

## Paraguay: Staatsstreich oder "Misstrauensvotum"?

Llanos, Mariana; Nolte, Detlef; Tibi Weber, Cordula

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Llanos, M., Nolte, D., & Tibi Weber, C. (2012). *Paraguay: Staatsstreich oder "Misstrauensvotum"?* (GIGA Focus Lateinamerika, 8). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-315014>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Paraguay: Staatsstreich oder „Misstrauensvotum“?***

Mariana Llanos, Detlef Nolte und Cordula Tibi Weber

Am 22. Juni 2012 wurde der Präsident von Paraguay, Fernando Lugo, vom Parlament abgesetzt. Während die südamerikanischen Bündnisse Mercosur und UNASUR dies als Staatsstreich interpretierten und Paraguays Mitarbeit aussetzten, sah die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) keinen Anlass für eine Suspendierung.

### **Analyse**

Die Entwicklungen in Paraguay spiegeln weniger eine Krise demokratischer Institutionen als vielmehr ein wachsendes Selbstbewusstsein lateinamerikanischer Parlamente bei der Bewältigung politischer Konflikte wider. Im Fall Paraguays zerbrach die ohnehin prekäre Allianz sehr unterschiedlicher Parteien an ungelösten politischen Konflikten um die Reformagenda des Präsidenten.

- Paraguay zeigt das klassische Szenario für die Amtsenthebung eines Präsidenten: Hierzu gehören ein Präsident ohne parlamentarische Mehrheit, ein Vizepräsident aus einer Koalitionspartei und ein politischer Skandal mit Toten. Politische Mobilisierungsprozesse spielten demgegenüber keine Rolle.
- Amtsenthebungsverfahren sind nicht immer als Staatsstrieche zu bewerten. Sie können in Präsidialdemokratien als „Misstrauensvotum“ des Parlaments genutzt werden und markieren in Lateinamerika eine Tendenz zur „Parlamentarisierung“ der Präsidialdemokratien; d.h., Präsidenten können ohne parlamentarische Mehrheit nur schwer politisch überleben und durch das Parlament gestürzt werden.
- Ungewöhnlich und kritikwürdig war das „Eilverfahren“ zur Absetzung des Präsidenten. Es verstieß jedoch nicht grundsätzlich gegen die Verfassung. Es waren nicht Amtsvergehen, die zur Absetzung von Präsident Lugo führten, sondern die fehlende Unterstützung im Parlament für seine Politik und Regierungsführung.
- Die unterschiedlichen Reaktionen auf die Amtsenthebung des Präsidenten von Paraguay in der Region verdeutlichen zum einen Machtverschiebungen von der OAS zu den südamerikanischen Bündnissen; zum anderen sind sie aber auch Ausdruck geopolitischer und geoökonomischer Interessen einzelner Länder.

*Schlagwörter: Demokratie, Amtsenthebung, Präsidialsysteme, Paraguay, regionale Bündnisse*

## Chronik einer angekündigten Amtsenthebung

Der Auslöser für das Amtsenthebungsverfahren, das zur Absetzung von Präsident Fernando Lugo in Paraguay führte, war die Räumung eines Camps von *carperos* (Landlosen) in der Nähe der Stadt Curuguaty im Südosten des Landes durch die Polizei. Hierbei starben am 15. Juni 2012 elf Landarbeiter und sechs Polizisten; mehr als 80 Menschen wurden verletzt. Präsident Fernando Lugo bedauerte den Vorfall und besetzte die Ämter des Innenministers und des Polizeikommandeurs mit Mitgliedern der rechtskonservativen Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR-PC), der stärksten Oppositionspartei. Beide Koalitionspartner Lugos – das linke Bündnis Frente Guasú und die ebenfalls konservative Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) – kritisierten diese Personalentscheidungen. Das ohnehin prekäre Regierungsbündnis zerbrach. Die Liberalen schlossen sich den Forderungen aus dem Lager der Colorados, der Präsident müsse des Amtes enthoben werden, an. Am 21. Juni 2012 stimmte das Abgeordnetenhaus mit 76 Ja- und einer Nein-Stimme der Einleitung des Verfahrens zu; bereits am folgenden Tag entschied der Senat. Präsident Lugo hatte dort lediglich zwei Stunden Zeit, sich gegen die Vorwürfe zu verteidigen. Auch im Senat sprach sich eine deutliche Mehrheit von 39 zu vier für die Amtsenthebung aus. Damit war Präsident Lugo weniger als ein Jahr vor den nächsten Präsidentschaftswahlen, die für April 2013 anberaumt sind, abgesetzt. Kurz darauf wurde Vizepräsident Federico Franco von der Liberalen Partei als neuer Präsident vereidigt.

