

**Mit dem Ende der Diktatur des Generals Stroessner vor achtzehn Jahren öffnete sich Paraguay der Demokratie. Inzwischen hat sich das politische System gewandelt und die Früchte der demokratischen Umgestaltung sind nicht zu leugnen. Doch ist die Qualität der paraguayischen Demokratie gering und die Bedrohungen, denen sie ausgesetzt ist, sind groß. Zu den Ursachen zählt vor allem die politische Praxis im Land, zu den Folgen zählen ein niedriges Pro-Kopf-Sozialprodukt, abnehmende Wirtschaftsproduktivität und steigende Armut sowie, als Konsequenz all dessen, Piraterie und Schmuggel, Drogenhandel und Geldwäsche. Der politische Prozess in dem südamerikanischen Land bereitet Sorgen. Das Rückgrat der Politik ist fragil, ihre Vertreter agieren losgelöst von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen. Drei Folgeerscheinungen zeigen sich – das Vorherrschen einer partikularistischen gegenüber einer universalistischen Logik, die Dominanz des Opportunismus gegenüber dem Sinn für faire Chancen und das Streben nach schnellem Gewinn gegenüber dem Bemühen um die Verbesserung des Wohlergehens. Die Lage in Paraguay ist prekär, und Prognosen fallen schwer. Behält der Partido Colorado die Macht, schlägt die Stunde der Populisten oder gewinnt Fernando Lugo, der zur Symbolfigur des Widerstands gegen Präsident Duarte Frutos avancierte Ex-Bischof, an Einfluss? Fest steht eines: Paraguay steht wieder einmal am Scheideweg.**

Diego Abente Brun

# Paraguay am Scheideweg

## ■ Executive Summary

When, eighteen years ago, the dictatorship of General Stroessner came to an end in Paraguay, the country opened up for democracy. However, the path is stony, and there still is reason for concern. At this point, it is worth while to take a look into the past.

The rule of Alfredo Stroessner was no purely military dictatorship, no purely despotic regime and no pure one-party dominance. Rather, it was based – in equal measure – on the military, the party, and the person of the General himself as the supreme arbiter, who coordinated the pillars of power to safeguard his position. In the Paraguay of Mr Stroessner, everybody who wanted to occupy a public or military office, become a police officer, or obtain an order from the state had to be a member of the party. The General endeavoured to establish his legitimacy by integrating certain players in his pseudo-democratic game.

It comes as a surprise that it is the Partido Colorado, the party Mr Stroessner relied on for almost two decades, that remained in power in Paraguay. Nevertheless, democracy has also brought positive developments. By now, free and orderly elections are as much part of reality as respect for public liberties and the appearance of new societal and political players, such as trade unions and political parties.

As the political system has changed, the consequences of democracy make themselves felt every-

where. However, democracy in Paraguay is of low quality and the threats it is facing – from the ruling government, for example – are immense. Political practice in Paraguay not only contributes towards the poor quality of democracy, it is also the reason why the political and socio-economic performance of the country ranks among the worst in Latin America except for a few data, such as the coefficient of unemployment in the cities. Things do not look much different for the indicators of legitimacy, which show the deficient performance of the system particularly well, and those for the judiciary and the generally widespread problem of corruption reflect a similar picture.

The desolate data on democracy in Paraguay give rise to some questions: Why does its democracy achieve so little compared with other countries in the region? And what are the reasons for it? There are two explanations: One is based on the quality of governmental policy, the other on the nature of the political process itself.

The general pessimism prevailing among the population of this South American country was certainly not caused by a coincidence but by the pathetic policies of the governments that have been in power over the last fifteen years. The message of the development indicators is clear: The per-capita gross national product has decreased, and economic productivity and competitiveness are declining. Poverty is spreading and, as a result of the economic and social degradation, the informal economy is on the rise, including piracy and smuggling as well as drug trafficking and money-laundering. On the other hand, national expenditures have increased: The number of public servants is high, and educational expenditures are growing beyond all bounds. The actions of Paraguay's politicians may certainly be criticized; however, they are shored up by a scaffolding of indicators which make poor results such as these possible in the first place.

Another factor which explains the weakness of Paraguay's democracy is the political process there. One of the characteristics of the country's policy is its fragile backbone. Detached from societal and economic structures, the political sphere acts without regard to institutions. Its representatives do not strive

for power to conduct a certain policy; rather, they develop a certain policy to obtain power, or to retain it. Therefore, Paraguay's traditional political parties – the Asociación Nacional Republicana, the Partido Colorado, and the Partido Liberal Radical Auténtico – are neither explicitly conservative nor progressive; rather, they change their position depending on what they consider the best tactic to win an election. The newer parties – especially the Encuentro Nacional, the País Solidario, and the Patria Querida – are more modern and are endeavouring to establish relations with stakeholder groups. Even so, the Partido Colorado and the Partido Liberal together retain up to 85 percent of the vote.

Paraguay's politicians are not so much interested in mediating and harmonizing economic and social interests but in gaining wealth and power through the parties. From this dominance of party structures, three consequences arise: First, particularist logic predominates over universalist logic; second, opportunism predominates over the appreciation of fairness; and third, the pursuit of quick profits predominates over endeavours to improve the well-being of the population.

First: While the catch-all parties and those promoting a certain world view sponsor collectives and redistribution and, when in power, favour regulation and universalism, clientele parties subscribe to individualism, distribution and, as holders of power, particularism. Moreover, the parties that promote a certain world view generally present themselves as progressive, pro-labour, and in favour of the discriminated. Clientele parties, on the other hand, like to appear conservative and populist, pro-business and person-oriented.

Second: The fact that the parties tend to woo voters from any likely group irrespective of the priorities of the governmental policy renders them vulnerable to pressure from organized groups with a collective identity. These collective players do not interact with other collective players but with the state. They demand higher salaries and more privileges. Here, the clientele parties are the ones which, as parties of distribution, invariably give in to such demands. Politics revolves around the two axes of patron-client and agent-company relationships. In both cases, demands

call for distribution and are satisfied at the expense of the state. Thus, the state is predator and prey at the same time, as Bartomeu Melià argues.

Third: Once the state is reduced to handing out privileges, the parties step up their profit-oriented activities vis-a-vis other powerful players. Thus, industry associations can talk of a free market while at the same time demanding that the state protect their interests. It is striking that in this climate, everybody praises democracy: It appears to be the only system in which they all can survive and enhance their power.

It seems that Paraguay is caught up in a vicious circle, and it is difficult to make any predictions about the future of the country. One possibility is that the Partido Colorado remains in power and operates as before, another, that the time is ripe for the populists and their promises of salvation.

However, the fact that, after the assassination of Luís María Argaña in 1999 and Lino Oviedo's downfall, President Duarte Fruto was able to expand his power further might offer a new outlook on the future of the Partido Colorado, which gives rise to both hope and fear at the same time: Having focussed on party loyalty in the public administration, the submission of the judiciary under political control, and other measures that strengthened his authority, Mr Duarte now seems to have overstepped the mark. In a protest march organized by the former bishop of San Pedro, Fernando Lugo, under the motto 'Dictadura nunca más', 40,000 people came together, and Mr Lugo, who by now has resigned from his office as priest, became the icon of the resistance movement against the Fruto government almost overnight.

With Mr Lugo, who is supported by the newly-established leftist movement, Tekojojá, an opponent of the current leadership has entered Paraguay's political sphere who should be taken seriously. Although the political and ideological profile of the former bishop remains unclear, and the question of how to bring his camp into line with that of the opposition parties remains unsolved, there is no doubt about the attraction Mr Lugo has for many Paraguayans.

One legal question remains to be clarified: To the Catholic church, Mr Lugo still is a priest, but the former bishop and the opposition emphasize that canonical law is not part of the the republic's legal system;

thus, according to legal standards, Mr Lugo no longer is a man of the cloth after his resignation. Should Mr Lugo be given the opportunity to stand for president after this question has been solved, it remains to be seen whether the movement triggered by him has the power to make a political transformation come true. Paraguay is at the crossroads once again – that much may be said.

### ■ Einleitung

Am 3. Februar 2007 lag das Ende der Diktatur von General Alfredo Stroessner genau 18 Jahre zurück. Damals begann ein Prozess des Übergangs zur Demokratie, ein politischer Prozess voller Besonderheiten, die zusammen genommen die augenscheinlich eigenartige Situation erklären, in der sich Paraguay heute befindet. Es ist somit angebracht, den zurückgelegten Weg mitsamt den erreichten Fortschritten, aufgestauten Frustrationen und Zukunftsperspektiven einer kritischen Untersuchung zu unterziehen.

Im ersten Teil dieser Arbeit wird beschrieben, was sich in Paraguay seit dem Beginn des Übergangs zur Demokratie verändert hat und was konstant geblieben ist. Im zweiten Teil wird die geringe Qualität der Demokratie anhand von Governance-Indikatoren, sozioökonomischen Indikatoren und der Wahrnehmung der Bürger untersucht. Im dritten Teil wird ganz allgemein die Regierungspolitik beschrieben, deren Ergebnisse – soviel kann wohl jetzt schon vorweg genommen werden – die Schiefelage der Demokratie erklären. Im vierten Teil wird der Charakteristik des politischen Prozesses in Paraguay genauer auf den Grund gegangen. Im letzten Teil werden schließlich die möglichen Zukunftsszenarien analysiert.

