FES-Analyse

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Peru
Misstrauen und Unzufriedenheit im demokratischen Alltag

Ulrich Goedeking

Oktober 2003

- Die Regierung von Präsident Alejandro Toledo kann zwar auf leidlich positive makroökonomische Indikatoren verweisen, an Massenarmut und Perspektivlosigkeit vieler Peruaner hat dies aber bislang nichts Wesentliches geändert. Ein wirtschaftspolitisches Konzept ist kaum zu erkennen, Toledo laviert zwischen neoliberal geprägter Kontinuität und einzelnen Reformakzenten.
- Das Misstrauen der Peruaner gegenüber „der Politik" insgesamt, gegenüber Politikern, Parteien und parteiähnlichen Gruppen ist weiterhin groß. Die parlamentarische Demokratie ist nicht gefestigt, sondern sie muss den Peruanern erst ihre Fähigkeit zur Problemlösung beweisen. Weiterhin besteht ein Potenzial für den Erfolg autoritärer politischer Angebote.
- Die politische Arena wird nach wie vor nicht von Parteien, sondern von labilen Bündnissen bevölkert, die nur durch ihre Spitzenpersönlichkeiten zusammengehalten werden. Lediglich die APRA des früheren Präsidenten Alan García bildet eine Ausnahme, allerdings lebt auch die APRA vor allem vom Charisma ihres Parteiführers.
- Die Epoche der politischen Gewalt der 80er und 90er Jahre ist beendet. Von der Guerilla Sendero Luminoso sind nur wenige Kader vor allem in den Cocaanbaugebieten verblieben, die keine destabilisierende Wirkung auf nationaler Ebene entfalten. Was bleibt, sind die Konsequenzen: nahezu entvölkerte Landstriche, zahlreiche Vertriebene und die Hinterbliebenen von rund 70.000 Todesopfern. Die seit 2001 tätige peruanische Wahrheitskommission hat Menschenrechtsverletzungen dokumentiert, offen bleibt die Frage nach juristischen Konsequenzen und nach Entschädigungen für die Opfer.
- Die Regierung Toledo lehnt sich außenpolitisch stark an die USA an. Sie ist bereit, für die begrenzten Zollvergünstigungen unter dem ATPDEA den Interessen der USA entgegenzukommen und dabei in wesentlichen Bereichen auf die souveräne Gestaltung eigener Politik zu verzichten. Dies gilt beispielsweise für die Coca-Politik und für die Unterstützung der US-Pläne für den gemeinsamen amerikanischen Markt ALCA. In einem außenpolitischen Balanceakt sucht Toledo gleichzeitig eine ökonomische und politische Annäherung an das Nachbarland Brasilien, das der Perspektive ALCA reserviert gegenübersteht, und den Mercosur.

C 03 - 01856

Herausgeber und Redaktion: Albrecht Koschützke, Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung, 53170 Bonn, Tel.: 0228-883 213, Fax: 883432, email: albrecht.koschuetzke@fes. de

Zwei Jahre nach der Präsidentenwahl 2001 sind die Peruaner in ihrer großen Mehrheit unzufrieden mit der Regierung unter Präsident Alejandro Toledo. Immer wieder ausbrechende soziale Unruhen und heftige Streiks, zuletzt Ende Juli 2003, führten jüngst gar zu einer vierwöchigen Verhängung des Ausnahmezustandes mit weitreichenden Einschränkungen verfassungsmäßiger Rechte. Mit Beatriz Merino ernannte Präsident Toledo Ende Juni die erste Frau in der Geschichte Perus zur Ministerpräsidentin. In nur zwei Jahren ist sie bereits die dritte Regierungschefin, auch andere Ressorts haben bereits den dritten Minister in dieser Zeit kennengelernt. Die ersten Monate von Merino haben bisher nicht überzeugend belegen können, dass die häufigen Personalwechsel zu mehr Klarheit und reformorientierter Entschlossenheit geführt hätten. **Die Regierung wirkt konzeptlos, eine kohärente Alternative zur Politik des früheren Präsidenten Alberto Fujimoris ist nicht zu sehen.**

Peru befindet sich unter Toledo in einer Phase der Demokratisierung, nachdem während der zehnjährigen Herrschaft Fujimoris das demokratische und rechtsstaatliche Regelwerk weitgehend außer Kraft gesetzt worden war. Allerdings war auch Fujimori 1990 und 1995 gewählter Präsident und konnte sich mit seinem Anti-Parteien-Diskurs lange auf das weit verbreitete Misstrauen der Peruaner gegenüber Parteien, Politikern und „der Politik" insgesamt stützen. **Bis heute ist die politische Szenerie nicht durch Parteien, sondern durch labile, kurzfristige Bündnisse um einzelne Spitzenkandidaten geprägt.**

Somit geht es nicht um eine Demokratisierung, die allseits als Erlösung vom Alptraum einer Diktatur empfunden würde, sondern darum, Schritt für Schritt Vertrauen in die Demokratie wieder aufzubauen. Aus einer Demokratisierung mangels Alternative, nachdem das Fujimori-Regime im Sumpf der Korruptionsskandale untergegangen war, muss erst noch ein auf Überzeugung basierender Prozess werden. Weiterhin besteht Potenzial für autoritäre politische Angebote. Die wichtigsten demokratischen Institutionen sind jedoch zumindest wieder begrenzt funktionsfähig. Mit der „Kommission für Wahrheit und Versöhnung" hat die Regierung einen – notwendigerweise in Grenzen – erfolgreichen Anlauf zur Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen von 1980 bis 2000 unternommen. Der Bericht der Kommission liegt seit Ende August 2003 vor.

Mit entscheidend für den Aufbau von Vertrauen in die Demokratie aber ist die Frage, ob wirtschaftliche Vorteile für die Peruaner spürbar werden. Zwar wächst die Wirtschaft um rund 5 Prozent im Jahr und die makroökonomischen Daten sind vergleichsweise positiv, die Regierung Toledo lässt allerdings eine klare Linie vermissen zwischen Kontinuität neoliberal geprägter Politik und sozialeren Akzenten.

Für die meisten Peruaner ist der Staat nach wie vor keine Instanz, die Absicherung vor existenziellen Lebensrisiken bieten würde. Vor dem Hintergrund jahrelanger Erfahrung konzentrieren sich die Erwartungen an den Staat auf kurzfristige „Werke" *(obras)*, konkret vorzeigbare und nutzbare Leistungen des Staates, etwa eine Schule oder eine Straße. Jede Regierung steht vor dem Problem, für langfristig angelegte Strukturreformen nur schwer öffentliche Zustimmung erlangen zu können, zu groß ist das Misstrauen gegenüber dem Staat insgesamt, wenn nicht innerhalb kürzester Zeit ein sichtbares Ergebnis vorliegt.

Einflussreiche, organisierte Interessenvertretungen auf zivilgesellschaftlicher Seite fehlen weitgehend. Im Gegensatz zu den Nachbarländern Bolivien und Ekuador existiert zum Beispiel keine indianische Bewegung, die sich explizit auf ethnisch-kulturell begründete Forderungen berufen würde. Solche Begründungsmuster entsprächen nicht dem Selbstverständnis insbesonde-

re der Millionen andiner Migranten in den Küstenstädten. Die Gewerkschaftsbewegung hat nur begrenzten Einfluss, da sie nicht in der Lage ist, die Interessen dieser Migranten zu vertreten, die vor allem informell organisierten Tätigkeiten als kleine und mittlere Unternehmer nachgehen. Der Unternehmerverband CONFIEP dagegen stellt zweifellos einen Machtfaktor dar, hat sich allerdings bislang nicht gegenüber den neuen, nichtweißen Unternehmern öffnen können. Er steht für die Interessen der etablierten städtischen, weißen Unternehmer.

