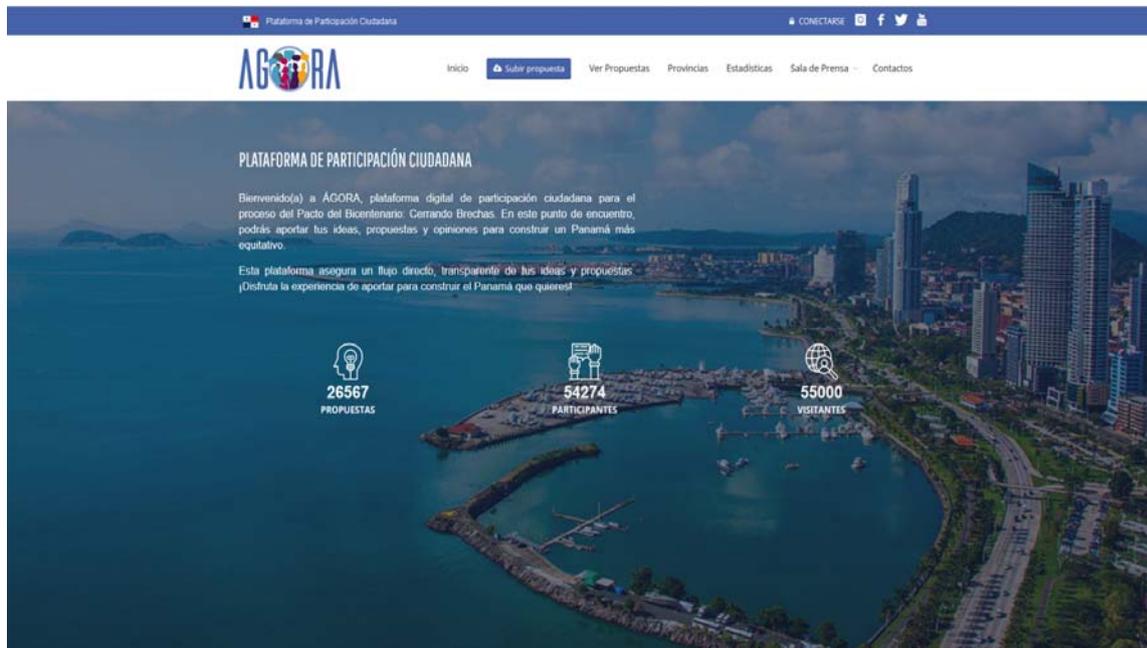


Februar 2021

Länderbericht

Länderbüro Panama, Regionalprogramm

Allianzen für Demokratie und Entwicklung mit Lateinamerika ADELA



Panamas „Pacto del Bicentenario“

Ernsthafte Zukunftsgestaltung oder erneute Augenwischerei?

Winfried Weck

Die Covid-19-Pandemie hat Panama schwer getroffen. Zum Jahresende 2020 war Panama das Land mit den höchsten täglichen Neuinfektionszahlen im Verhältnis zur Einwohnerzahl weltweit. Der seit den Weihnachtstagen erneut eingeführte komplette Lockdown wurde diesmal von Teilen insbesondere der ärmeren urbanen Bevölkerung mit anfänglichen Protesten begleitet. Die angespannte wirtschaftliche und soziale Situation nahm die Mitte-links-Regierung von Präsident Laurentino „Nito“ Cortizo zum Anlass, ein umfassendes nationales Entwicklungsprogramm zu initiieren, mit dem der gravierenden Ungleichheit in Panama wirkungsvoll begegnet werden soll. Die Erstellung und Umsetzung des „Pacto del Bicentenario“ genannten Programms soll deshalb auch nicht allein durch die Regierung erfolgen. Vielmehr sind alle politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kräfte bis hin zu jedem einzelnen Bürger aufgerufen sich einzubringen.