### ■ Kontinuität und Wandel

Das autoritäre Regime, das dem demokratischen Wandel in Paraguay voranging, war keine reine Militärdiktatur – wie in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay – und auch kein im Wesentlichen despotisches Regime – wie in Nicaragua oder der Dominikanischen Republik Trujillos –, und es war auch nicht das autoritäre Regime einer vorherrschenden Partei – wie in Mexiko oder den osteuropäischen Ländern. *Stroessner* baute sein autoritäres Regime auf

der absoluten und parteilich untermauerten Kontrolle des Militärs, dem starken Rückhalt durch eine hundertjährige Partei mit gesellschaftlichen Wurzeln und seiner eigenen Figur als oberstem Richter und großem Vermittler zwischen jenen beiden Machtbasen auf. Für die Einschränkungen, Hindernisse und systematischen, schweren Verletzungen der Menschenrechte, der politischen Freiheiten und der Bürgerrechte war nicht nur das Militär, sondern auch die politische Unterstützung durch die Partei verantwortlich, die praktisch mit dem Staat gleichgesetzt war und durch Stroessner mit Zuwendungen und Privilegien bei Laune gehalten wurde, damit sie ihn aufs Äußerste verteidigte.

Das wurde allein darin sichtbar, dass niemand ein öffentliches Amt, niemand einen Posten beim Militär oder der Polizei innehaben konnte, der nicht Mitglied der Regierungspartei war. Der Staat vergab keine Aufträge mittleren oder großen Volumens an Unternehmer, die nicht Mitglied in der Regierungspartei waren oder zumindest mit einem Parteimitglied oder prominenten Mitglied des Militärs verwandt waren. Dadurch konnte Stroessner tatsächlich einen eingeschränkten Pluralismus ausüben, der ihm die Legitimation sichern sollte, indem er bestimmte Akteure an seinem pseudodemokratischen Spiel beteiligte, soweit sie die Aufrechterhaltung seines Systems nicht gefährdeten.

Daher ist der Fall Paraguay im Gegensatz zu den übrigen Demokratisierungsprozessen in Lateinamerika der einzige, bei dem dieser Prozess von oben durch eine Spaltung innerhalb der Regierungskoalition erfolgte und, wie es in einigen anderen Ländern auch vorkam, die damalige Partei auch heute noch an der Macht ist.

Hierin liegt in Wirklichkeit das dauerhafteste und bedeutendste Vermächtnis der Stroessner-Diktatur: Eine Partei ist an der Macht geblieben, die aufgrund ihrer absoluten Kontrolle über den Staat, ihrer Privilegien und Einkommensquellen

- die Diktatur 18 Jahre lang überlebt hat, durch die sie selbst an die Macht gekommen war;
- 56 Prozent aller eingetragenen Wahlberechtigten als eingeschriebene Mitglieder zählt;
- laut einer Reihe von Umfragen immer noch von 50 Prozent der Bevölkerung befürwortet wird;

- mit ihrem hervorragend ausgebauten, staatlich finanzierten Klientelismus in die äußersten Winkel des Landes dringt und
- das traditionelle Gefühl der Zugehörigkeit zu einem hundertjährigen Erbe, um eine wirtschaftliche und beschäftigungsbezogene Dimension erweitert hat, die zur weiteren Festigung ihrer Vorherrschaft beigetragen hat.

Es überrascht nicht, dass sämtliche Machtkrisen seit 1989 von Zerwürfnissen innerhalb der Partido Colorado gekennzeichnet waren. 1992 spaltete sich die Partei in zwei Lager angesichts der Diskussion, die Wiederwahl von Präsident Andrés Rodríguez zuzulassen. 1993 geschah dasselbe im Vorfeld der Kandidatur von Präsident Juan Carlos Wasmosy und 1998 ging es um die Kandidatur von General *Lino Oviedo*. 2003 wäre die Partei angesichts der Konfrontation zwischen Präsident *Nicanor Duarte Frutos* und dem Kandidaten Osvaldo Domínguez Dibb beinahe auseinandergebrochen.

Dennoch wäre es verfehlt, nun zu schließen, in Paraguay habe sich mit der Demokratie nichts geändert. Man kann mit guten Gründen behaupten, dass es in Paraguay freie, ordnungsgemäße und gerechte Wahlen gibt, dass die öffentlichen Freiheiten – Presse-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit etc. – gelten, dass eine klare Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative existiert und dass die Exekutive nicht die Macht hat, die Legislative außer Kraft zu setzen, dass es eine formell unabhängige Judikative gibt und dass folglich gemäß allgemein geltender Indikatoren eine Demokratie besteht.

Andererseits sind neue gesellschaftliche und politische Akteure aufgetreten, die das Gleichgewicht der Kräfte verändert haben. Auf gesellschaftlicher Ebene haben die organisierten Bauernbewegungen beträchtlichen Druck auf den Staat ausgeübt, und bei bestimmten Gelegenheiten haben die städtischen Gewerkschaften ebenfalls als wichtige Akteure von sich reden gemacht. Auf politischer Ebene ist es dem *Partido Liberal Radical Auténtico* gelungen, seine Struktur wiederzubeleben und sich wichtige Machtenklaven in den Departements- und Kommunalregierungen zu erobern. Gleichzeitig sind immer wieder politische Versuche der Linken, der Mitte und der Rechten unternommen worden, die Zweiparteienlogik zu

durchbrechen. Hierzu gehören unter anderem die *UNACE*, *Patria Querida*, *Encuentro Nacional* und *País Solidario*. All das hat zur Herausbildung einer Bevölkerungs-, Gesellschafts- und Wahlopposition zur Regierungspartei geführt, die sich jedoch nicht zu einer politischen Mehrheit hat verdichten können.<sup>1)</sup>

### ■ **Demokratie von geringer Qualität**

In diesem Kontext der Veränderungen und Konstanten hat sich ein politisches System entwickelt, dessen Ergebnisse in jeder Hinsicht miserabel sind. Darum ist eine erkennbare Zunahme der Demokratie in jedem Winkel des Landes zwar ersichtlich, aber ohne größere Folgen. Das zentrale Problem der paraguayischen Politik dreht sich heute um die Frage nach der Qualität der Demokratie und den Bedrohungen, denen sie ausgesetzt ist, insbesondere durch die jetzige Regierung, die die äußere Form der Demokratie zwar wahren, aber den Inhalt ändern will.

Dieses Problem ist wesentlich komplexer und schwieriger zu analysieren und zu verstehen. Anders als bei der Antinomie Demokratie – Autoritarismus gibt es keine politischen Interessengruppen, die sich offen gegen die Demokratie oder gegen die Verbesserung ihrer Qualität aussprechen.

Die politische Praxis hingegen trägt zur schlechten Qualität der Demokratie bei und behindert diese gleichermaßen durch ihre Handlungen wie Versäumnisse. Daher soll sich die Analyse nicht auf den Diskurs der Akteure konzentrieren, sondern auf die Praxis und andere, insbesondere institutionelle Faktoren, die zum Aufbau einer qualitativ besseren Demokratie beitragen oder sie behindern.

Wenn man jüngere Erhebungen vergleicht, wird offensichtlich, was mit dem soeben Genannten gemeint ist. Ob wir die Qualität der Demokratie nun anhand von objektiven politischen Indikatoren messen oder anhand von ebenso objektiven sozioökonomischen Indikatoren, oder ob wir die Bürger über ihre Wahrnehmung der Demokratie befragen – es kommt immer das Gleiche dabei heraus: Die Ergebnisse gehören zu den schlechtesten in ganz Südamerika.

Wenn wir also die von der Weltbank entwickelten Governance-Indikatoren analysieren, stellen wir fest, dass Paraguay die schlechtesten Bewertungen in ganz Südamerika erhält.

1) Bei allen nationalen Wahlen seit 1993, außer 1998, lag die Summe der Stimmen aller Oppositionsparteien bei etwa 60 Prozent.



2) In dieser und den folgenden Tabellen sind die Länder je nach ihrer wirtschaftlichen Entwicklung in drei Gruppen zusammengefasst. Die Daten wurden nach Daniel Kaufmann, Aart Kraay und Massimo Mastruzzi (2005) zitiert. VA = Voice and Accountability (Rechte und Verantwortlichkeit); PS = Political Stability (Politische Stabilität); GE = Government Effectiveness (Effizienz der Regierung); RQ = Regulatory Quality (Art und Umfang der Regulierung); RL = Rule of Law (Rolle des Gesetzes/ Rechtsstaatlichkeit). Die Zahlen bilden eine Normalverteilung mit Werten, die etwa im Bereich von - 2,5 bis + 2,5 liegen. Die Autoren leiten ihre Daten aus 25 verschiedenen Datenbanken (Clustern) ab, die von 18 verschiedenen Institutionen erstellt wurden und jeweils auf Hunderten von Einzelfällen basieren. Die Autoren haben eine Standardabweichung für jede Dimension und pro Land geschätzt. In diesem Fall bewegen sich die Werte für Voice and Accountability in einem Bereich von 0,13 bis 0,15, für Political Stability von 0,19 bis 0,22 und für Government Effectiveness von 0,15 bis 0,17. In allen drei Fällen haben Bolivien und Uruguay jeweils die höchsten Werte (jeweils 0,15, 0,22 und 0,17). Für Regulatory Quality und Rule of Law liegt der Bereich der Standardabweichung von 0,18 bis 0,20 und von 0,12 bis 0,14. Paraguay hat dabei jeweils die höchsten Werte (0,20 und 0,14). Was die politische Stabilität angeht, so verzerren die Ausnahmesituationen in Kolumbien und Peru, die sich über den größten Teil der achtziger und neunziger Jahre hinziehen, ganz klar die Werte bei den Ländern in der Kategorie der mittelmäßigen wirtschaftlichen Entwicklung.