Nach außen schließt sich Toledo bislang im Verhandlungsprozess um den gemeinsamen amerikanischen Markt ALCA den Wünschen der US-Politik an, sucht aber gleichzeitig auch eine Annäherung an Brasilien und damit den wirtschaftlich führenden Staat des Mercosur.

Präsident Toledo hat noch Zeit bis 2006, um nach dem wenig überzeugenden Start seiner Präsidentschaft Reformen einzuleiten, die seiner Regierung erkennbares Profil verleihen würden. Gegenwärtig deutet allerdings wenig darauf hin, dass diese Regierung dazu in der Lage wäre.

Demokratisierung mangels Alternative

Nach dem dramatischen Ende der Epoche Fujimori in den letzten Monaten des Jahres 2000 und der Übergangsregierung unter Valentín Paniagua trat Alejandro Toledo im Juli 2001 nach korrekten Wahlen das Präsidentenamt an. Er steht vor der Aufgabe, Peru auf den Weg hin zu einer stabilen parlamentarischen Demokratie zu bringen. Nach den ersten zwei Jahren seiner Regierung ist das Vertrauen der Bevölkerung in den Präsidenten schwer erschüttert. Die Zustimmungswerte zur Präsidentschaft Toledo schwanken zwischen 20 und 30 Prozent, zeitweise liegen sie noch deutlich niedriger. Die Regierung vermittelt den Eindruck, sich von Problem zu Problem über die Hürden zu schleppen. Zwar kann Toledo auf leidlich positive ökonomische Rahmendaten verweisen, diese haben jedoch bislang keine Zufriedenheit in der peruanischen Bevölkerung mit der Arbeit der Regierung bewirkt.

Viele Gründe für das schlechte Image der Regierung sind hausgemacht und beruhen auf fehlender Programmatik, auf den zahlreichen internen Streitigkeiten in Toledos „Partei", besser: dem ihn unterstützenden Bündnis, *Perú Posible*, sowie auf der wenig kohärenten Personalpolitik des Präsidenten. Zugleich holen den Präsidenten immer wieder seine leichtfertigen Wahlversprechen oder widersprüchliche Entscheidungen, die eine klare Linie vermissen lassen, ein. So musste nach gewaltsamen Unruhen der Bevölkerung im Juni 2002 der bereits unterschriebene Privatisierungsvertrag über die Energiebetriebe Arequipas, der zweitgrößten Stadt des Landes, rückgängig gemacht werden – Toledo hatte im Wahlkampf schriftlich zugesagt, dass die Energieversorgung in kommunaler Hand bleiben werde. Und als in diesem Sommer die Lehrer schon mal einen Teil der ihnen im Wahlkampf versprochenen Verdoppelung ihrer Gehälter binnen fünf Jahren offensiv einforderten, Bauern gegen die Privatisierung des Bewässerungssystems protestierten und gleich auch noch die Justizangestellten Gehaltserhöhungen einklagten und Transportunternehmer höhere Tarife durchsetzen wollten – da rettete sich der Präsident zwar mit der Verhängung des Ausnahmezustandes vor dem drohenden allgemeinen Chaos, aber die Probleme blieben auch vier Wochen später nach der Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Rechte bestehen. Diese mitunter hektische „muddle trough"-Politik hat wesentlich zum Verfall der Präsidentenpopularität beigetragen.

C 03 - 01856

Natürlich ist es nicht die Schwäche einer einzelnen Person, und sei sie auch als Präsident mit erheblichen Vollmachten im peruanischen Präsidialsystem ausgestattet, die allein für die labile allgemeine Lage verantwortlich ist. Zum Verständnis der Rahmenbedingungen, unter denen Toledo regiert, gehört auch ein Blick auf die Jahre vor seinem Amtsantritt.

In den zehn Jahren seiner Herrschaft von 1990 bis 2000 hatte Alberto Fujimori die demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen zugunsten einer autoritären, personalisierten Führung gelähmt. Erst als Ende 2000 ein nahezu allumfassendes Korruptionssystem, gesteuert von Vladimiro Montesinos, Fujimoris grauer Eminenz im Hintergrund, in Ansätzen öffentlich wurde, gab der Präsident auf. Von einer Reise nach Japan kehrte er nicht nach Peru zurück und lebt seitdem als japanischer Staatsbürger im Heimatland seiner Vorfahren.

Die Übergangsregierung unter Präsident Valentín Paniagua, einem angesehenen Politiker aus der konservativen „*Acción Popular*", hatte vor allem eine Aufgabe: Wahlen mussten für April 2001 vorbereitet werden. Außerdem galt es, die dringendsten Grundlagen für eine funktionierende Institutionalität zu schaffen. Der mittel- und langfristig tragfähige Neuaufbau eines demokratischen Peru musste dem ersten gewählten Präsidenten der Ära post-Fujimori überlassen bleiben.

Während der wenigen Monate der Präsidentschaft Paniagua war durchaus vorsichtige Aufbruchstimmung zu spüren. Den Charme des konstruktiven demokratischen Wiederaufbaus konnte die Regierung allerdings nur in dieser historisch einmaligen Situation entfalten. Ambitionierte Politiker und Gruppierungen konzentrierten sich auf die Wahl, nicht auf Oppositionsarbeit gegen Paniagua. Unter dem unmittelbaren Eindruck des Schocks, der durch die Enthüllungen und die Flucht Fujimoris ausgelöst worden war, erwartete niemand von der Übergangsregierung langfristig angelegte Konzepte.

Alejandro Toledo war hoher Favorit, nachdem ihm Fujimori im Jahr 2000 nur durch Manipulationen den Wahlsieg hatte streitig machen können. Allerdings siegte Toledo 2001 nach einem von Fehlern und Peinlichkeiten geprägten Wahlkampf nur knapp vor Alan García, dem ehemaligen Präsidenten (1985-1990), der damit ein beispielloses politisches Comeback feiern konnte.

Präsident Toledo muss nun den Erwartungen gerecht werden, kurzfristig die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung zu verbessern und ein langfristig tragfähiges Konzept für ein demokratisches Peru – in Abgrenzung von der Ära Fujimori – zu formulieren. Er hat es dabei mit einer gut organisierten Opposition zu tun, in der sowohl Alan García mit seiner APRA als auch das konservative Bündnis *Unidad Nacional* unter Lourdes Flores Nano auf ihre Gelegenheit warten.

Es geht in Peru nicht um eine Redemokratisierung, wie sie nach Diktaturen etwa in den Staaten des *Cono Sur* stattgefunden hat. Alberto Fujimori war bis zur Wahl 2000 ein von der Mehrheit der Peruaner gewählter Präsident. Die Gründe für seine über viele Jahre hohe Popularität sind weiter relevant und prägen das politische System Perus.

Beliebt war Fujimori nicht trotz, sondern gerade wegen seines autoritären Führungsstils der „starken Hand". In seinem politischen Diskurs grenzte er sich ab von „den Politikern" und versprach Expertenwissen sowie technisch richtige Lösungen. In der Wirtschaftspolitik sorgte die Ausrichtung an der neoliberalen Rezeptur dafür, dass nach Jahren der Hyperinflation eine Stabilität auf niedrigem Niveau wiedergewonnen werden konnte.

Darüber hinaus stand der Sohn japanischer Einwanderer symbolisch für die Möglichkeit, dass einer, der nicht der weißen, elitären politischen Klasse der Hauptstadt angehört, politischen Erfolg haben konnte. Dies brachte dem *chino*, wie er in Peru nicht ganz zutreffend genannt wird, sowohl im Andenhochland als auch unter den andinen Migranten, die in den Küstentälern längst die Bevölkerungsmehrheit stellen, außerordentlich hohe Stimmanteile.