Bereits im Oktober des vergangenen Jahres gab die panamaische Regierung bekannt, einen umfangreichen nationalen Reform- und Aufbauplan ins Leben rufen zu wollen. In den Folgewochen trafen sich Regierungsmitglieder mit Vertretern aus allen Parteien, der Wirtschaftsunternehmen, Berufsverbände und der organisierten Zivilgesellschaft zu Gesprächen, um diese zu einem gemeinsamen Kraftakt jenseits aller Parteigrenzen und Partikularinteressen zu bewegen. Am 26. November 2020 wurde von Präsident Cortizo dann der Start des Prozesses zur Erstellung des *Pacto del Bicentenario* offiziell verkündet. Bis Ende November 2021 soll der Pakt dann inhaltlich gefüllt und als Aktionsprogramm inhaltlich abgeschlossen sein. Den historischen Hintergrund für den „Pakt zur

Zweihundertjahrfeier“ oder „Zweihundertjahrespakt“ – so die wohl treffendsten Übersetzungen des *Pacto del Bicentenario* – bildet die zweihundertjährige Unabhängigkeit der heutigen Staaten Kolumbien, Venezuela, Ecuador und Panama sowie Teilen Perus und Guyanas von der Kolonialmacht Spanien im Jahr 1819/1821, die sich damals zu Groß-Kolumbien (*República de Colombia*) unter Präsident Simón Bolívar zusammengeschlossen hatten.¹

Warum ein Aktionsprogramm dringend nötig ist

Verglichen mit den meisten anderen Ländern der Region hat es Panama gut getroffen. Sowohl der Panama-Kanal wie auch der Bankensektor garantieren stetig fließende Einnahmen, sogar unter Pandemie-Bedingungen. Wer sich Panama City erstmals aus der Luft nähert, um am internationalen Drehkreuz Tocumen Airport zu landen, wird von einer Wolkenkratzerkulisse überrascht, die an Singapur erinnert. Geld und Wohlstand sind gerade in der Hauptstadt des Landes offensichtlich vorhanden. Und genau das hat auch dazu geführt, dass Panama heute zu den ungleichsten Länder der Welt zählt.² Auch heute noch ist das Alltagsleben vieler Menschen in Panama von Armut geprägt. In der Hauptstadt selbst liegen Armutsviertel unmittelbar neben den Wohntürmen der Gutsituierten. Ein völlig ineffizientes öffentliches Schulwesen sowie ein dringend reformbedürftiges Gesundheits- und Sozialversicherungssystem tragen das ihre dazu bei, dass arme ländliche wie auch urbane Gesellschaftsschichten weiter gegenüber den mittelständischen und vor allem reichen Kreisen abgehängt werden. Der panamaischen Gesellschaft droht mit der Pandemie eine weitere Vertiefung dieser ungleichen Lebensverhältnisse. Nach einem fünfmonatigen totalen Lockdown von Ende März bis Anfang September 2020 und – nach einer Phase der Öffnung und Normalisierung des öffentlichen Lebens zwischen September und Dezember – der erneuten Quarantäne seit Weihnachten 2020 stehen viele Panameños vor dem wirtschaftlichen Ende. Viele Familien, die bisher zu den ärmeren Bevölkerungsschichten gezählt haben, aber durchaus ganz gut über die Runden gekommen sind, wissen heute nicht mehr, womit sie ihr Essen oder gar die Miete bezahlen sollen. Die Unterstützungszahlungen der Regierung von 100 US-Dollar pro Monat für Personen ohne Arbeit reichen in keiner Weise zur Finanzierung der Mindestbedürfnisse aus.