In der Verfassung Paraguays sind die Gründe für ein Amtsenthebungsverfahren sehr allgemein formuliert. Es werden u.a. schlechte Amtsführung, Amtsvergehen oder „gewöhnliche“ Delikte (Artikel 225, Verfassung Paraguays 1992) genannt. Die Einleitung eines Verfahrens erfordert eine Zweidrittelmehrheit in der Abgeordnetenkammer. Anschließend entscheidet der Senat – gleichfalls mit einer Zweidrittelmehrheit – auf der Grundlage der von der anderen Kammer erhobenen Beschuldigungen über die Amtsenthebung. Fernando Lugo wurden fünf Vergehen vorgeworfen. Ein Anklagepunkt lautete, dass er die Polizei beim Kampf gegen die Landbesetzungen nicht unterstützt habe. Er wurde deshalb der Komplizenschaft mit den Landbesetzern bezichtigt und somit direkt für das Massaker von Curuguaty ver-

antwortlich gemacht. Des Weiteren beschuldigte man ihn, Verbindungen zur Guerrillagruppe Ejército del Pueblo Paraguayo zu haben, die im Nordosten des Landes aktiv ist. Beweise wurden nicht vorgelegt, da sie nach paraguayischem Recht auch nicht notwendig seien, weil es sich „um im Land allgemein bekannte Fakten“ handele (H. Cámara de Diputados Paraguay 2012, Punkt 3).

Lugo akzeptierte das Urteil zunächst, weil er Gewaltausbrüche, wie im März 1999 nach dem Mord an Vizepräsident Luis-Maria Argaña, verhindern wollte. Die Proteste gegen seine Amtsenthebung waren zahlenmäßig gering sowie auf die Hauptstadt begrenzt. Sprecher des Bündnisses Frente Guasú sprachen allerdings von einem Staatsstreich. Fernando Lugo selbst änderte seine Position, als er nur drei Tage nach seiner Absetzung einige Ex-Minister versammelte und ein Gegenkabinett bildete. Seine Verfassungsbeschwerde beim Obersten Gerichtshof, wonach sein Recht auf einen ordentlichen Prozess verletzt worden sei, wurde abgewiesen. Ein Amtsenthebungsverfahren – so das Argument – sei kein Gerichtsverfahren, sondern ein politisches Verfahren und unterliege damit nicht den gleichen rechtlichen Bestimmungen. Darüber hinaus sei die Amtsenthebung bereits erfolgt und die Judikative könne nachträglich nicht in ein abgeschlossenes politisches Verfahren eingreifen.

