gestiegen sind. Ihr Wahlsieg würde bedeuten, dass die Regierung Lugo letztlich nur ein »missglücktes« Intermezzo der Demokratie gewesen wäre.

Möglich ist auch, dass sich die sozialen Konflikte, vor allem im Agrarsektor, verschärfen. Denn wenn auch die Regierung Lugo kaum Fortschritte in Bezug auf eine Agrarreform vorweisen kann, so war sie doch ein Hoffnungsträger, wohingegen Colorados und Liberale genuine Interessenvertreter des Agrobusiness und der Großgrundbesitzer sind und vehement den Status quo in der Landbesitzfrage verteidigen.

Dass, wer auch immer für die Amtsenthebung verantwortlich war, den regionalen und internationalen Protest für vertretbar oder irrelevant hielt und selbst eine Isolation des Landes in der Region riskiert, muss sowohl dem MERCOSUR wie dem südamerikanischen Staatenbund UNASUR zu denken geben. Beide Bünde reagierten umgehend mit der Suspendierung Paraguays von den kommenden Gipfeltreffen und mit Erklärungen gegen die Anerkennung der neuen Regierung Franco. Auf ihre Positionen wird es in den kommenden Wochen maßgeblich ankommen, ob und wie die politische Krise bewältigt und die demokratische Ordnung in Paraguay wieder hergestellt werden kann. Die demokratisch gewählten PräsidentInnen der Region können keinerlei Interesse daran haben, dass Honduras Schule macht.



Über die Autoren

Dörte Wollrad ist Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin.

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, Referat 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 978-3-86498-213-2