Denn auch Panamas Wirtschaft leidet unter der Pandemie. Die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik der Vereinten Nationen (*Comisión Económica para América Latina y los Caribes* CEPAL) erwartet für Panama einen Rückgang des Bruttosozialprodukts von 11 Prozent im Jahr 2020. Zur Finanzierung des Haushaltsdefizits und von COVID-Maßnahmen emittierte die Regierung auf den internationalen Finanzmärkten Staatsanleihen von insgesamt 8,2 Milliarden US-Dollar (entspricht 1.823 US-Dollar pro Einwohner) und erhielt Kredite vom IWF, der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der Weltbank. Aufgrund des monatelangen Lockdowns und vieler Betriebsschließungen erhöhte sich 2020 die Arbeitslosenquote im formellen Sektor auf 18,5 Prozent, während der Anteil des informellen Sektors am Wirtschaftsleben von 44,9 Prozent 2019 auf 52,8 Prozent anstieg.³ Die Staatsverschuldung erhöhte sich um weitere knapp 6 Milliarden auf 37 Milliarden US-Dollar.⁴ Deutliche Anzeichen also für sich vertiefende wirtschaftliche und soziale Verwerfungen.

Hinzu kommt, dass verschiedene Mitglieder der Regierung bis hin zum Vizepräsidenten sowie hohe Vertreter der Ministerialbürokratie bereits seit April des vergangenen Jahres unter Korruptionsverdacht

¹ Großkolumbien war allerdings nur eine kurze Lebensdauer beschied. Bereits 1830, nach dem Tod Simón Bolívars, zerfiel der Staat in einzelne Teile, aus denen sich die heutigen Republiken Kolumbien, Ecuador und Venezuela entwickelten. Das heutige Panama verblieb weiterhin bei Kolumbien. Erst 1903 erfolgte die Abspaltung und eigentlich Staatsgründung Panamas. Deshalb begeht Panama bis heute sowohl einen Unabhängigkeits- als auch einen Separationstag.

² Laut dem von der Weltbank herausgegebenen GINI-Index, der die Ungleichheit in der Einkommensverteilung bewertet, steht Panama auf Platz 15 weltweit, im lateinamerikanisch/karibischen Vergleich auf Platz 4 <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/SI.POV.GINI/rankings>, 17.01.2021

³ La Estrella de Panamá, Panamá cierra el año con una tasa de desempleo del 18,5%, 23.12.2020, S.4A

⁴ La Prensa, Deuda pública aumentó \$5,941 millones en un año, 21.01.2021, S.1B

stehen, weil sie sich mit extrem überkauften Ankäufen von medizinischen Geräten zur Behandlung von Coronaerkrankten persönlich bereichern wollten. Zudem berichten die sozialen Medien immer wieder von Regierungsmitgliedern oder deren Familienangehörigen, die sich in keiner Weise an die Quarantäneregeln gebunden fühlen, zuletzt während des Neujahrwochenendes, das alle Einwohner zu Hause in Quarantäne verbringen mussten. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung ist im Keller.

Was mit dem *Pacto del Bicentenario* erreicht werden soll

Vor diesem Hintergrund ist es kein Wunder, dass Staatspräsident Cortizo und seine Regierung ein Großprojekt in die Wege leiteten, das nicht nur der Nation dienlich, sondern auch prestigeträchtig ist. Und mit der ambitionierten, wenn nicht hochtrabenden Bezeichnung „Zweihundertjahrespakt“ ist das Projekt schon vorab zum Erfolg verurteilt, will die Regierung nicht vollends das Vertrauen aller Panamaer verlieren.

Deshalb ist eine für Panama völlig neuartige Methodik erdacht worden, um den Pakt mit Inhalten zu füllen: Zum einen können sich alle Bürger unmittelbar über eine vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) eingerichtete Internet-Plattform namens Agora⁵ beteiligen und Vorschläge einbringen. Diese Plattform ist höchst transparent gestaltet und nicht nur in spanischer, sondern auch in den drei wichtigsten indigenen Sprachen des Landes nutzbar. Zum anderen soll der Pakt mehr auf die regionalen Besonderheiten im Land abzielen als nur auf nationale Lösungen zu setzen. Und schließlich sind unabhängige Expertenkommissionen auf nationaler und regionaler Ebene einberufen worden, um alle Vorschläge zu sichten, auszuwerten und ein inhaltliches Konzept zu erarbeiten. Immerhin gab es seit dem Ende der Diktatur im Jahr 1989 bereits 19 nationale oder sektorspezifische Reformvorhaben, die aber alle vor allem daran scheiterten, dass Politiker und Interessenvertreter sich nicht auf das Wohl des Landes und seiner Bevölkerung, sondern vor allem auf persönliches materielles Wohlergehen konzentriert hatten.