3) Die Daten über das BIP-Wachstum pro Kopf und die Arbeitslosigkeit in den Städten wurden aus CEPAL (2005: 169, 186) entnommen.

**■ Tabelle 1<sup>3)</sup>: Governance-Indikatoren 1996–2004**

Länder	V&A	PS	GE	RQ	RL
Paraguay	- 0,23	- 0,71	- 1,07	- 0,60	- 1,09
Ekuador	- 0,19	- 0,83	- 0,85	- 0,60	- 0,71
Bolivien	- 0,01	- 0,65	- 0,63	- 0,05	- 0,55
<i>Durchschnitt</i>	<i>- 0,14</i>	<i>- 0,73</i>	<i>- 0,85</i>	<i>- 0,42</i>	<i>- 0,78</i>
Kolumbien	- 0,47	- 1,69	- 0,18	- 0,12	- 0,70
Peru	- 0,04	- 0,68	- 0,58	- 0,17	- 0,63
Uruguay	1,00	0,49	0,52	0,30	0,42
Venezuela	- 0,46	- 1,10	- 0,96	- 1,24	- 1,10
<i>Durchschnitt</i>	<i>0,01</i>	<i>- 0,75</i>	<i>- 0,30</i>	<i>- 0,38</i>	<i>- 0,50</i>
Argentinien	0,49	- 0,24	- 0,33	- 0,81	- 0,71
Brasilien	0,34	- 0,13	0,02	0,19	- 0,21
Chile	1,09	0,89	1,27	1,62	1,16
<i>Durchschnitt</i>	<i>0,64</i>	<i>0,17</i>	<i>0,33</i>	<i>0,33</i>	<i>0,30</i>

Wenn wir unser Augenmerk auf die aus den sozioökonomischen Indikatoren ersichtliche Effizienz richten, so befindet sich Paraguay ebenfalls am unteren Ende der Skala, obwohl man ehrlich zugeben muss, dass die Wirtschaftsleistung der Region insgesamt alles andere als herausragend ist.

**■ Tabelle 2<sup>3)</sup>: Sozioökonomische Leistungsindikatoren Durchschnitt 1996–2005**

Länder	BIP-Wachstum	Arbeitslosigkeit	Amut	Städtische Einkommensverteilung pro Kopf
Paraguay	- 1,1	10,0	61,0	30,3
Ekuador	1,1	11,1	49,0	20,8
Bolivien	0,9	7,1	62,4	34,4
<i>Durchschnitt</i>	<i>0,1</i>	<i>9,4</i>	<i>57,5</i>	<i>28,5</i>
Kolumbien	0,3	16,0	50,6	24,1
Peru	1,6	9,1	54,7	20,6
Uruguay	1,0	13,3	15,4	4,5
Venezuela	0,9	13,8	48,6	22,1
<i>Durchschnitt</i>	<i>0,3</i>	<i>13,0</i>	<i>42,3</i>	<i>17,8</i>
Argentinien	1,4	15,4	29,4	12,2
Brasilien	0,7	8,5	38,7	17,8
Chile	3,0	8,1	18,7	6,3
<i>Durchschnitt</i>	<i>0,5</i>	<i>11,0</i>	<i>28,9</i>	<i>12,1</i>

Die Ausnahme bildet hier der Koeffizient der Arbeitslosigkeit in den Städten. Paraguay erzielt hier keine so schlechten Zahlen wie beispielsweise die Länder mit mittlerem Entwicklungsstand. Allerdings muss auch hier berücksichtigt werden, dass die Daten zu Vergleichszwecken nicht besonders zuverlässig sind und die Daten zur Arbeitslosigkeit durch unterbezahlte Arbeitsplätze, informelle Arbeitsplätze etc. verzerrt sind. Dadurch können relativ ungenaue Erkenntnisse gewonnen werden und der Wert dieser Daten für die Analyse ist geschmälert.

Schließlich bringt ein Vergleich der Indikatoren zur *Legitimität* genauso schlechte Werte hervor. Daran lassen sich die unzureichenden Leistungen des Systems gut erkennen.

**■ Tabelle 3<sup>4)</sup>: Indikatoren für die Zufriedenheit mit der Demokratie**

Land	Demokratie		
	Allgemeiner Index	Unterstützung von	Zufriedenheit mit
Paraguay	38/34	32	17
Ecuador	38/34	43	14
Bolivien	40/39	49	24
<i>Durchschnitt</i>	<i>39/36</i>	<i>42</i>	<i>18</i>
Kolumbien	41/41	46	29
Peru	40/39	40	13
Uruguay	66/68	77	63
Venezuela	53/56	76	56
<i>Durchschnitt</i>	<i>50/51</i>	<i>60</i>	<i>40</i>
Argentinien	59/57	65	34
Brasilien	47/43	37	22
Chile	53/56	59	43
<i>Durchschnitt</i>	<i>53/52</i>	<i>54</i>	<i>33</i>

Diese Zahlen können noch ergänzt werden durch die schlechte Qualität der Justiz und die allgemein verbreitete Korruption. Der Index zur Korruptionswahrnehmung 2005 von Transparency International bewertet Paraguay mit 2,1 von möglichen zehn Punkten (auf einer Skala von der größten bis zur geringsten Korruption). Das bedeutet, dass Paraguay

Die Koeffizienten zur Armut und zur ungerechten Einkommensverteilung wurden aus CEPAL (2005b: 69–71) entnommen. Der Koeffizient für die Armut berechnet sich aus dem prozentualen Anteil der Bevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze lebt. Der Koeffizient der ungerechten Einkommensverteilung stellt die *Tiefe der Armut* dar, d. h. wie weit das Einkommen der Ärmsten von der Armutsgrenze entfernt ist und wie weit das Einkommen der Menschen in extremer Armut von der Grenze für extreme Armut entfernt ist. Diese beiden letzten Indikatoren werden jeweils für die letzten beiden Jahre angegeben, in denen diese Werte erhoben wurden, und schwanken zwischen dem Jahr 2001 für Paraguay und 2004 für Argentinien.

4) Die erste Zahl im allgemeinen Index stammt von Frances Hagopian (2005: 334). Dieser Index basiert auf dem arithmetischen Mittel aus dem Zeitraum 2000 bis 2004 der Wahrnehmung der Bürger über: Unterstützung der Demokratie, Zufriedenheit mit der Demokratie, Wichtigkeit der Wahlstimme, Wahlbeteiligung (gültige Stimmen), Vertrauen in die Regierung sowie die Antwort auf die Frage, ob die Demokratie das beste Regierungssystem ist. Die zweite Zahl stellt die vom Autor vorgenommene Aktualisierung desselben Indexes dar und wurde anhand derselben Datenbank von Latinobarómetro für den Zeitraum von 1995 bis 2005 berechnet. Die Indikatoren über gültige Stimmen als Anteil der Bevölkerung im wahlberechtigten Alter sind diejenigen aus dem Index von Hagopian, und dasselbe gilt für die Indikatoren über das Vertrauen in die Regierung, weil die Datenbank von 1995 bis 2005 keine vergleichbaren Daten bietet. Latinobarómetro (2005).

unter den in der Erhebung berücksichtigten Ländern auf Platz 144 von 155 landet (Transparencia Internacional, 2005).

Fazit: Diese Daten über die Qualität der Demokratie in Paraguay geben Anlass zu zwei Fragen. Erstens: Warum liegt die Leistung der Demokratie in Paraguay, das Teil derselben „Welle“ ist wie die übrigen Länder, so weit unter dem Durchschnitt der Region? Zweitens: Lassen sich für diesen Unterschied Gründe identifizieren? Die Antwort lautet, dass es zwei Arten von Erklärungen gibt. Die eine hat mit der Qualität der Regierungspolitik und der daraus resultierenden anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation zu tun. Die zweite basiert auf dem Wesen des politischen Prozesses, der zwar die Loyalität der Wähler, zugleich aber auch tiefe Unzufriedenheit und soziale Missstände fördert.

### ■ Die Regierungspolitik

Der allgemein verbreitete Pessimismus der Bevölkerung gegenüber der Demokratie ist kein Zufallsprodukt. Vielmehr ist er das Ergebnis von Regierungen, die über 15 Jahre lang unfähig waren, den von den Bürgern erhofften Entwicklungsstand hervorzubringen.

Von 1999 bis 2002 verringerte sich das Sozialprodukt (BIP) pro Kopf sogar von 1445 US-Dollar auf 934 US-Dollar und das BIP pro Einwohner im Jahr 2003 lag leicht unter dem von 1989, das 1000 US-Dollar betrug. Die Wirtschaft erlebte von 2004 bis 2006 ein leichtes Wachstum, aber dieses hat im Wesentlichen mit dem Anstieg der Fleischexporte und der Sojapreise zu tun. Daher waren die Auswirkungen auf den allgemeinen Wohlstand auch gering. Das BIP pro Kopf in Dollar von 2005 betrug 1396 US-Dollar und war damit fast identisch mit dem von 1985 (1392 US-Dollar).<sup>5)</sup> Wenn in Lateinamerika von den achtziger Jahren als dem verlorenen Jahrzehnt gesprochen wird, dann hat Paraguay zwei verlorene Jahrzehnte zu verzeichnen, und es gibt keine klaren Anzeichen für einen Wandel.