Vor allem aber war es der Sieg über die maoistische Guerilla Sendero Luminoso, der Fujimori über Jahre populär machte. Seit 1980 im bewaffneten Kampf, hatte der „Leuchtende Pfad" bis 1990 den peruanischen Staat dem Zusammenbruch nahe gebracht. Die Machtübernahme Sendero Luminosos, verbunden mit einem Blutbad, war zu einer realpolitisch denkbaren Entwicklung geworden. Im September 1992 gelang mit geheimdienstlichen Mitteln die Verhaftung der gesamten Führungsspitze. Alberto Fujimori wurde zum Retter Perus aus einer existenziellen Krise.

Die Rahmenbedingungen haben sich seitdem zweifellos verändert. **Terror und politische Gewalt stellen keine unmittelbare Bedrohung mehr im Alltag der Peruaner dar.** Die Erinnerung an die Zeit der Hyperinflation in den 80er Jahren ist verblasst, und für die Peruaner rücken so nicht nur die Vorteile der Preisstabilität ins Bewusstsein, sondern auch die Nachteile stabiler Perspektivlosigkeit.

Trotzdem sind die zu beobachtenden Kontinuitäten von der Fujimori-Zeit bis heute von großer Bedeutung für das Verständnis der aktuellen politischen Entwicklungen. **Weiterhin herrscht großes Misstrauen gegenüber den politischen Parteien und ihren Führungspersönlichkeiten. „Partei" ist zu einem Schimpfwort geworden, pauschal identifiziert mit Korruption und Machtgier. Zu Wahlen treten einzelne Kandidaten mit kurzlebigen Gruppen von Unterstützern an, die ebenso schnell das Lager wechseln können, wie sich die Meinungsumfragen drehen. Identifikation bieten nur Personen, nicht Parteien.**

Die parlamentarische Demokratie ist nicht in der Gesellschaft verankert als Wert an sich, sondern steht unter dem Druck, ihre Effizienz und Kompetenz vor allem in der Wirtschaftspolitik zu beweisen. Die Demokratisierung nach der Ära Fujimori findet in Peru mangels Alternative statt, nicht als mit Elan und Aufbruchstimmung verbundenes, von der großen Mehrheit der Bevölkerung getragenes und positiv besetztes Projekt.

Wirtschaft: leichte Verbesserung der Rahmendaten

Die ökonomischen Rahmendaten geben auf den ersten Blick Anlass zu vorsichtigem Optimismus. Das Preisniveau ist nahezu stabil, auch der Kurs des US-Dollar zeigt keine größeren Bewegungen. Die Auslandsverschuldung verharrt nach vorläufigen Zahlen der CEPAL für Ende 2002 mit 28,6 Mrd. US-Dollar auf dem Niveau des Jahres 1997. Im Jahr 2002 verzeichnet Peru ein Wachstum des Bruttoinlandsproduktes von 5,2 Prozent. Die Inflationsrate lag im gleichen Jahr bei 1,5 Prozent. Im lateinamerikanischen Vergleich nimmt Peru dabei jeweils die Spitzenposition ein.

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf liegt nach einem zwischenzeitlichen leichten Rückgang ebenso wieder auf dem Niveau von 1997 wie die Reallöhne (Privatsektor Lima, vorläufige Zahlen der CEPAL). Letztere haben allerdings noch nicht wieder den Stand von 1995 erreicht. Mei-

nungsumfragen signalisieren eine leichte Stimmungsverschiebung in der Bevölkerung hin zum optimistischeren Blick in die Zukunft, von einer generalisierten Aufbruchstimmung ist in Peru allerdings nichts zu spüren.

Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie, Bergbau und Tourismus stellen wichtige Wachstumsbranchen dar, insbesondere von der Agroindustrie erhofft sich die Regierung starke Impulse für den Export.

Amtliche Zahlen bezüglich der Exportentwicklung in den ersten sieben Monaten des Jahres 2003 lassen **auch für dieses Jahr positive Werte** erwarten. Um ca. 15 Prozent haben die Exporte gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr zugenommen. Der Bergbau stellt mit fast 50 Prozent den größten Anteil an den peruanischen Exporten. **Mit Abstand führendes Exportprodukt ist Gold (ca. 23 Prozent), gefolgt von Kupfer und Zink.** Die Goldexporte haben gegenüber dem Vorjahr deutlich zugenommen. Mit etwa 12 Prozent Exportanteil folgt die Fischerei, insbesondere der Export von Fischmehl. Hier gehört Deutschland zu den wichtigsten Abnehmern.

Das gesamte peruanische Handelsvolumen (Importe und Exporte) beläuft sich für das Jahr 2002 auf rund 15 Mrd. US-Dollar (davon ca. 7,75 Mrd. Dollar Exporte), wobei zum ersten Mal seit vielen Jahren ein leichter Ausfuhrüberschuss zu verzeichnen ist. In den ersten acht Monaten des Jahres 2003 gingen jeweils rund 27 Prozent der Exporte in die EU bzw. die NAFTA-Länder (davon allein 24 Prozent in die USA), während bei den Importen die EU nur 14 Prozent beisteuert, aber die NAFTA-Staaten 24 Prozent und asiatische Länder 20 Prozent.

Statistische Angaben bezüglich der Lohn- und Einkommensentwicklung sind in Peru allerdings ebenso nur von begrenzter Aussagekraft wie beispielsweise Angaben von Arbeitslosenraten. Eine feste Anstellung mit regelmäßigem Einkommen ist die Ausnahme, nicht die Regel. **Prägend für die ökonomischen Handlungsrationalitäten der Mehrheit der Peruaner ist das informelle Erwirtschaften von Einkommen, organisiert in verzweigten sozialen Netzwerken. In einigen Branchen haben die informell organisierten wirtschaftlichen Aktivitäten eine außerordentliche Dynamik entwickelt, so zum Beispiel im Textilsektor.** Solche Beispiele lassen sich allerdings kaum verallgemeinern. **Für die Entfesselung eines Heeres von erfolgreichen Kleinunternehmern durch den Abbau bürokratischer Hindernisse fehlen die Grundlagen.**

Die Peruaner haben sich mit ihren individuellen und kollektiven wirtschaftlichen Strategien notgedrungen in den von Markt, Wettbewerb und offenen Grenzen geprägten Rahmenbedingungen eingerichtet, die in Peru so radikal wie kaum andernorts in Lateinamerika von der Regierung Fujimori durchgesetzt worden sind. Sie sind in ihrer großen Mehrheit daran gewöhnt, vom Staat nichts erwarten zu können. **Vertrauen in die Fähigkeit und den Willen staatlicher Politik, aktiv und effizient Förderung zu betreiben, müsste ggf. erst aufgebaut werden. Dies gilt auch für Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung. Gegenwärtig herrscht eine Rationalität vor, innerhalb derer, ausgehend von grundsätzlichem Misstrauen, von gewählten Politikern im Austausch für Unterstützung kurzfristig direkte persönliche Vorteile erwartet werden.** Dieses Denkmuster, so nachvollziehbar es auch sein mag, fördert Klientelismus und erschwert langfristige, strukturelle Reformen.

Die Regierung Toledo hat im Umgang mit der neoliberalen Erbschaft Fujimoris noch keine klare Linie gefunden, die der Mehrheit der Bevölkerung eine glaubwürdige positive Perspektive bieten könnte. Der erste Wirtschaftsminister der Regierung Toledo, Pedro Pablo Kuczynski, war ein klarer Vertreter der Kontinuität

bezüglich des neoliberalen Modells. Andere, darunter auch sein Nachfolger Javier Silva Ruete, setzten gelegentliche Signale in Richtung auf eine vorsichtige Modifizierung dieser Politik.