Die anfängliche Skepsis gerade bei den Oppositionsparteien und politischen Analysten war daher nicht unbegründet, jedoch scheint die bisherige Nutzung der Internetplattform Agora diesen Pessimismus zu widerlegen: Bereits in den ersten 24 Stunden nach der Freischaltung wurden 165 Vorschläge eingereicht, an den beiden Folgetagen 256 und 332.⁶ Insgesamt sind bis zum 31. Januar 2021 unerwartete 26.567 Vorschläge eingegangen, 55.000 Menschen haben die Webseite besucht, davon haben 54.274 Eingaben getätigt oder kommentiert. Die Seite legt besonderen Wert auf Transparenz in der Vermittlung von Informationen. So kann abgerufen werden, wie viele Bürgerinnen und Bürger, Institutionen oder Parteien sich bisher mit Vorschlägen eingebracht haben und zu welchen Themenbereichen. Die Inhalte der Vorschläge sind dabei völlig dem Nutzer überlassen und reichen von der Forderung nach Bolzplätzen in entlegenen Gebieten bis hin zu ausführlichen Vorschlägen zur Reform des Bildungssektors.

Erstaunlich dabei ist, dass die Beteiligung von Einzelpersonen extrem hoch ausfällt. So kamen bis zum 31.01.2020 von dieser Gruppe allein 25.345 Vorschläge, während von zivilgesellschaftlichen Organisationen 85, aus der Politik 103, von Institutionen aus Staat und Wirtschaft 1000 und, weit abgeschlagen, von wissenschaftlicher Seite gerade einmal 34 Vorschläge eingereicht worden waren.⁷

⁵ Siehe Titelbild, <https://www.agora.gob.pa>, Aufruf am 31.01.2021

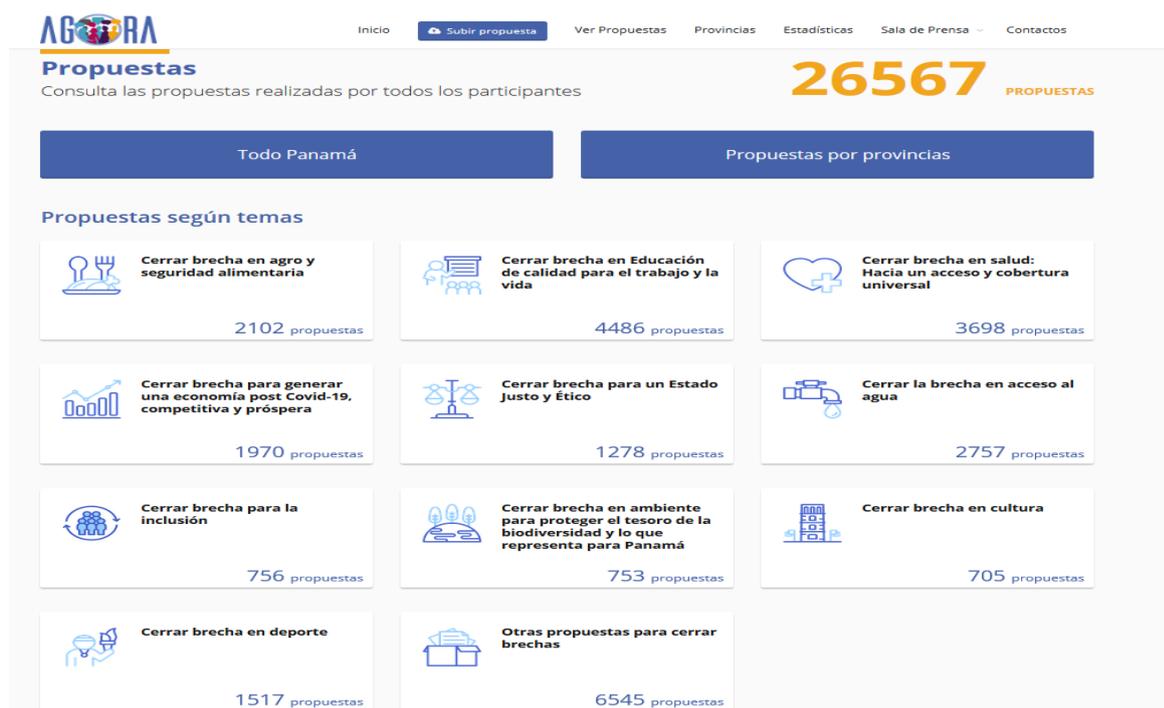
⁶ La Estrella de Panamá, Escepticismo por resultados del Pacto del Bicentenario, 30.11.2020, S.4A