Die paraguayische Wirtschaft ist allgemein von ständig abnehmender Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gekennzeichnet und die Armut hat sich ausgebreitet und verschlimmert. Im Jahr 2004 überlebten 40 Prozent der paraguayischen Bevölke-

5) Daten aus verschiedenen Jahresberichten der Zentralbank von Paraguay (Banco Central del Paraguay, 2005).

rung in den ländlichen Gebieten mit monatlich 135000 Guaraníes (6,50 EUR/Monat) und in den städtischen Gebieten mit monatlich 358000 Guaraníes (17,- EUR/Monat) (DGEEC, 2004b). Andererseits geht aus der neuesten Umfrage des World Economic Forum von 2006 beim „Index der Wettbewerbsfähigkeit für das Wachstum“ hervor, dass Paraguay auf Platz 106 von 125 der berücksichtigten Ländern eingestuft wurde. Uruguay wurde hingegen auf Platz 54, Brasilien auf Platz 65 und Argentinien auf Platz 72 eingestuft. (World Economic Forum, 2006)

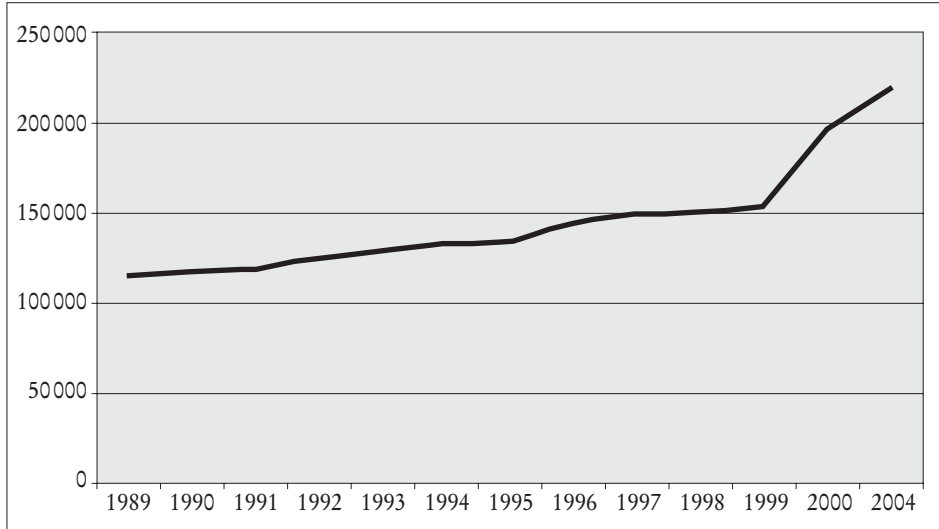
Der „Bericht über die menschliche Entwicklung“ des UNDP aus dem Jahr 2005 stuft Paraguay unter 177 Ländern auf Platz 88 ein, Argentinien auf Platz 34, Uruguay auf Platz 46 und Brasilien auf Platz 63. Darin spiegelt sich ein Land mit 2,3 Millionen Einwohnern unterhalb der Armutsgrenze und einer Million Einwohnern in extremer Armut wider – bei einer Gesamtbevölkerung von 5,8 Millionen Einwohnern (PNUD, 2005).

Mit dem anhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Verfall ging die Zunahme der informellen Wirtschaft Hand in Hand, die sich ausdrückt in Piraterie, Schmuggel, Drogenhandel und Geldwäsche – sprich: dem Agieren der Mafia in allen ihren Ausprägungen –, insbesondere im Einflussgebiet von Ciudad del Este-Pedro Juan Caballero. Mit diesen Tätigkeiten werden Beträge umgesetzt, die mindestens 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts des ganzen Landes entsprechen.

Dennoch haben im Gegensatz zu diesen dürftigen Ergebnissen die Ausgaben (nicht die Stärke) des Staates weiter zugenommen. Der Anstieg der Beschäftigten im öffentlichen Sektor ist bemerkenswert, wie die Abbildungen 1 bis 4 beweisen (siehe unten), ebenso die Zunahme der bürokratischen Last (der prozentuale Anteil des steuerpflichtigen Einkommens, der für Gehaltszahlungen aufgewendet wird) und die Zunahme des Budgets für das Bildungsministerium, was grundsätzlich durch die Gehaltserhöhungen und die erhöhte Anzahl von Beschäftigten bedingt ist. So kommt es, dass sich die Zahl der im öffentlichen Sektor Beschäftigten von 1989 bis 2005 mehr als verdoppelt hat. Zugleich nahm die bürokratische Last von durchschnittlich 42 Prozent in den Jahren von 1980 bis 1988 auf 76 Prozent in den Jahren von 2000 bis

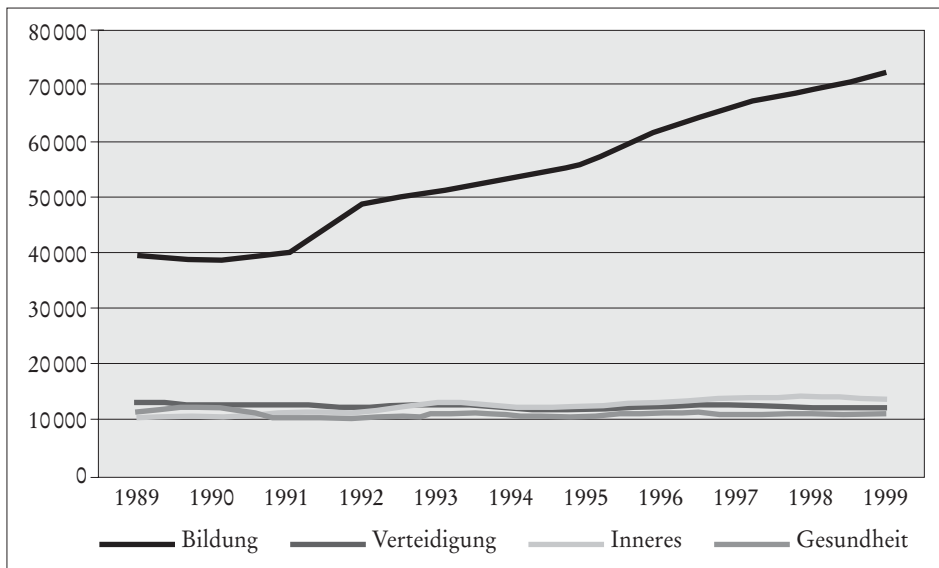
2005 zu. All dies wurde mit Unterstützung des Partido Colorado sowie der Oppositionsparteien durchgesetzt, die zumindest in acht der letzten 13 Jahre die Mehrheit im Senat besaßen, das heißt in der Kammer, die in letzter Instanz über den Haushalt beschließt.

**Abbildung 1<sup>6)</sup>: Anzahl der öffentlichen Bediensteten in der Zentralregierung**



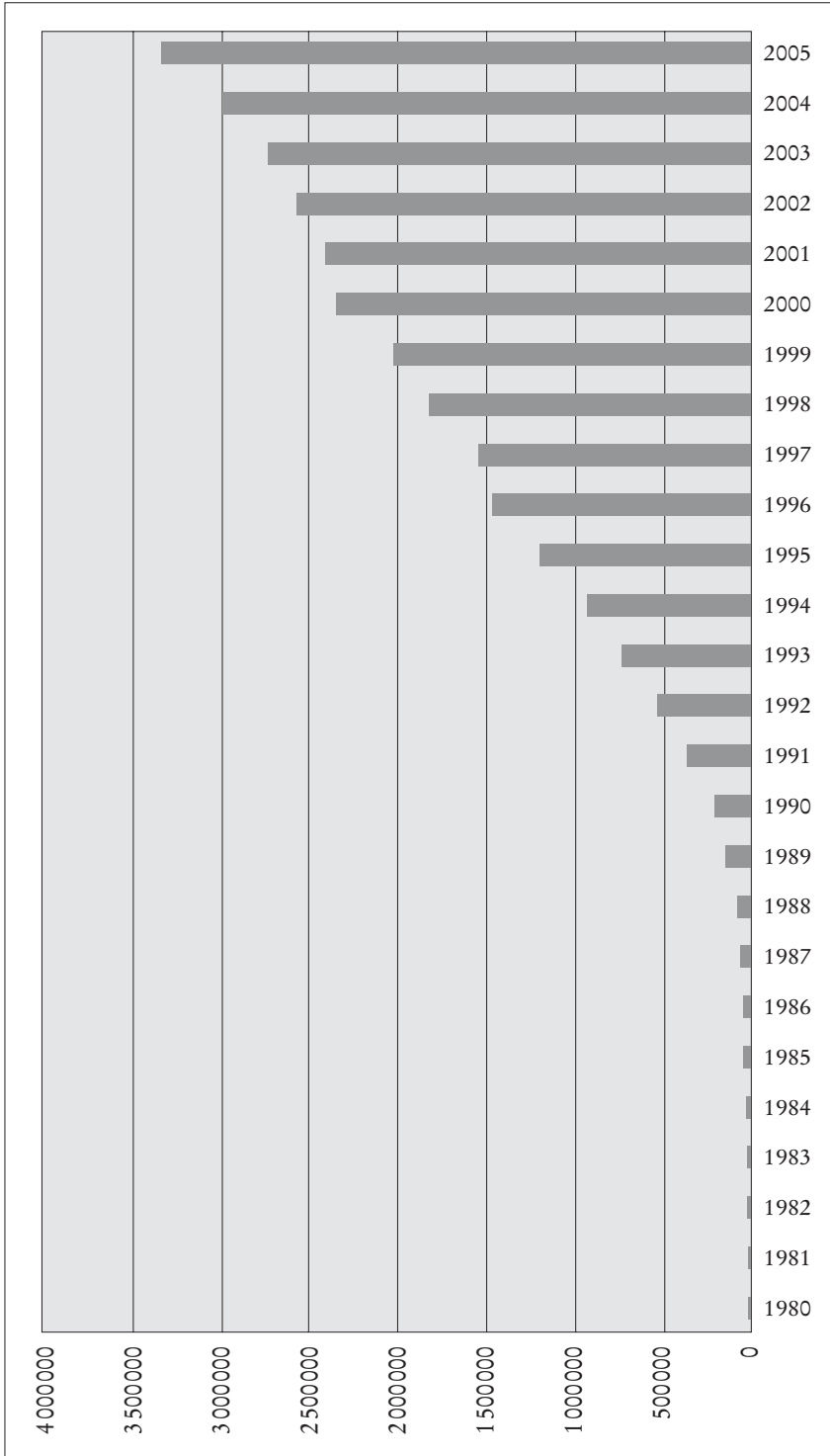
Quelle: Diego Abente-Brun (2006). Anm.: Es wurden nur die Planstellen in absoluten Zahlen erfasst.