Einzelne Maßnahmen tragen dabei populistische Züge. So intervenierte die Regierung beispielsweise direkt bezüglich der Tarifgestaltung von *Telefónica del Perú*, der von der spanischen *Telefónica* im Zuge der Privatisierung aufgekauften peruanischen Telefongesellschaft. Steigende Telefonkosten betreffen große Teile der Bevölkerung und sind somit ein dankbares Gebiet für eine Regierung, um soziales Engagement und die Verteidigung der „kleinen Leute" zu demonstrieren. Eine kohärente Strategie, die der reinen Lehre des Neoliberalismus stärkere soziale Akzente gegenüberstellen würde, ist darin allerdings nicht zu erkennen. So wurde denn auch zum Ausgleich anstelle der Telefontarife und der Zinseinnahmenbesteuerung die Mehrwertsteuer erhöht – eine sozial sicherlich weitaus problematischere Entscheidung.

Die Armut ist in den letzten Jahren noch größer geworden, und die Schere zwischen den Einkommen ist noch mehr gewachsen: 57 Prozent der Bevölkerung gelten mit einem Einkommen von bis 176 US Dollar als „arm", 21 Prozent sogar als „extrem arm" (weniger als 123 Dollar Monatseinkommen). Nimmt man noch die 29 Prozent dazu, die durchschnittlich knapp über 300 Dollar verdienen, so bleiben nur 12 Prozent, die über ein Einkommen verfügen, das mit durchschnittlich 800 Dollar zugleich auch so etwas wie eine relevante kaufkräftige Nachfrage auf einem Binnenmarkt entfalten könnte. Die restlichen 2 Prozent „Reichen" mit durchschnittlich 3.300 Dollar Monatseinkommen belegen nur die selbst für Lateinamerika extrem ungleiche Einkommensverteilung.

Außenbeziehungen: Zwischen ALCA und MERCOSUR

Präsident Toledo setzt ausdrücklich auf ein gutes Verhältnis zu den USA, gibt sich aber gleichzeitig Mühe, die wichtige Partnerschaft mit dem ökonomisch starken Nachbarn Brasilien nicht zu belasten. Dieser Balanceakt findet vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung um die von den USA angestrebte gesamtamerikanische Freihandelszone ALCA (*Area de Libre Comercio de las Américas*, englisch: FTAA) statt. Im Jahr 2005 soll der gemeinsame Markt, geht es nach den USA, in Kraft treten. Von brasilianischer Seite ist demgegenüber die Option einer Ausweitung des MERCOSUR zu einer südamerikanischen Freihandelszone im Gespräch, in der Brasilien die führende politische und wirtschaftliche Kraft wäre.

Die peruanische Regierung sendet Signale in beide Richtungen. So möchte Peru vom ATPDEA (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*) profitieren, den von Seiten der USA eingeräumten Zollpräferenzen, die im Jahr 2001 das bereits 1991 erlassene ATPA (*Andean Trade Preference Act*) abgelöst haben. Damit verbunden ist die Hoffnung auf deutliche Steigerungen der Exporte in die USA, die schon jetzt rund ein Viertel der gesamten peruanischen Exporte ausmachen. Allerdings enthält das ATPDEA weitgehende politische Verpflichtungen Perus gegenüber den USA. Das Spektrum reicht vom „Wohlverhalten" in der Anticocapolitik bis zu umfangreichen Garantien für US-amerikanische Unternehmen, die in Peru investieren – insgesamt eine Unterwerfung unter politische und wirtschaftliche Interessen der USA, die weit über die Handelspolitik hinausgeht. Zu-

sätzlich wird in Lima die Möglichkeit eines bilateralen Handelsabkommens mit den USA ins Spiel gebracht, das Peru noch stärker an die USA anbinden und potenziell von Brasilien und dem Mercosur distanzieren würde. Es passt ins politische Bild, dass sich Toledo seinerzeit nicht zu einer eindeutigen Verurteilung des Irak-Krieges der USA und ihrer Verbündeten durchringen mochte und nur zu vagen Aussagen bereit war. Nach dem Scheitern der jüngsten WTO-Runde, auf der die Entwicklungsländer, unter Führung u.a. Brasiliens, in der Gruppe der 21 offensiv ihre Interessen artikuliert hatten, hat Peru jetzt als weiteren Beleg seiner good will Politik gegenüber den USA sicherlich nicht ganz freiwillig seinen Rückzug von den Positionen der Gruppe der 21 erklärt.

Gleichzeitig sprechen die Präsidenten Toledo und Lula da Silva immer wieder von einer strategischen Partnerschaft zwischen Peru und Brasilien. Im August 2003 unterschrieben beide in Anwesenheit der Mercosur-Außenminister ein Abkommen zwischen dem Mercosur und Peru. Damit ist Peru nach Chile und Bolivien das dritte assoziierte Mitglied des südamerikanischen gemeinsamen Marktes. Noch 2002 gingen nur 2,8 Prozent der peruanischen Exporte in den Mercosur und dabei fast ausschließlich nach Brasilien.

Von peruanischer Seite wird vermieden, über einen möglichen Konflikt zwischen den Orientierungen in Richtung USA bzw. in Richtung Mercosur/Brasilien zu sprechen. Die Bedeutung der USA für die peruanischen Exporte und Importe ist überragend, insofern besteht eine klare Priorität. Gleichzeitig soll aber die brasilianische Option offen gehalten werden. Peru hat großes Interesse daran, in der Entwicklung und Erschließung des Amazonastieflandes mit Brasilien zusammenzuarbeiten. Nicht zuletzt geht es dabei um das Projekt eines Handelskorridors zwischen den beiden Ozeanen, den Peru gerne als brasilianisch-peruanisches Projekt sehen würde. Noch ist für die kleineren lateinamerikanischen Staaten nicht absehbar, ob und ggf. in welcher Form ein gesamt- oder südamerikanischer gemeinsamer Markt Realität werden wird, also vermeidet man Festlegungen.

Die Beziehungen zwischen Peru und Deutschland sind zum einen durch den Status Perus als Schwerpunktland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geprägt. Deutschland ist für Peru der drittwichtigste bilaterale Geber nach den USA und Japan. Die Schwerpunkte liegen dabei auf den Gebieten „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung", „Trinkwasser und Abwasser" sowie „Nachhaltige ländliche Entwicklung". Der Besuch des peruanischen Präsidenten im Oktober in Berlin hat diese guten Beziehungen und die Fortsetzung der Entwicklungszusammenarbeit noch einmal unterstrichen.

Deutschland importiert aus Peru vor allem Fischmehl, Kaffee und Erze, der Export nach Peru konzentriert sich auf Maschinen, elektrotechnische Erzeugnisse und Fahrzeuge. Bei den deutsche Investitionen in Peru, insgesamt etwa 250 Mio. US-Dollar, ist insbesondere die Beteiligung der Fraport AG am internationalen Flughafen in Lima zu nennen, die im Jahr 2001 vereinbart wurde.

Ein nur begrenzt funktionsfähiger Staat

Zu den größten Problemen jeder peruanischen Regierung gehören weiterhin die Defizite in der Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen. **Die Polizei hat einen außerordentlich schlechten Ruf und gilt als in großen Teilen korrupt.** Es gehört zum peruanischen Alltag, mit Geld viele Proble-

me im Kontakt mit der Polizei regeln zu können. Positive Ausnahmen gibt es, bestätigen allerdings die Regel.