⁷ <https://www.agora.gob.pa>, Aufruf am 31.01.2021



Zudem zeigt die transparente Darstellung der inhaltlichen Bereiche deutlich auf, welche Themen den Panamaern unter den Nägeln brennen. Mit deutlichem Abstand wird der Erziehungs- und Bildungssektor genannt, der einer dringenden Reform bedarf, gefolgt vom Gesundheitswesen. Hier eine Übersicht zur Anzahl der bisher eingebrachten Anträge je nach Themenbereich:

Bildung	4.486
Gesundheit:	3.698
Zugang zu Wasser:	2.757
Ernährungssicherheit:	2.102
Wirtschaftsreformen:	1.970
Sport:	1.348
Rechtsstaat, Ethik:	1.278
Inklusion:	756
Biodiversität:	753
Kultur:	705
Andere Themen:	6.545 ⁸



⁸ Ebd.

Das Konzept zur Formulierung des *Pacto del Bicentenario* besteht aus 4 Phasen:

- Phase 1: Vom 26. November 2020 bis zum 28. Februar 2021 ist Agora für Anträge und Vorschläge freigeschaltet.
- Phase 2: Vom 2. Januar bis zum 15. April 2021 werden alle Vorschläge gesichtet, klassifiziert und auf Durchführbarkeit untersucht.
- Phase 3: Vom 16. April bis zum 30. Juni 2021 beschäftigen sich die regionalen Kommissionen mit den jeweiligen Vorschlägen.
- Phase 4: Vom 15. Juni bis zum 20. November erfolgt die Zusammenstellung und Schlussredaktion des finalen Textes des *Pacto del Bicentenario*.

Im Anschluss beginnt die Umsetzungsphase, die aber noch nicht näher konkretisiert ist, da sie vom letztendlichen Text des Paktes abhängig sein wird. Nicht auszuschließen ist auch, dass ein Teil der Vorschläge, insbesondere hinsichtlich des Wahlsystems verschiedener Verfassungsänderungen bedarf. Hierfür wäre es sicher angebracht, den Pakt in einer Volksabstimmung demokratisch zu legitimieren. Es ist aber fraglich, ob ein solches Verfahren von politischer Seite überhaupt in Erwägung gezogen wird.

Begleitet wird die Erstellung des Paktes von einer ausführlichen und dringend notwendigen Diskussion über die Erneuerung des Sozialsystems, insbesondere der Krankenversicherung (*Caja de Seguro Social CSS*) und des Versicherungssystems für Invalidität, Rente und Tod (*Programa de Invalidez, Vejez y Muerte IVM*). Letzteres allein weist nach der Einschätzung eines Expertengremiums einen Fehlbetrag von 65 Milliarden US-Dollar auf, bezogen auf die Zahlen von 2018⁹. Dieses Defizit ist nicht nur strukturell bedingt, sondern ein besonders trauriges und fatales Exempel jahrzehntelanger Korruption. Auch in diesem Prozess sollen die auf der Agora-Plattform eingereichten Vorschläge Berücksichtigung finden.