**Abbildung 2: Gesamtzahl der Planstellen im Bildungsministerium (1989–1999)**



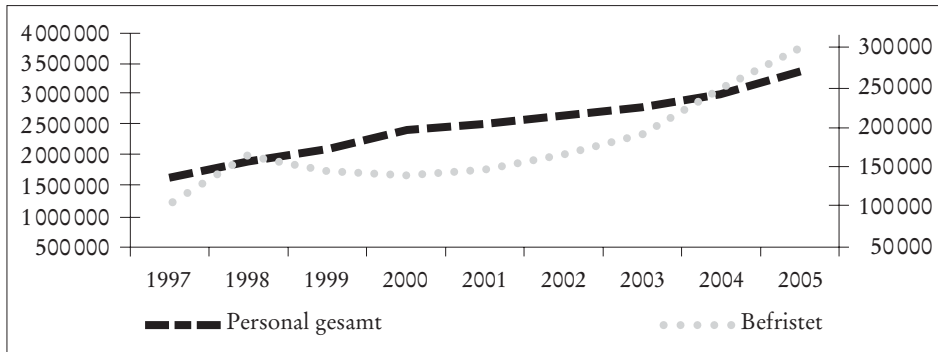
Quelle: Diego Abente-Brun (2006).

■ **Abbildung 3: Entwicklung der öffentlichen Personalausgaben**



Anm: Angaben in Guaranies (laufender Wert) und nur für Planstellen.  
Quelle: Diego Abente-Brun (2006).

■ **Abbildung 4: Entwicklung der Ausgaben für Jahresverträge und Planstellen in Mio. Guaraníes**



Anmerkungen: In Guaraníes (laufender Wert).

Quelle: Finanzministerium von Paraguay.

6) Es wurden nur die Planstellen in absoluten Zahlen erfasst. Hinzu kommt eine nicht angegebene Anzahl von „Contratados“, d. h. Personal mit befristeten Verträgen für ein Jahr. Die Ausgaben für Personal mit Einjahresverträgen stellt ca. acht Prozent der Ausgaben für Planstellen dar und die Anzahl der Beschäftigten lässt sich in etwa proportional dazu schätzen.

7) Die *quantitativen Indikatoren* sind widersprüchlich. Die Analphabetismusrate verringerte sich von 1992 bis 2001 von 9,7 Prozent auf 5,1 Prozent, aber der Analphabetismus der Bevölkerung über zehn Jahre nahm von 1995 bis 2004 von fünf Prozent auf 6,3 Prozent zu. Die Nettoeinschulungsrate verringerte sich von 1990 bis 2001 von 93 Prozent auf 90 Prozent, aber der prozentuale Anteil der Kinder, die das fünfte Schuljahr abschließen, steigerte sich von 70 Prozent auf 78 Prozent. Die Einschulungsraten für die Vorschule sind seit der Einführung der Vorschulpflicht von 17 Prozent auf 66 Prozent gestiegen, aber die absoluten Zahlen entsprechen einer wesentlich geringeren Zahl Kinder. In der Sekundarschule, in der sich dieselbe Relation im Hinblick auf Schulpflicht und Zahl der Kinder ergibt, nahm die Einschulungsrate von 27 Prozent auf 53 Prozent zu

Die Bildungsausgaben haben sich von 1988 bis 2005 um das 64-fache erhöht und ihr Anteil am Haushalt hat sich im selben Zeitraum mit einem Anstieg von 11,4 Prozent auf 19,7 Prozent praktisch verdoppelt. Allerdings entspricht das Ergebnis nicht dem Ausmaß des steuerlichen Aufkommens.<sup>7)</sup> Wie eine kürzlich veröffentlichte Studie zeigt, gibt Paraguay einen größeren Teil des BIP für Bildung aus als viele andere lateinamerikanische Länder und das Niveau der Gehälter und öffentlichen Ausgaben je Schüler liegt ebenfalls über dem lateinamerikanischen Durchschnitt (Schiefelbein y Brunstein, 2003:1).

Es ist also absolut angemessen, mit den Worten vom Beginn dieses Abschnitts zu schließen: Der allgemein verbreitete Pessimismus der Bevölkerung gegenüber der Demokratie ist kein Zufallsprodukt. Vielmehr ist er das Ergebnis von Regierungen, die über 15 Jahre lang unfähig waren, den von den Bürgern erhofften Entwicklungsstand hervorzubringen.

Man könnte jetzt argumentieren, dass diese Unfähigkeit auf Fehler bei der Einschätzung der Problematik, auf strategische Fehler, fehlende Fachkenntnisse usw. zurückzuführen sei, aber all dem liegt ein Vorgerüst politischer Faktoren zu Grunde, das immer wieder dazu neigt, diese Form von Ergebnissen hervorzubringen.

### ■ **Der politische Prozess in Paraguay**

Worin besteht die Politik Paraguays? Welches sind ihre herausragendsten Eigenschaften? Die erste

Eigenschaft ist ihr *fehlendes Rückgrat*. Die Politik in Paraguay ist von der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Struktur des Landes völlig abgetrennt. Es fehlt das Bindeglied, das soziale und wirtschaftliche Akteure und Interessen mit politischen Akteuren und Interessen verknüpfen könnte.

So gesehen spielt sich Politik auf einer über-institutionalen Ebene ab. Die Agenda der politischen Akteure geht ausschließlich auf deren Machtinteressen und –ausübung ein; die kollektive soziale oder ökonomische Agenda spielt dabei überhaupt keine Rolle.

Daher kann man sich der Politik in Paraguay gut mit der ökonomischen Theorie der Demokratie von Anthony Downs annähern. Die politischen Akteure streben nicht nach der Macht, weil sie eine bestimmte Politik entwickeln wollen, sondern sie entwickeln eine bestimmte Politik, um an die Macht zu kommen und/oder sie zu behalten. Die politischen Akteure werden dabei vor allem von dem Wunsch nach Prestige, Gewinn und Macht getrieben, die sie sich über die Politik verschaffen wollen.

Genau aus diesem Grund sind die traditionellen politischen Parteien in Paraguay (die Asociación Nacional Republicana oder der Partido Colorado sowie der Partido Liberal Radical Auténtico) weder eindeutig konservativ noch eindeutig progressiv, sondern sie nehmen Positionen in der einen oder anderen Richtung ein, wenn es ihre rein opportunistischen oder wahltaktischen Berechnungen günstig erscheinen lassen. Historisch gesehen haben sich diese Parteien selbst als *polyklassistisch* definiert. Mit dieser Bezeichnung bezogen sie sich nicht nur auf ihre politische Basis in der Gesellschaft, sondern auch auf ihre Positionierung im Hinblick auf die Regierungspolitik.

Offensichtlich hat ein derartiges politisches System von Natur aus einen Hang zum Konservatismus, da die wirtschaftlich stärksten Interessengruppen auch die größten Chancen haben, in den politischen Parteien ihren Einfluss auszuüben, damit die Regierungspolitik ihre Interessen oder Privilegien nicht bedroht.

Die neuen politischen Parteien (insbesondere Encuentro Nacional, País Solidario und Patria Querida) haben einen moderneren Charakter und haben versucht, eine organischere Verbindung mit sozioökonomischen Interessengruppen aufzubauen. *Encuentro Nacional* hat diesen Weg zuerst beschritten – und

(DGEEC, 2004a). Andererseits beschreiben die wenigen *Qualitätsindikatoren* ein sehr erbärmliches Panorama, Abente Brun (2006).



später folgte Patria Querida –, zusammen mit einigen Interessengemeinschaften aus der Privatwirtschaft und der Mittelschicht, Freiberufler und Facharbeiter, während País Solidario den Kontakt zu den volkstümlichen Interessengruppen der Randgebiete von Asunción und einer Mittelschicht aus Freiberuflern und Facharbeitern versucht hat. Bis jetzt ist noch nicht abzusehen, welche politische Farbe die neu gegründete Bewegung Movimiento Tekojojá annehmen wird.

Allerdings repräsentieren die beiden Parteien Partido Colorado und Partido Liberal zusammen 75 Prozent bis 85 Prozent der nationalen Wählerstimmen. Diese beiden traditionellen Parteien haben insgesamt 2196742 Mitglieder; das entspricht 80 Prozent des letzten Wählerregisters!<sup>8)</sup> 47 Prozent der Bevölkerung geben an, bereits zu wissen, für wen sie stimmen würden, wenn am nächsten Sonntag gewählt würde. (Latinobarómetro, 2004: 30). Und dennoch bewerteten 75 Prozent der Bevölkerung im Zeitraum von 2001 bis 2005 die politischen Parteien als die am wenigsten vertrauenswürdigen Institutionen. (CIRD/USAID, 2006: 16).