Auch das Ansehen der Justiz ist alles andere als hoch. Zwar hat mit der Übergangsregierung Paniagua seit dem Jahr 2000 der Versuch eingesetzt, die Justiz wieder unabhängiger zu machen von der für die Epoche Fujimori charakteristischen politischen Einflussnahme, jedoch kann keine Rede davon sein, dass das Justizwesen auf allen Ebenen effizient und unabhängig arbeiten würde. **Grundsätzlich ist für das Alltagshandeln der Peruaner der Versuch prägend, den Kontakt zu Polizei und Justiz nach Möglichkeit zu meiden und dann, wenn dieser unvermeidlich wird, kreative Problemlösungen jenseits der formal vorgesehenen Schritte zu suchen.**

Selbst in Behörden und auf der kommunalpolitischen Ebene werden häufig gesetzliche Regelungen und Vorschriften nicht ernst genommen, man vertraut eher auf informelle oder pragmatische Problemlösungen. Letztere werden dabei vielfach von allen Beteiligten als „normal", die Anwendung von gesetzlichen Regelungen als „exotisch" wahrgenommen. So machte eine Unternehmensgründerin in Lima die Erfahrung, dass ihrem Anliegen, ihre kleine Produktionsstätte allen gesetzlichen Vorschriften entsprechend formell zu registrieren, von Behördenseite mit Überraschung und Unverständnis begegnet wurde. Auch für ihre Angestellten kam die Ankündigung, sie hätten gemäß arbeitsrechtlicher Vorschriften Anspruch auf Urlaub und andere Vergünstigungen, offensichtlich unerwartet.

Der Umgang kommunaler staatlicher Instanzen mit der weit verbreiteten Informalität im Wirtschaftsleben macht die Dimension des Problems deutlich. Beispielsweise betreiben Tausende von Händlerinnen und Händlern ihre Geschäfte auf öffentlichem Straßenland, selbstverständlich ohne ihr Gewerbe dabei formalisiert zu haben. Die Durchsetzung der entsprechenden staatlichen Normen ihnen gegenüber könnte zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Polizei und den gut organisierten Händlern führen – derartige Vorfälle gab es schon mehrfach. So ziehen es die kommunalen Verwaltungen vor, den Straßenhandel de facto anzuerkennen und vorsichtig zu regulieren. Wenn schon kein Einkommen versteuert, geschweige denn Mehrwertsteuer abgeführt wird, fließt zumindest eine Standgebühr in die kommunalen Kassen. Zweifellos ist ein solches Vorgehen der Realität angepasster und damit angemessener als ein Beharren auf der buchstabengetreuen Umsetzung gültiger Gesetze.

Das auf allen Ebenen des peruanischen Staates bestehende Problem wird deutlich: Gesetzliche Regelungen gewährleisten in vielen Fällen kaum Verlässlichkeit und Ordnung, sondern stellen eine Quelle der Unsicherheit dar. Leidlich funktionierende informelle Arrangements werden bedroht, sollten eine Behörde oder ein Gegner doch einmal mit dem Gesetz drohen. Die Betroffenen empfinden einen solchen Rekurs auf bestehende Gesetze oft als interessegeleitet, willkürlich und ungerecht, stellt er doch in der Regel einen Eingriff in informell organisierte Strukturen dar, die allgemein als legitim angesehen werden.

Gesellschaftlicher Status ist von zentraler Bedeutung für Handlungsspielräume. **Nicht nur die Zahlung von „Schmiergeld" beschleunigt die Tätigkeit von Bürokratien. Wer über Einfluss verfügt, wer auf einflussreiche Freunde und Bekannte verweisen kann, kann sein Ziel schneller erreichen. In der ungleichen Verteilung solcher Chancen spiegelt sich die ethnische Hierarchie der peruanischen Gesellschaft: Je heller die Hautfarbe, umso leichter fällt die informelle Problemlösung bei Behörden.**

Auf dem Land ist der Staat in ganzen Regionen nur eingeschränkt präsent. Dies gilt insbesondere für infrastrukturell schlecht erschlossene Regionen in den Anden und im östlichen Tiefland Perus. Zwar mögen formal staatliche vorgesehene Ämter besetzt sein, mögen Bürgermeister und kommunale Verwaltungen auf dem Papier existieren, ihre tatsächliche Relevanz ist jedoch oft begrenzt gegenüber der Bedeutung von mächtigen lokalen und regionalen Akteuren.

Ein Problem stellt nach wie vor die **Kriminalität** dar. Die Alltagskriminalität insbesondere in Lima erreicht nicht die Ausmaße wie etwa in kolumbianischen Großstädten, Überfälle mit Waffengewalt kommen zwar vor, sind aber nicht der Regelfall gegenüber trickreichen Diebstählen u.ä.. Allerdings zeigen sich Besorgnis erregende Tendenzen wie beispielsweise die Zunahme von Entführungen in Lima. Es trägt nicht zum Vertrauen in die Effizienz der staatlichen Sicherheitskräfte bei, dass immer wieder Berichte in den Medien kursieren über die Verwicklung von Polizisten in die Bandenkriminalität.

Die (nicht) organisierte Zivilgesellschaft

Die traditionellen, starken, organisierten zivilgesellschaftlichen Akteure sind von der Krise der 80er und 90er Jahre nicht verschont geblieben. Noch Mitte der 80er Jahre existierte beispielsweise in den Städten, besonders in Lima, ein umfangreiches Netz von Organisationen von Mütterkomitees, die sich um das tägliche Glas Milch („*vaso de leche*") für ihre Kinder kümmerten, bis hin zur preisgekrönten Selbstverwaltung in Villa El Salvador, dem weit über Peru hinaus bekannt gewordenen Vorort von Lima. Besonders die „*Izquierda Unida*" (Vereinigte Linke), die in den 80er Jahren zeitweise Lima regierte, war dabei politischer Ansprechpartner. Unzählige Nichtregierungsorganisationen waren als Akteure präsent, in denen linksliberale Intellektuelle ihren Beitrag zur Förderung „des Volkes" zu leisten versuchten.

In den 90er Jahren bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann von einer solchen Organisationsdichte keine Rede mehr sein. Mit der Verschärfung des internen Krieges zwischen Staat und „Leuchtendem Pfad" geriet die demokratische Linke zwischen die Fronten. Gesellschaftliches Engagement war mit höchsten Risiken verbunden. Darüber hinaus geriet die politische Linke mit dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus in eine tiefe Identitätskrise. Die an Wettbewerb und Markt orientierte Wirtschaftspolitik seit 1990 bewirkte, dass für viele die eigene Existenzsicherung im Vordergrund stand und nicht mehr die überkommenen Werte von Solidarität und kollektiver Interessenvertretung.

Auch die peruanische Gewerkschaftsbewegung wurde entscheidend geschwächt. Ohnehin immer gespalten in ideologisch verfeindete Fraktionen, verlor sie in dem Maße ihre Basis, in dem die Zahl von fest Beschäftigten abnahm zugunsten informell organisierter Erwerbstätigkeit auf eigene Rechnung. Gegenwärtig sind die peruanischen Gewerkschaften zwar in der Lage, etwa mit punktuellen Streiks als Akteur präsent zu sein, eine mächtige Gewerkschaftsbewegung mit Massenbasis auf nationaler Ebene gibt es aber nicht.