Die große Herausforderung: Vertrauensbildung

Das zentrale Ziel des Verfahrens zur Erstellung des Paktes selbst besteht in der Vertrauensbildung. Die politische Klasse hat sich über Jahrzehnte hinweg schamlos bereichert. Korruption und Kollusion sind in Panama ebenso selbstverständlich wie die Existenz des Kanals.¹⁰ Die politische Klasse hat sich stets als unantastbar betrachtet, da auch die Justiz kein Interesse aufbrachte, gegen derartige Vorwürfe vorzugehen. Mit Korruptionsuntersuchungen gegen die ehemaligen Präsidenten Ricardo Martinelli und Juan Carlos Varela sowie dem guten Abschneiden unabhängiger Kandidaten bei den Präsidentschaftswahlen 2019 (der unabhängige Kandidat Ricardo Lombano erreichte immerhin den dritten Platz) hat sich allerdings das Blatt zu wenden begonnen. Und der lange Lockdown hat ein Übriges getan, die Menschen nachdenklicher und kritischer werden zu lassen. Die aufkeimende Wut in der Bevölkerung gegen die herrschende Klasse und ihren nicht selten ethikfreien Verhaltenskodex wird zudem von investigativen Journalisten geschürt, die über soziale Medien immer wieder über neue Fälle korrupten und verantwortungslosen Verhaltens berichten und ihre Vorwürfe auch belegen. Die aktive Bürgerbeteiligung an politischen Gestaltungsprozessen jenseits von Parteimitgliedschaften entwickelt sich zusehends zu einem nachgefragten Thema in Panama.

Selbst stark unter Druck des Korruptionsverdachts gekommen, versucht die Regierung Cortizo mit dem *Pacto del Bicentenario* daher einen Befreiungsschlag. Transparenz, Inklusion und der Ansatz „leave no one behind“ sollen dazu führen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger Panamas erstmals wirklich in politische Erneuerungsprozesse einbringen können. Und die gerade in den letzten Tagen stark

⁹ La Prensa, Diálogo por la CSS: ¿Qué sigue?, 20.01.2021, S. 5A

¹⁰ Im aktuellen Korruptionswahrnehmungsindex 2020 (Corruption Perception Index CPI) von Transparency International teilt sich Panama Rang 111 (von insgesamt 179 Staaten) mit Bosnien und Herzegowina, der Mongolei und Nordmazedonien; <https://www.transparency.de/cpi/cpi-2020/cpi-2020-tabellarische-rangliste>; Aufruf am 28.01.2021

angestiegene Eingabe von Vorschlägen auf der Agora-Plattform¹¹ zeigt, dass die Panamaer dabei sind, sich von der Jahrzehntlang geübten politischen Passivität zu befreien und selbst aktiv zu werden. Sollte der *Pacto del Bicentenario* tatsächlich erfolgreich verlaufen und dazu führen, die tiefen strukturellen Gräben und Defizite in der panamaischen Nation zu glätten, könnte er sich zu einem Best-Practice-Modell entwickeln und beispielgebend für ähnliche Projekte in anderen Ländern nicht nur in Lateinamerika werden.

¹¹ Zum Vergleich: Am 22.01.2021, also neun Tage vor den in diesem Bericht angeführten Daten aus Agora, lag die Gesamtzahl der Anträge bei 13.467, davon 12.627 von Bürgerinnen und Bürgern.

Länderbericht

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Winfried Weck

Leiter des Auslandsbüros Panama und des Regionalprogramms ADELA

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

www.kas.de

winfried.weck@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“

CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Screenshots mit freundlicher Genehmigung von UNDP Panama:

*Ágora - Plataforma de participación ciudadana para el proceso del Pacto del Bicentenario:
Cerrando Brechas. © Copyright 2021 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(PNUD) Desarrollado por GovRight.*