Fazit: In der Politik in Paraguay geht es im Wesentlichen nicht um die Vermittlung oder den Zusammenschluss von wirtschaftlichen und sozialen Interessen, sondern um die Interessen der Parteien, Prestige, Gewinn und Macht zu erlangen und/oder diese für sich zu bewahren. Die Vermittlung oder die Aggregation gesellschaftlicher Interessen ist eine Aufgabe, die *by default*, nicht *by design* durchgeführt wird.

Welche Auswirkungen hat die Vorherrschaft dieser Parteienstruktur? Drei Folgeerscheinungen sind deutlich sichtbar – das Vorherrschen einer partikularistischen gegenüber einer universalistischen Logik, die Dominanz des Opportunismus gegenüber dem Sinn für faire Chancen sowie das Streben nach schnellen und leichten Gewinnen gegenüber ernsthaften Anstrengungen, um das eigene Wohlergehen zu verbessern.

### *Universalistische Logik versus partikularistische Logik*

Die Massenparteien oder Weltanschauungsparteien sind Parteien der Kollektive (*Constituencies*) und der Umverteilung. Sie suchen die Unterstützung bei den sozialen Akteuren oder Interessengruppen und ob-

8) Nach Angaben des Obersten Wahlgerichtshofes (Tribunal Superior de Justicia Electoral) von 2006 hat der Partido Colorado 1518101 Mitglieder und der Partido Liberal zählt derzeit 678641 Mitglieder.

wohl sie sich anschließend zu „Catch-All“-Parteien entwickeln können und flexibler werden, um eine größere Basis zu gewinnen, bleiben sie dennoch in ihrer Identität der ursprünglichen gesellschaftlichen Basis treu. Beispiele für solche Parteien sind die linken Parteien in Chile, die des Frente Amplio in Uruguay sowie die Arbeiterpartei in Brasilien. Die starke Verknüpfung mit der Arbeiterklasse kann verwässert werden, aber die Weltanschauung einer fortschrittlichen Partei, die sich für die Belange der Arbeiter, der Besitzlosen und für die Rechte der diskriminierten Minderheiten einsetzt, bleibt dennoch erhalten.

Im Gegensatz dazu sind die Klientelparteien Parteien der Individuen (*Constituents*) und der Verteilung. Ihr Diskurs und ihre soziokulturelle Identität sind mehr oder weniger uneindeutig, populistisch, konservativ, autoritär und personenbezogen. Die Klientelparteien funktionieren auf partikularistische Weise. Anstatt eine Politik auf den Weg zu bringen, die sich auf die Interessen von Klassen oder eine Koalition aus Klassen und Gruppen gründet, neigen solche Parteien dazu, eine punktuelle Gesetzgebung vom Typ *pork-barrel* zu fördern, die sich im Allgemeinen als inkohärent, widersprüchlich und letztendlich kontraproduktiv erweist. 28 Prozent der im Jahr 2005 von Latinobarómetro befragten Personen kennen persönlich jemanden, der Gefälligkeiten oder Privilegien erhalten hat, weil er oder sie mit der Regierungspartei sympathisiert hat. Dieser Prozentsatz wird nur noch von Mexiko übertroffen und liegt weit über dem lateinamerikanischen Durchschnitt (19 Prozent) (Latinobarómetro, 2005: 30).

Zudem bedienen sich die Klientelparteien mit Zugang zu staatlichen Mitteln, also die Partido Colorado, gewöhnlich des Stimmenkaufs. 77,2 Prozent der Befragten gaben in einer kürzlich durchgeführten Umfrage an, dass sie an diese Praktik glauben (CIRD/USAID Cultura Política y Gobernabilidad Democrática. Asunción, 2005: 30).

In Tabelle 4 (siehe unten) werden die Unterschiede zwischen diesen beiden Idealtypen von Parteien unterstrichen. Ich bevorzuge den Ausdruck *Weltanschauung* für Massenparteien, weil diese trotz des Wandels, den sie zu einer Catch-All-Partei durchgemacht haben (nach Kirchheimer), dennoch eine besondere *Identität* oder eine besondere *Weltanschauung*

ung bewahrt haben. Das zeigt sich deutlich an der Beschaffenheit ihrer gesellschaftlichen Basis, ihrer Neigung hinsichtlich der Regierungspolitik und ihres Identitätsprofils.<sup>9)</sup>

**I Tabelle 4: Parteitypen und gesellschaftliche sowie regierungspolitische Entsprechungen**

Parteientyp	Gesellschaftliche Basis	Neigung bei der Regierungspolitik	Identitätsprofil
Weltanschauungsparteien	Constituencies, Kollektiv	Umverteilung, Regulierung, Universalismus	Progressiv, Arbeiterfreundlich, für die Besitzlosen, für die Diskriminierten,
Klientelparteien	Constituents, Individuell	Verteilung, Partikularismus	Populistisch, Konservativ, Unternehmerfreundlich, personenbezogen

9) Ein gutes Beispiel für solche Idealtypen bieten die PSOE und PP in Spanien. Nicht einmal die PSEO ist noch dieselbe Arbeiterpartei, die sie einmal war, und die PP ist die rechte Hand der Bourgeoisie, aber das heißt noch lange nicht, dass man sie nicht an ihrem jeweils typischen Profil unterscheiden könnte.

Hinzu kommt der Fraktionismus oder „Gruppiemus“, der in Wirklichkeit die Grundeinheit der paraguayischen Politikorganisation darstellt, sozusagen ihre Stammzelle. Die Gruppen bilden einen mehr oder weniger standhaften Anhang der politischen Führer, verbunden durch die Bande des Klientelismus, d. h. durch ein komplexes Patron-Klienten-Beziehungsgeflecht, welches sich von den höchsten Machtsphären bis in die äußersten Winkel des paraguayischen Ackerlandes erstreckt. Es handelt sich also um Netzwerke, die den Menschen den Zugang zu Prestige, Gewinn und Macht verschaffen.

Diese Gruppen wurden durch die Übernahme des Direktwahlsystems innerhalb der politischen Parteien mit dem Wahlgesetz von 1991 und der Verfassung von 1992 gestärkt. Die Direktwahl hat die Führungsrollen in den Parteien geschwächt, die Parteidisziplin ausgehöhlt, die Macht des Geldes in der Politik erhöht, die Parteimacht zersplittert und die Feudalisierung der paraguayischen Politik gefördert.

Diese oben genannten, durch den gesetzlichen und verfassungsmäßigen Rahmen gestärkten Gruppen bewahren den Zusammenhalt dank eines Schemas der Verteilung vom Staat abgezwigter Pfründe und Förderungen. So kommt es, dass der Zugang zum nationalen, regionalen oder kommunalen Staatsapparat ein Grundbedürfnis für das Überleben von Gruppen darstellt.

Beispiele für solche Pfründen und Förderungen, die in den USA als *patronage* bezeichnet werden, sind Aufstellungen als Kandidaten bei Wahlen, Posten in der öffentlichen Verwaltung und Geschäfte mit dem Staat. Die spektakuläre Zunahme der Beschäftigungszahlen im öffentlichen Sektor seit dem Sturz der Diktatur im Jahr 1989 ist ein Beispiel dafür, wie sich die Politik zunehmend um den Arbeitsplatz gedreht hat, das heißt um die Möglichkeit, einen Arbeitsplatz in der öffentlichen Verwaltung anzubieten und zu erhalten.

So kommt es zu der traditionellen Patronatspolitik, deren offen sichtbare Züge der Korruption sich durch die Verallgemeinerung der Privilegien und ihrer Verwaltung auszeichnen. Hier kommt allerdings der Faktor der reinen, harten Korruption ins Spiel, die zugleich dazu dient, Mittel für den Zugang zur Macht bereitzustellen, die auf deren Bewahrung und die persönliche Bereicherung ausgerichtet sind.

Diese Korruption kommt auf diversen Ebenen vor. Erstens durch den Zuschlag von Aufträgen mit dem Staat als Quelle für große Beträge, zumal eine Überzahlung der Kosten von ca. 20 Prozent üblich ist. Zweitens, der direkte Betrug durch fiktive Transaktionen mit dem Staat. Und drittens der Betrug in den staatlichen Stellen, die mit der Eintreibung von Steuern und Zöllen betraut sind: Dort werden schätzungsweise bis zu 70 Prozent der Einnahmen der Zölle und ein vergleichbarer Prozentsatz der übrigen Steuern abgezweigt. Die Leader, welche Zugriff auf diese Mittel haben, stärken damit ihre Position in den Gruppen oder sorgen dafür, dass ihre Parteifreunde ebenfalls Zugriff auf diese Quellen erhalten.

In den ersten Jahren der jetzigen Regierung hat die Exekutive gezeigt, dass sie sich der Korruptionsbekämpfung in einigen Bereichen verpflichtet fühlte. Die Ergebnisse sind positiv, insbesondere was das Finanzministerium angeht.

Allerdings wurden diese Leistungen von Bereichen, in denen noch viel zu tun ist, überschattet. Hierzu gehören beispielsweise die binationalen Firmen Itaipú und Yacyreta, die Budgets mit vielen Millionen Dollar ohne jegliche Kontrolle verwalten, die öffentlichen Firmen, insbesondere COPACO (die Telefongesellschaft), CONATEL (die Aufsichtsbehörde für die Telekommunikation), ESSAP (der Lie-

ferant für Trinkwasser) und Petropar (das staatliche Unternehmen, das die Einfuhr von Rohöl und dessen Derivaten verwaltet). Es wird auch viel Kritik am Umgang der Regierung mit den Spendengeldern von Taiwan für bestimmte Programme zur Armutsbekämpfung geübt.