In den Nachbarländern Bolivien und Ecuador haben indianische Bewegungen die Gewerkschaften als entscheidende zivilgesellschaftliche Akteure von nationaler Bedeutung abgelöst. In Peru dagegen existiert keine starke indianische Bewe-

gung, die, orientiert an vorkolonialen indianischen Großreichen als historischem Bezugspunkt, das Recht auf kulturelles Anderssein einfordern würde. Die Forderung von indianischer Seite nach Respekt vor tradierten Strukturen wird damit nicht irrelevant, aber in Peru steht das Anliegen im Vordergrund, gerade *nicht* über Hautfarbe und Herkunft definiert zu werden, sondern auf Grundlage von Leistung und Kompetenz als Staatsbürger mit allen Rechten nicht nur formal, sondern im gesellschaftlichen Alltag anerkannt zu werden. Dies gilt besonders für die Millionen von andinen Migranten in den Küstenstädten, die wiederum über ihre weit verzweigten Netzwerke, beruhend auf tatsächlicher oder fiktiver Verwandtschaft sowie der gemeinsamen Herkunft aus einem Dorf, eine ständige Artikulation zwischen Stadt und Land sicherstellen.

In den Städten sind diese Migranten mehrheitlich organisiert in Vereinigungen von Produzenten oder Händlern und damit letztlich in Organisationen, die die Interessen von einigen mittleren und vielen Klein- und Kleinstunternehmern wahrnehmen. Zu den etablierten Unternehmerverbänden haben sie allerdings bis heute keinen Zugang gefunden. **Der große Unternehmerverband CONFIEP ist fest in der Hand der weißen, städtischen Unternehmer und verfügt über beträchtlichen politischen Einfluss. Es ist dabei vor allem eine kulturelle Schranke, die diese Unternehmer von den aufkommenden, dynamischen Migranten-Unternehmern trennt.** Die Vorstellung, im noblen Unternehmerverband mit den Letztgenannten an einem Tisch zu sitzen, bereitet so manchem etablierten Unternehmer offensichtlich Schwierigkeiten.

Politische Parteien, fragile Bündnisse und ambitionierte Kandidaten

Nach der Rückkehr zur Demokratie im Jahr 1980 erlebten die demokratischen Parteien nur einen kurzen Frühling. *Acción Popular* (AP) und *Partido Popular Cristiano* (PPC) standen für das bürgerliche Lager, die sozialdemokratisch orientierte APRA erlebte mit ihrem noch jugendlichen Kandidaten Alan García im Jahr 1985 einen historischen Wahlsieg, und auch die demokratische Linke verfügte mit *Izquierda Unida* (IU) und ihrem Spitzenmann Alfonso Barrantes über Partei, Profil und Anhängerschaft.

Jedoch scheiterten die demokratischen Parteien miteinander daran, Peru zum einen eine ökonomische Perspektive zu geben und zum anderen die politische Gewalt sowohl von Seiten Sendero Luminosos als auch in Bezug auf das Handeln der staatlichen Sicherheitsorgane in den Griff zu bekommen.

Viele von denen, die in den demokratischen Parteien eine Karriere in der Politik begonnen hatten, suchten nach neuen Optionen. Dabei vermieden sie jeden Geruch nach „politischer Partei". Zum Erfolgsrezept wurde das Etikett „unabhängig", als ob parteipolitische Unabhängigkeit unempfindlich mache für die Versuchungen des Machtmissbrauchs. Auch Neueinsteiger ohne politisches Vorleben versuchten ihr Glück.

Seitdem wiederholt sich ein immer gleiches Muster: **Vor Wahlen gilt es, ein Bündnis zu schmieden von einflussreichen Persönlichkeiten, möglichst auch mit Geld. Dann folgt das Warten auf die Umfrageergebnisse. Ein Kandidat, der im richtigen Moment mit dem richtigen Thema an die Öffentlichkeit geht, kann völlig unerwartet nach oben kommen. Gute Umfragewerte entwickeln eine Eigendynamik: Je mehr Stärke eine Kandidatur zeigt, umso mehr Bündnispartner wird sie anderen Kandidaturen ab-**

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn

werben können, denn potenzielle Macht wirkt magnetisch. Diese Vorausscheidung hat gewonnen, wer den längsten Atem hat und letztlich als „der" Oppositionskandidat dasteht.

Auf diesem Weg ist Alejandro Toledo Präsident Perus geworden. In seinem Bündnis *Perú Posible* tummelt sich dementsprechend eine bunte Mischung von all denjenigen, die durch rechtzeitiges Setzen auf die richtige Karte den Früchten der Macht näher kommen wollten, und auch anderen mit dem Anliegen, das post-Fujimori-Peru aus einer Position der Macht heraus mitzugestalten. Ihre Interessen sind so unterschiedlich wie ihre Herkunft: Unternehmer, altgediente Linke, flexible Karrieristen und viele andere mehr.

Die APRA, oft als „sozialdemokratisch" eingeordnet, stellt die große Ausnahme von der Regel dar. Die traditionsreiche Partei Víctor Raúl Haya de la Torres ist nach dem desaströsen Ende der Präsidentschaft García im Jahr 1990 wiederauferstanden. Nur die APRA verfügt gegenwärtig über eine mobilisierbare Stammwählerschaft. Allerdings gilt auch für sie, dass sie von ihrem Spitzenmann lebt. Die APRA ist Alan García, alle, die seit 1990 während Garcías Abwesenheit an die Spitze rückten, waren Platzhalter.

Alan García ist, gestützt auf die starke APRA-Kongressfraktion, wieder zu einem Machtfaktor von zentraler Bedeutung in der peruanischen Politik geworden. Ohne jeden Zweifel will er 2006 wieder Präsident werden. Er vermittelt ein Bild von Solidität und Seriosität, um die Erinnerung an das Chaos seiner ersten Präsidentschaft verblassen zu lassen. Zu einem Selbstläufer wird der Weg in die Präsidentschaft für García allerdings nicht werden. Der Beinahe-Wahlsieg Garcías im Jahr 2001 gegen Alejandro Toledo war nur unter für die APRA außergewöhnlich günstigen Umständen möglich. Garcías Gegner, die Konservative Lourdes Flores Nano ebenso wie Toledo, begingen im Wahlkampf schwere Fehler, die den APRA-Führer begünstigten. Nach wie vor bleibt García derjenige Kandidat, der in Peru auch die deutlichste Ablehnung mobilisiert.

Neben der APRA müssen andere politische Parteien erst wieder neu entstehen. Das konservative Lager verfügt mit Lourdes Flores Nano und mit dem amtierenden Bürgermeister von Lima, Luis Castañeda Lossio, über zwei bekannte Spitzenpersönlichkeiten. Noch existiert keine stabile Parteiorganisation. Das Bündnis *Unidad Nacional* bildet eine lose Klammer, keinen durchorganisierten Parteiapparat. Castañeda hat sich bei der Kommunalwahl in Lima als Unabhängiger von *Unidad Nacional* unterstützen lassen und wird möglicherweise Lourdes Flores die Führungsrolle streitig machen. Aus *Unidad Nacional* könnte durchaus eine neue Partei entstehen, die, gestützt auf Unternehmerkreise, die katholische Amtskirche und insbesondere auch das in Peru stark vertretene Opus Die, den rechten Teil des politischen Spektrums abdeckt.

Unklarer ist die Situation im Regierungslager. *Perú Posible* wird als relevante politische Kraft wohl nur überleben, wenn Alejandro Toledo auf der Grundlage von in Zukunft möglicherweise besseren Popularitätswerten die Kandidatur für eine zweite Amtszeit wagt. Sonst müsste sich das breite Spektrum derer, die Garcías APRA strikt ablehnen und das klerikal-konservative Umfeld von *Unidad Nacional* nicht mögen, eine neue politische Heimat suchen. Über eine mögliche Führungsrolle des einstigen Übergangspräsidenten Paniagua wird immer wieder einmal spekuliert. Ansätze für die Entstehung einer langfristig lebensfähigen Partei aus dem Spektrum derer heraus, die Toledo zur Präsidentschaft verholfen haben, sind nicht zu sehen. Zu sehr beschränken sich die Gemeinsamkeiten auf negative Abgrenzung: gegen Fujimori, gegen die APRA, gegen die Rechte in Gestalt von *Unidad Nacional*.