Die Ereignisse in Paraguay stellen damit auch ein Lehrstück zu Konflikten dar, die in der Funktionslogik von Präsidialdemokratien begründet sind. Konflikte sind vorprogrammiert, wenn der Präsident nicht über eine Mehrheit im Parlament verfügt. Schon vor der Wahl 2008 war klar, dass das linke Bündnis, mit dem Fernando Lugo antrat, im Kongress keine ausreichende Mehrheit erhalten würde. Deshalb wurde ein Bündnis mit den Liberalen (PLRA) geschmiedet, die den Posten des Vizepräsidenten erhielten. Die PLRA war parlamentarisch die mit Abstand stärkste Gruppierung in der Regierungskoalition. Der Präsident gewann die Präsidentschaftswahlen mit 41 Prozent der Stimmen, die Parteien des Bündnisses erreichten aber nur 31 von 80 Abgeordnetenmandaten und 17 von 45 Senatssitzen. Der Präsident war deshalb gezwungen, für einzelne Gesetzesvorhaben immer wieder ad hoc-Allianzen mit Oppositionsparteien – auch mit der Colorado-Partei – einzugehen. Gleichzeitig verliefen viele Konflikte auch quer durch das Bündnis. Das Verhältnis zwischen Präsident und Vize war von Anfang an gespannt. Zudem gelten

Liberale und Colorados als klientelistische Massenparteien, die im Gegensatz zu Präsident Lugo und seiner Allianz den gesellschaftlichen Status quo nicht in Frage stellen. Schon deshalb war die Distanz zu den anderen Parteien groß und Lugos Machtbasis prekär. Die Opposition betrieb vielfach eine Blockadepolitik, um der Regierung sichtbare Erfolge zu verwehren und die notwendigen Ressourcen für Reformen zu verweigern. Selbst die von internationalen Finanzorganisationen geforderte Einführung einer Einkommenssteuer wurde für die Amtszeit von Präsident Lugo abgeblockt. Das Regierungsbündnis war permanent durch die Konflikte mit der Opposition und Brüche in den eigenen Reihen sowie die Differenzen zwischen Präsident und Vizepräsident gefährdet. Mehrfach wurden Forderungen nach einem Amtsenthebungsverfahren im Kongress erhoben, so beispielsweise im Oktober 2010, nachdem die Abgeordnetenkammer einstimmig einige Neubesetzungen von Verwaltungsposten in der Armee als illegal zurückgewiesen hatte. Das Damoklesschwert der Amtsenthebung begleitete die Präsidentschaft von Lugo von Anfang an.

Einer der zentralen Konflikte zwischen den politischen Akteuren Paraguays ist die Landfrage. Fernando Lugo hatte versprochen, die ungerechte Landverteilung zu verändern, konnte dieses Versprechen aufgrund mangelnder Unterstützung im Kongress aber nicht einlösen. Im März 2012 drohte der Konflikt um den Zugang zu Land ausgerechnet auf Ländereien des größten Soja-Produzenten Paraguays (Tranquilo Favero), die über 10.000 *carperos* besetzt hielten, zu eskalieren. Trotz der Blockadehaltung des Kongresses wurde dem Präsidenten von allen Seiten Untätigkeit vorgeworfen. Die Regierung bot den Landlosen daraufhin Land im Ñacunday-Nationalpark an, was zu Protesten von Umweltverbänden und Verständnislosigkeit seitens der Oligarchie des Landes führte. Der Konflikt in Curuguaty ereignete sich also in einem Moment, in dem der gesellschaftliche Rückhalt für den Präsidenten nicht nur im Parlament, sondern auch bei den sozialen Bewegungen zurückgegangen war. Gleichzeitig war es nicht möglich, Konflikte mit den anderen Parteien relativ kurz vor der neuen Wahl im April 2013 durch die Vergabe politischer Posten zu regulieren. Lugo selbst konnte nicht abermals kandidieren, alle anderen Parteien richteten ihre strategischen Entscheidungen schon an den anstehenden Wahlen und den innerparteilichen Nominierungsprozessen aus.