Wenn wir uns die Ergebnisse ansehen, können wir also zusammenfassend feststellen, dass die Ziele dieser Initiative offensichtlich nur auf die Bekämpfung der Steuerkrise des Staates abgezielt haben, um dessen grundsätzliches Funktionieren zu garantieren. Die Bekämpfung der übrigen Zentren schwerer Korruption kommt in der Agenda nicht vor.

### *Opportunismus versus Pragmatismus*

Eine zweite Folge ist die Tendenz, um die Stimmen eines jeglichen möglichen Wählerblocks zu werben, ohne dabei die Prioritäten der Regierungspolitik zu berücksichtigen. Dies macht die genannten Parteien extrem verletzlich für den Druck der geschaffenen Interessen der wenigen organisierten Gruppen, welche eine gewisse kollektive Identität besitzen. Es handelt sich dabei hauptsächlich um die Gewerkschaften im Bildungssektor und der öffentlichen Bediensteten. Das Unterscheidungsmerkmal dieser kollektiven Akteure besteht darin, dass diese nicht mit anderen kollektiven Akteuren, sondern mit dem Staat interagieren oder in Konflikt treten. Wie man sich denken kann, fordern sie höhere Gehälter, Sozialleistungen, Privilegien etc. Als Parteien der Verteilung handeln die Klientelparteien derart, dass sie solchen Forderungen systematisch nachgeben. In 17 Jahren Demokratie wurde kein einziger substanzieller Aspekt solcher Forderungen durch irgendeine der im Kongress vertretenen Parteien abgelehnt, und wenn sie noch so absurd waren.

Interessanterweise *interagieren* auch die wichtigsten Bauernorganisationen wie die Federación Nacional Campesina (FNC) und die Organización Nacional Campesina (ONAC), die wiederholt ihre große Organisationsstärke beim Aufruf zu ihren jährlichen Demonstrationen im März in Asunción bewiesen haben, hauptsächlich mit dem Staat, nicht mit anderen gesellschaftlichen Akteuren. Tatsächlich gab es Forderungen wie zum Beispiel nach kostenlosem Baumwollsaamen, Beihilfen zum Erwerb agro-

chemischer Produkte für die Bekämpfung von Plagen, der staatlichen Subventionierung des Baumwollpreises, und dem Erlass der Schulden beim Crédito Agrícola de Habitación (CAH), der staatlichen Bank, welche die Kredite für Kleinbauern verwaltet.<sup>10)</sup>

Während alles in allem die Stärke des Staates gering bleibt, nimmt seine *Zentralität* immer weiter zu. Die Politik bewegt sich um zwei Achsen – die Achse Patron-Klient, in der die Parteienstruktur angesiedelt ist, und die Achse Agent-Firmen, bei der die Parteien als Vermittler (Agenten) fungieren, welche die Firmen mit dem Staat in Kontakt bringen.

In beiden Fällen sind die Forderungen jedoch im Wesentlichen auf die Verteilung ausgerichtet und werden auf Kosten des Staates gelöst. Da sich der Staat in einen Geldautomaten verwandelt hat, funktioniert dieses Prinzip für alle Klassen und Gruppen gleich, und die Unterschiede ergeben sich nur aus deren unterschiedlicher Stärke. Die Parteien ihrerseits werden zu Zwischenhändlern bei der Verteilung von Privilegien und Pfründen, und angesichts der Tatsache, dass der Staat die Zeche zahlt, können sie es sich leisten, großzügig zu sein.

So haben wir nun einen Staat, der Raubtier und Beute zugleich ist. Wie sagte Bartomeu Meliá mit unüberhörbarer Ironie:

„Das Problem der sogenannten Barbaren [der kleinen indigenen Bevölkerung] ist, dass sie in Wirklichkeit nicht Zivilisierten gegenüber stehen, sondern „Wilden“, die sich durch eine Wirtschaft der „Jäger und Sammler“ auszeichnen [... nun ja ...], war Sammeln und Jagen nicht immer schon eine historische Praxis, die in Paraguay seit Jahrhunderten angewandt wird und verstärkt in den letzten Jahren? [...] Ganz Paraguay ist zu einem Jagd- und Sammelrevier geworden, in dem der Staat das größte Reservat und das einfachste Beutestück darstellt; bei ihm muss der Bürger seine Mittel abliefern, und zwar nicht nur die, die er übrig hat, sondern auch die lebensnotwendigen.“ (1996: 13)

So wird der normale Durchschnittsbürger zum Opfer und ohnmächtigen Zeugen einer Situation, die funktionell mit der Tragödie der *Comuneros* vergleichbar ist (Oström, 1990): Der gemeinschaftliche Besitz, ein zentraler und zugleich schwacher Staat, verwandelt sich in ein beschränktes Beutestück für Jäger und

10) Diese Organisationen waren am Anfang relativ erfolgreich, haben aber dennoch kein ausreichendes Konsolidierungsniveau erreicht. Nagel (2005).

Sammler, deren Raubzüge in immer kürzeren Abständen das Überleben des Staates selbst gefährden.

*Vorberrschen einer gewinnorientierten Logik des „Rent-Seeking“*

Drittens verstärken die Parteien ihr gewinnorientiertes Verhalten gegenüber anderen mächtigen sozialen und wirtschaftlichen Akteuren, wenn der Staat wie eine Ausgabestelle für Privilegien verwaltet wird. Die Unternehmerverbände reden beispielsweise im Allgemeinen vom freien Markt. In der Praxis jedoch fordern sie andauernd die Intervention des Staates zur Verteidigung ihrer Interessen, von solchen Kleinigkeiten wie der gesetzlichen Festsetzung der Provisionen, welche die Fluggesellschaften den Reisebüros zu zahlen haben, über die Lockerung der finanziellen Vorschriften zugunsten insolventer Firmen und der Versorgung mit subventionierten Krediten durch das staatliche Bankwesen, bis hin zur Beschlagnahme der öffentlichen Mittel für die Verwendung in öffentlichen Bauprojekten, insbesondere im durch die „Rosca Vial“ (die großen Baufirmen) angetriebenen Straßenbau.

Alles in allem neigen die paraguayischen Politiker allesamt aufgrund ihres Wesens und ihrer Spielregeln nicht von Natur aus dazu, die Qualität der Demokratie zu verbessern. Die Eigeninteressen der Politiker stimmen nicht mit dem allgemeinen Interesse einer qualitativ besseren Demokratie überein. Die Interessen der Agenten (Parteien) und der Kunden (Bürger) sind nicht aufeinander abgestimmt.

Paradoxerweise sind sich jedoch alle darin einig, dass es die Demokratie zu bewahren gilt – das einzige System, in dem sie überleben und nach der Zunahme ihrer Macht streben können. Die politischen Akteure fördern so die Verteidigung der Demokratie und behindern zugleich die Entwicklung einer Qualitätsdemokratie. So kommt es, dass, wie V. O. Key einmal über die Südstaatenpolitik der USA in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gesagt hat, in Paraguay die Politik das vordergründige Problem ist.

### ■ Zukunftsszenarien

Aus der hier vorgestellten Analyse lässt sich schließen, dass die Zukunftsszenarien nur eine zurückhaltende Prognose zulassen. Das Land ist in einem Teu-

felskreis gefangen. In dem einen Extremfall bleibt der Partido Colorado an der Macht und kann programmatisch nur das anbieten, was es immer anbietet. Das haben die aufeinanderfolgenden Regierungen der letzten drei Legislaturperioden gezeigt.

Angesichts der Unfähigkeit der Opposition, realistische Wahlalternativen hervorzubringen, scheint das andere Extrem nur das Auftreten von messianischen Optionen autoritär-populistischen Zuschnitts zu sein, um das geltende Herrschaftsschema zu durchbrechen. Ein Beispiel dafür war Lino Oviedo gegen Ende der neunziger Jahre.

In den letzten Jahren ist es allerdings zu einer neuen Dynamik gekommen, die Anlass zu Hoffnung und Sorge gleichermaßen gibt. Durch die Ermordung von Vizepräsident Luis María Argaña im Jahr 1999 und den Ausschluss der Anhänger von Lino Oviedo (die die Partei UNACE gegründet haben) blieb als einziger bedeutender Akteur im Partido Colorado nur noch der jetzige Präsident Duarte Frutos übrig. Der Erfolg seiner Regierung bei der Lösung der Steuerkrise des Staates und das Fehlen von bedeutenden Parteirivalen haben es Duarte ermöglicht, in der Regierungspartei eine bedeutende Hegemonie aufrechtzuerhalten. Und nicht nur das: Anstatt wie ursprünglich versprochen diesen Einfluss für den Wandel der sozioökonomischen Struktur des Landes und die Sanierung des politischen Systems wie auch der eigenen Partei zu nutzen, hat sich Präsident Duarte Frutos auf die Ausweitung seiner persönlichen Macht konzentriert und sich in eine Kampagne zur Verfassungsreform begeben, die ihm die Wiederwahl ermöglichen soll.

In dieser Stimmung hat Duarte Frutos den Partido Colorado nach der Logik des *stronismo* neu strukturiert. Die Parteitreue der öffentlichen Verwaltung wurde wieder stark in den Vordergrund gerückt; der Ermessensspielraum beim Umgang mit und Zugang zu den öffentlichen Mitteln wurde erweitert (insbesondere für die binationalen Unternehmen Itaipú und Yacyreta); der doppelte Diskurs über die sozialen Themen und die Themen von nationalem Interesse hat sich verschärft; es wurde eine Logik des Ausschlusses innerhalb der Partei eingeführt (nur die Anhänger des Präsidenten erhalten bedeutende Posten und alle wichtigen politischen Ämter, vor allem der



Vorsitz von Abteilungen oder Basiseinheiten, sind mit den eigenen Getreuen besetzt); die Justiz und die Staatsanwaltschaft wurden der politischen Kontrolle unterworfen. Zusammenfassend kann man sagen, dass die gesamte Macht des Staates nur im Dienste von Duarte persönlichen Ambitionen steht.