Toledo und die „ethnische Karte"

Im Wahlkampf 2001 spielte ethnische Symbolik eine große Rolle, seitdem ist es um das in allen Ländern der zentralen Andenregion grundlegende Problem der ethnisch begründeten Rollenverteilung in der Gesellschaft still geworden. An der Relevanz ethnischer Kriterien für Lebenschancen in der peruanischen Gesellschaft kann kein Zweifel bestehen. Umso mehr stellt sich an eine demokratisch gewählte Regierung die Frage, wie sie zum Abbau ethnischer Schranken in der Gesellschaft beitragen will. Auch in diesem Punkt ist von Seiten der Regierung Toledo kein „großer Wurf" erkennbar.

Der Präsident ist in einfachen Verhältnissen an der Nordküste und nicht etwa in den Anden aufgewachsen. Gestützt auf sein „andines" Aussehen präsentierte sich Toledo im Wahlkampf als eine Art legitimer Nachfolger der Herrscher früherer indianischer Großreiche. Das ethnische Ausrufezeichen setzte der Präsident schließlich mit seiner mit großem Aufwand inszenierten Amtseinführung in den Inka-Ruinen von Machu Picchu.

Allerdings hat Alejandro Toledo die „ethnische Karte" ungeschickt gespielt. In einem Land, in dem – wie beschrieben – keine indianische Bewegung existiert, die die kulturelle Differenz zum Thema machen würde, musste die im Wahlkampf gepflegte Selbstinszenierung Toledos als Reinkarnation des Inka an der gesellschaftlichen Realität vorbeigehen und hat ihm nicht die erhoffte Masse von Stimmen gebracht.

Sicherlich übersteigt es die Möglichkeiten einer Regierung, innerhalb kurzer Zeit die in der peruanischen Gesellschaft so tief verwurzelten ethnischen Vorurteile mit allen ihren Folgen für den Alltag abzuschaffen. Aber die Regierung Toledo hat die Gelegenheit versäumt, die ethnisch begründete Diskriminierung zu einem „großen Thema" in der Politik und in der Gesellschaft zu machen. Jede wichtige politische Maßnahme hätte auch unter der Fragestellung vorgestellt und diskutiert werden können, welche Bedeutung und welche Auswirkungen sie für den Abbau ethnischer Schranken haben könnte. Toledo hat die Chance verpasst, der peruanischen Demokratie an diesem Punkt ein neues, bislang ungekanntes Profil zu geben und damit wiederum Vertrauen unter denen zu gewinnen, die dem Staat und den Herrschenden aus guten Gründen mit großer Distanz gegenüberstehen. Stattdessen bleibt der Eindruck, dass das Problem ethnisch begründeter Diskriminierung lediglich im Wahlkampf instrumentalisiert wurde.

Gewalt und Menschenrechte

Ende August 2003 hat die peruanische „Kommission für Wahrheit und Versöhnung" nach zweijähriger Arbeit ihren Abschlussbericht vorgelegt. Die Kommission war noch von der Übergangsregierung Paniagua eingesetzt worden. Tausende von Zeugenaussagen hat die Kommission aufgenommen, um die politische Gewalt der Jahre 1980 bis 2000 und deren Folgen zu dokumentieren. Nach den nun vorgelegten Zahlen hat der interne Krieg etwa 70.000 Todesopfer gefordert, wesentlich mehr als bisher angenommen. Die Verantwortung dafür liegt in erster Linie bei Sendero Luminoso, zu einem großen Teil aber auch bei den peruanischen Sicherheitskräften und deren „Kampf gegen den Terrorismus".

Die Vorlage des Berichtes war begleitet von einer heftigen Diskussion um angebliche politische Instrumentalisierung und tendenziöse Interpretation der Ergebnisse. Kritik kam insbesondere von Seiten der APRA, kann eine öffentliche Debatte um die Verantwortung Alan Garcías für Menschenrechtsverletzungen während seiner ersten Amtszeit doch zu einer politischen Hypothek werden. Angesichts der Zusammensetzung der Kommission aus angesehenen Persönlichkeiten und Experten in der Materie ist aber davon auszugehen, dass der Kommissionsbericht ein notwendigerweise immer noch unvollständiges aber zutreffendes Bild von den Menschenrechtsverletzungen seit 1980 bietet.

Trotz Wahrheitskommission können die Opfer von politischer Gewalt bzw. deren Hinterbliebene kaum Unterstützung erwarten. In ihrer großen Mehrzahl handelt es sich um Bauernfamilien aus den Anden. Für sie geht es vor allem um Entschädigungen für die mit Flucht und Vertreibung verlorene Existenzgrundlage. Die Kommission konnte nur dokumentieren, konnte ein Forum bieten dafür, nach Jahren des erzwungenen Schweigens über die Ereignisse zu sprechen. Zweifellos lag darin über die politische Dimension ihrer Arbeit hinaus eine wichtige und notwendige Funktion der Wahrheitskommission für die individuell Betroffenen. Die Kommissionsmitglieder waren sich aber auch der Grenzen ihrer Möglichkeiten bewusst.

Gegenwärtig ist Sendero Luminoso nur noch in Form von kleinen Zellen vor allem in den Cocaanbaugebieten am Ostabhang der Anden präsent. Gelegentlich gibt es immer noch Anschläge, auch Mobilisierungsversuche etwa in Lima werden von Zeit zu Zeit in den Medien aufgegriffen, die allerdings kein Bedrohungspotenzial von nationaler Bedeutung mehr darstellen. Die zweite Guerillabewegung der 80er Jahre, der MRTA (Revolutionäre Bewegung Tupac Amaru), ist ganz von der Bildfläche verschwunden.

Nach den traumatischen Erfahrungen mit dem internen Krieg der 80er und frühen 90er Jahre ist nicht zu erwarten, dass ein politisches Projekt, das auf Gewaltanwendung und bewaffneten Kampf setzt, in Peru massive Unterstützung erfahren könnte.

Perspektiven und Szenarien

Ein mögliches und wahrscheinliches Szenario für die nächsten Jahre kann unter dem Titel „Stagnation" beschrieben werden. Die Regierung Toledo überlebt die fünf Jahre ihrer vorgesehenen Amtszeit, ohne wesentliche politische Akzente zu setzen. Der Status Quo wird verwaltet. Die peruanische Wirtschaft stürzt weder in eine tiefe Krise, noch fällt eine positive Entwicklung so deutlich aus, dass daraus eine Aufbruchstimmung entstehen würde.

Auch auf dem Gebiet gesellschaftspolitischer Reformen gewinnt die Regierung Toledo kein Profil. Vertrauen in demokratisch legitimierte Herrschaft kann damit bei der Mehrheit der Peruaner nicht zurückgewonnen werden. Enttäuschung herrscht vor. Dementsprechend wächst die Neigung, populistische oder auch autoritäre Alternativen zu unterstützen. Davon kann Alan García profitieren oder auch ein bislang unbekannter Kandidat, der nach vertrautem Muster „aus dem Nichts" auftaucht. Nicht einmal eine Rückkehr Alberto Fujimoris in die peruanische Politik kann ganz ausgeschlossen werden. Zwar stellt seine japanische Staatbürgerschaft dabei ein ernstes formales Hindernis dar, aber es ist darauf zu verweisen, dass

auch eine Rückkehr Alan Garcías in die erste Reihe der peruanischen Politik noch vor wenigen Jahren als vollkommen ausgeschlossen galt.

Ein für die Regierung Toledo positiveres Szenario stützt sich auf die Möglichkeit einer deutlicheren wirtschaftlichen Belebung. Die makroökonomischen Rahmendaten entwickeln sich auf der Grundlage der bestehenden Tendenz so positiv, dass sich auch in der Bevölkerung die Wahrnehmung mehrheitlich durchsetzt, die demokratische Regierung Toledo habe einen tatsächlichen Fortschritt gebracht. Der Präsident gewinnt in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit Profil und Popularität. Seine Chancen auf eine mögliche Wiederwahl steigen in dem Maße, in dem ein Regierungswechsel in der öffentlichen Wahrnehmung zu einem unkalkulierbaren Risiko wird, kleine erreichte Fortschritte wieder zu verspielen. Die parlamentarische Demokratie gewinnt Stabilität, weil die Bevölkerung mit ihr eine Perspektive auf bessere Lebensbedingungen verbindet, nicht allerdings, weil Demokratie als Wert an sich verankert wäre.

Erste Schritte auf dem Weg, die parlamentarische Demokratie in Peru nachhaltig zu stabilisieren, könnten auch jenseits der wirtschaftspolitischen Fragen unternommen werden und wären dringend notwendig. Institutionelle Reformen könnten angegangen werden, die auf lokaler und regionaler Ebene Partizipation ermöglichen und auch vor Ort als sinnvoll und nutzbringend wahrnehmbar sind. Ein Dezentralisierungsprozess ist bereits eingeleitet, dieser muss aber noch unter Beweis stellen, nicht nur den Machtambitionen regionaler Eliten zu dienen, sondern tatsächlich eine Erweiterung von Mitbestimmungsmöglichkeiten, von Kompetenzen und Pflichten in den Kommunen und Regionen mit sich zu bringen. Die im Jahr 2002 eingeleitete Dezentralisierung gibt allerdings wenig Grund zur Hoffnung. In einem chaotischen Vorgehen fanden Wahlen für regionale Regierungen statt, obwohl die gesetzliche Grundlage für diese noch gar nicht geschaffen war.

Die entsprechenden Reformen im benachbarten Bolivien Mitte der 90er Jahre mit allen ihren Problemen und Unzulänglichkeiten zeigen, dass derartige Prozesse auch unter schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen möglich sind. Ebenso zeigt das bolivianische Beispiel, wenn auch unter anderen Voraussetzungen, dass die tief in der Gesellschaft verwurzelte ethnisch begründete Diskriminierung durchaus von der Politik als relevantes Thema innerhalb einer Debatte um die Charakteristika von Demokratie aufgegriffen werden kann – ohne dass allerdings in Bolivien ein Königsweg zur multiethnischen Demokratie gefunden worden wäre.

Unter der Voraussetzung des erstgenannten Szenarios der „Stagnation" wird ein leidlich stabiles Parteiensystem bis auf Weiteres nicht entstehen. Angesichts des Misstrauens gegenüber politischen Parteien werden es weiterhin einzelne Persönlichkeiten bleiben, um die herum sich instabile und kurzlebige politische Gruppierungen bilden. Die peruanische Politik bleibt in hohem Maße personalisiert. Unter den Rahmenbedingungen des zweiten Szenarios besteht größerer politischer Spielraum für die Entwicklung neuer, mittelfristig lebensfähiger Parteien, da die Demokratie insgesamt über eine höhere Reputation verfügen würde. Entscheidendes Kriterium dabei ist, ob und in welchem Ausmaß Vertrauen der Peruaner in politische Parteien und das politische System gewonnen werden kann. Eine offene Frage ist, ob auch jenseits der politischen Parteien wieder in größerem Umfang zivilgesellschaftliche Institutionen zu relevanten politischen Akteuren werden können.

Eine wichtige Variable stellt die weitere politische Entwicklung auf dem Subkontinent dar. Wenn die brasilianische Regierung unter Präsident Lula fest im Sattel bleibt und in die Debatte um Freihandel und ökonomische Integration im ALCA neue, sozialere Akzente einbringt, wenn damit ein Gegenpol zu den Bestrebungen der US-

Politik entsteht, dann könnten neue Spielräume für die peruanische Außen- und insbesondere Außenwirtschaftspolitik entstehen.

Präsident Toledo bleiben zweieinhalb Jahre bis zur nächsten Präsidentschaftswahl. Er hat die Chance, nach dem wenig überzeugenden Start in seine Präsidentschaft noch Profil zu entwickeln und Reformakzente zu setzen, trotz der schwierigen Rahmenbedingungen, die ihm Alberto Fujimori hinterlassen hat. Zwei „große Fragen" müsste er dafür angehen. Zum einen geht es um das wirtschaftspolitische Modell für die Zukunft: Wird es gegenüber der klar nach neoliberaler Rezeptur ausgerichteten Politik neue, soziale Akzente geben, die soziale Fortschritte für die Peruaner tatsächlich spürbar und nachvollziehbar werden lassen? Welchen Standort wird Peru gegenüber den Interessen der USA einerseits und einer möglicherweise deutlich anderen Position unter Führung Brasiliens einnehmen? Die zweite „große Frage" richtet sich auf Stabilisierung der Demokratie. Wird am Ende der Regierung Toledo eine mehrheitliche Überzeugung in der peruanischen Gesellschaft herrschen, dass die Demokratie tatsächlich die wünschenswerte Regierungsform gegenüber autoritären Alternativen darstellt? Peru braucht Reformen, die Vertrauen in die Demokratie schaffen, sonst wird die Perspektive eines Rückfalls in autoritäre Herrschaft mehr und mehr wahrscheinlich.

Rückantwort an die
Stabsabteilung der
Friedrich-Ebert-Stiftung

53170 Bonn

(Fax: 0228 / 883-432)

Hiermit möchte ich die nachfolgend angekreuzten Analysen für eine Schutzgebühr von je € 5,00 bestellen oder,
Internet: http://www.fes.de/Stabsabteilung

☐	**Marokko – Mehr Demokratie für Monarchie** (02.2003)	Hans R. Blumenthal
☐	**Die baltischen Staaten vor den Toren von EU und NATO** (02.2003)	Kai-Olaf Lang
☐	**Zwischen Aufklärung und Verweigerung – China unter neuer Führung** (02.2003)	Jürgen Kahl
☐	**Deutschland: Schlusslicht im alten Europa? - Kritische Nachfragen und alternative Angebote** (03.2003)	Michael Dauderstädt
☐	**Israel im dritten Krisenjahr** (03.2003)	Winfried Veit
☐	**Russische Außenpolitik im Machtdreieck USA – Europa – Weltgemeinschaft** (06.2003)	Peter W. Schulze
☐	**Vietnam – Politische und wirtschaftliche Perspektiven** (06.2003)	Til Schönherr
☐	**VR China – Partner Deutschlands** Herausforderungen für die deutsch-chinesischen Beziehungen (07.2003)	Jürgen Kahl
☐	**Bolivien - Eine Demokratie vor dem Zerfall?** (07.2003)	Yesko Quiroga
☐	**Brasilien** (08.2003)	Reiner Radermacher
☐	**Pakistan – internationaler Partner oder Problemfall?** (08.2003)	Dietrich Reetz
☐	**Mexiko – Zwischenbilanz nach dem Machtwechsel**	Svenja Blanke

Name, Vorname _____ Institution _____

Firma: _____

Lieferanschrift: _____