Da Duarte Frutos dieselbe Taktik wie die Stroessner-Diktatur verfolgt, wurde dieser Prozess durch die Tatsache möglich, dass es seiner Regierung gelungen ist, die Oppositionsfront zu zerschlagen, indem man einigen ihrer Interessengruppen Pfründen und Privilegien anbot.

Aber der eigentliche Bruch geschah zu Beginn des Jahres 2006, als der Präsident unter offener Verfassungsverletzung und mit der Komplizenschaft der Mehrheit des Obersten Gerichtshofes den Vorsitz der Regierungspartei übernahm. Die Tatsache an sich ist vielleicht nicht so bedeutend wie die Metapher, an die sie erinnerte. Das dadurch ausgesandte Signal war eindeutig und gut überlegt. Die Botschaft lautete, dass ihn nichts und niemand aufhalten konnte. „Schließen Sie sich an ... oder bleiben Sie auf der Strecke.“

Wahrscheinlich hatte weder der Präsident noch die Opposition mit dem Ausmaß der Bürgerreaktion gerechnet. Bei einem spontan organisierten Protestmarsch versammelte sich eine Menge von über 40000 Menschen und skandierte „Dictadura nunca más“ (Diktatur – nie wieder!).

Diese Tatsache löste nicht nur das Entgleisen der Regierungspläne aus, sondern auch das Auftreten einer neuen politischen Figur – der des ehemaligen Bischofs von San Pedro, Fernando Lugo, der den Marsch koordiniert hatte. In nur sechs Monaten veränderte sich die politische Bühne radikal. Lugo wurde plötzlich zur Bezugsperson mit der größten Bindungskraft für die Opposition und erscheint in einer Umfrage nach der anderen als aussichtsreichster Kandidat für den Wahlkampf im Mai 2008.

Im Dezember 2006 trat Lugo von seinem Priesteramt zurück und obwohl er vom Vatikan abgemahnt und vom Dienst suspendiert wurde, hat er alle Möglichkeiten und Rechte, an den Wahlen im Jahr 2008 teilzunehmen. Fast sofort danach bildete sich eine neue politische Bewegung mit linker Ausrichtung unter dem Namen „Tekojojá“ (Gleichheit), die den Kandidaten unterstützt.

Die unkontrollierten Ambitionen des Präsidenten und das dadurch bedingte Eindringen von Lugo in die Politik beschleunigten den Prozess der Annäherung zwischen den Oppositionsparteien und verdrängten die Lobbies, die für Verhandlungen mit Duarte Frutos offen waren. Diese fürchten nun, auf der Strecke zu bleiben – aber nicht auf der des Partido Colorado, sondern auf der der Opposition, welche heute in einer Koalition vereinigt ist, die auf die Aufstellung eines einzigen gemeinsamen Kandidaten bei den Wahlen von 2008 abzielt. Der Präsident hat dadurch praktisch keine Möglichkeit mehr, erneut zu kandidieren. In weniger als einem Jahr hat sich die politische Landschaft radikal verändert.

Das Phänomen Lugo, dessen Beliebtheit über alle Parteigrenzen hinaus reicht und die üblichen Loyalitäten aufzubrechen droht, zeigt, dass unter politischen Bedingungen wie denen Paraguays schon das Auftreten einer Figur, die chilliastische Hoffnungen weckt, genügt, eine so starke und verwurzelte klientelistische Struktur aufzubrechen. Nur so kann man aus einer Situation entkommen, in der 80 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung Mitglied in einer traditionellen Partei sind und zugleich 75 Prozent die Parteien als die am wenigsten vertrauenswürdigen Institutionen einschätzen.

Wenn auch der charismatische Charakter der Figur Lugos klar erkennbar ist, so jedoch nicht sein politisches und ideologisches Profil. Einige sehen in ihm einen Chávez oder Morales, obwohl Lugo sich als Mann der Mitte definiert und auf der Notwendigkeit der Bereinigung der paraguayischen Politik besteht. Andererseits stellen die vom Movimiento Tekojojá publizierten Schriften eine Mischung aus abgeklärtem Sozialismus (in der Doktrin) mit einer Prise realistischen Pragmatismus (im Praktischen) dar, aber zweifellos fehlt noch ein Entscheidungsprozess, um das Profil klar herauszuarbeiten.

Es ist noch nicht klar, wie die Kräfte der Parteienkoalition der Opposition einerseits und die von Lugo andererseits vereinigt werden sollen. Die einen schlagen vor, einen Präsidentschaftskandidaten über eine offene Wahl zu bestimmen, während andere lieber eine politische Vereinbarung treffen wollen. Dieser Engpass erinnert an das Dilemma der Opposition seit 1993: die Parteien mit einer Struktur haben keine

Kandidaten mit Siegeschancen, und die Kandidaten mit Siegeschancen haben keine Partei mit einer festen Struktur.

Es ist auch nicht klar, was für ein Regierungsprogramm im Falle der Einigkeit bei der Kandidatenfrage vorgeschlagen werden soll, obwohl dieses Problem weit davon entfernt ist, den meisten Politikern den Schlaf zu rauben. Dennoch ist es offensichtlich, dass eine Kandidatur von Lugo leichter „verdaulich“ würde, wenn auch konservative Interessengruppen in seine Koalition einstiegen; ein konservativerer Kandidat müsste seinerseits ein eher Mitte-orientiertes Profil annehmen.

Zu guter Letzt bleibt noch ein rechtliches Hindernis zu überwinden. Die Regierungspartei und konservative Sektoren argumentieren, dass Lugo nach der Verfassung kein passives Wahlrecht für die Präsidentschaftswahl besitzt, weil er aus der Sicht der katholischen Kirche immer noch seinen Status als Priester innehat, denn die Fähigkeit zur Erteilung der heiligen Sakramente ist entscheidend. Selbstverständlich antworten Lugo und die Opposition, dass das kanonische Recht kein Bestandteil der Rechtsordnung der Republik sei, und dass Lugo nach seinem Rücktritt aus rechtlicher Sicht kein Priester mehr ist. Wenn dieses Problem auf dem Rechtsweg gelöst werden soll, dann besteht das große Risiko, dass der vom Präsidenten und dem Partido Colorado kontrollierte Oberste Gerichtshof Lugo das passive Wahlrecht ab-erkennt.

Fazit: Paraguay steht wieder einmal am Scheideweg. Es bleibt abzuwarten, ob die von Lugo provozierte Millenniumseruption ausreicht, um den politischen Wandel hervorzurufen. Sollte dies so sein, so müsste dieselbe Eruption auch einen tiefgreifenden Wandel im Wesen der paraguayischen Politik auslösen. Allerdings ist auch schon einfach die Entblößung der korrupten Struktur der aktuellen Macht lohnend genug und wird die Türen zu einem neuen Prozess und zu neuer Hoffnung aufstoßen.

## ■ Literaturhinweise

- Abente-Brun, Diego (2006) *Informe Sobre Estatalidad*. Preparado para el Informe Sobre Desarrollo Humano. PNUD. Asunción.
- Banco Central del Paraguay (2005 y años anteriores) *Informe Económico*, Asunción: BCP. [www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py)
- CIRD/USAID,(2005) *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. Asunción, 2005: 30.
- CIRD/USAID, (2006) *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. Asunción: 16.
- CEPAL, (2005a) *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2005*, Santiago: CEPAL: 169, 186.
- (2005b), *Panorama Social de América Latina 2005*, Santiago: CEPAL: 69–71.
- DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos) (2004a), *Anuario Estadístico 2004*, Asunción: DGEEC.
- (2004b), *Encuesta Permanente de Hogares*. Asunción: DGEEC.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- Hagopian, Frances, (2005) „Conclusions: Government Performance, Political Representation, and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America“ in Frances Hagopian and Scott P. Mainwaring, eds., *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press: 334.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, (2005) *Governance Matters IV*, Washington: World Bank, Working Paper 3630.
- Key, V.O. (1984) *Southern Politics in State and Nation*, Knoxville: University of Tennessee Press.
- Kirchheimer, Otto (1966) „The Transformation of the Western European Party Systems“ in: Joseph La Polombara and Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press:177–200.
- Latinobarómetro, (2005) *Informe Latinobarómetro 2005. 1995–2005*. Santiago de Chile, 2005:30.
- Latinobarómetro, (2004) *Informe Latinobarómetro 2004*. Santiago de Chile.
- Melía, Bartomeu, (1996) „Nde Bárbaro!“, in: *Acción*: 166, 13.
- Nagel, Beverly (2005) „El Movimiento Campesino ante la Crisis Agraria“, in: Diego Abente y Fernando Masi, eds.

- Estado, Economía y Sociedad. Una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya.* Asunción: CADEP: 203–38.
- Oström, Elinor, (1990) *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.* Cambridge: Cambridge University Press.
- PNUD, (2005) *Informe sobre Desarrollo Humano.* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Schiefelbein, Ernesto y José Brunstein, (2003) *Education and Training in Paraguay: Insights from the International Context:* Asunción: CADEP.
- Transparencia Internacional, (2005) *Informe Sobre el Barómetro Global de la Corrupción.* [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- Tribunal Superior de Justicia Electoral, (2006) [www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py).
- World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2005-2006.* Geneva, Switzerland, WEF.