### Staatsstreich, institutioneller Putsch oder Misstrauensvotum?

Die internationalen Reaktionen auf die Amtsenthebung von Präsident Lugo waren überwiegend sehr kritisch. Nur wenige Stunden nach Prozessende bewertete die argentinische Präsidentin Cristina Kirchner die Geschehnisse als „Staatsstreich“ und erklärte, dass sie die neue Regierung unter Ex-Vizepräsident Federico Franco nicht anerkennen werde. Diese Vorgehensweise sei für eine Region inakzeptabel, „die derartige von antidemokratischen und gegen die Institutionen gerichtete Situationen definitiv überwunden habe“ (La Nación, 23. Juni 2012). Andere Regierungschefs schlossen sich dieser Haltung an. Die brasilianische Präsidentin Dilma Rousseff äußerte, dass gegen die Grundsätze der Demokratie verstoßen worden sei und Paraguay mit Sanktionen rechnen müsse. Der venezolanische Präsident Hugo Chávez sprach gar von einem Putsch der paraguayischen „Bourgeoisie“. Er kündigte ebenso wie Amtskollege Rafael Correa aus Ecuador an, die neue Regierung von Federico Franco nicht anzuerkennen. Argentinien sowie weitere Länder zogen umgehend ihre Botschafter ab.

Die vorschnelle Definition der Ereignisse in Paraguay als „Staatsstreich“ von Seiten der Nachbarländer wurde regional rasch von der Presse und einer breiten Öffentlichkeit übernommen. Ein „Putsch“ (*golpe*) beziehungsweise „Staatsstreich“ bezeichnet in der Region traditionell Interventionen des Militärs in die Politik. Auch wenn die Verwendung dieses Begriffes angesichts der fehlenden Beteiligung des Militärs später relativiert wurde, sprachen die meisten Analysen weiterhin zumindest von einem „institutionellen Putsch“. Andere versuchten sich an Wortneuschöpfungen wie dem „Gefälligkeitsputsch“ (*golpe benévolo*) als Variante einer neuen Tendenz des neogolpismo. Diese Art von Staatsstreich sei weniger gewaltsam, werde von Zivilisten durchgeführt, wahre die institutionelle Fassade und sei nicht notwendigerweise auf äußere Unterstützung (durch die USA) angewiesen. Dessen Ziel bestehe darin, eine für das Land potenziell desaströse, politische oder soziale, Blockadesituation aufzulösen (Tokatlian, in: *La Nación*, 24. Juni 2012).

Der Gebrauch des Wortes „Putsch“ ist mit der Vorstellung eines Verfassungsbruchs verbunden, der internationale Sanktionen zur Folge haben kann. Ein Amtsenthebungsverfahren – wie im Fall

Paraguays – stellt allerdings etwas anderes dar: Es ist kein Bruch mit der Verfassung, sondern in Präsidialsystemen der einzige Mechanismus für die vorzeitige Beendigung der Amtszeit eines Präsidenten. Gleichzeitig handelt es sich hierbei um ein politisches und nicht um ein juristisches Verfahren. In Präsidialdemokratien sind beide Staatsgewalten – Präsident und Kongress – gleichermaßen durch direkte Wahlen legitimiert. In einer Formulierung des Politikwissenschaftlers Juan Linz sind präsidentielle Demokratien Systeme „dualer Legitimität“, in denen der Konflikt zwischen beiden Gewalten Teil des institutionellen Designs ist, und das Amtsenthebungsverfahren das letzte Mittel darstellt, um Konflikte und Blockaden zwischen beiden Gewalten aufzulösen (Linz 1990).

Es stellt sich folglich die Frage, warum ein in der Verfassung verankertes institutionelles Verfahren als „Staatsstreich“ gegen eine demokratische Regierung gewertet wird. Fernando Lugo war nicht der erste Präsident, der in Lateinamerika seit Beginn der dritten Demokratisierungswelle des Amtes enthoben wurde: Die Präsidenten Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Raúl Cubas (Paraguay) und Fernando Collor de Melo (Brasilien) wurden ebenfalls auf diese Weise abgesetzt (siehe Tabelle 1). Keiner der genannten Fälle wurde als „großer Schwindel mit legalistischer Verkleidung“ (Rafael Correa) oder als „Putsch der Bourgeoisie“ (Hugo Chávez) bewertet. Die Verfahren, denen vielfach eine Mobilisierung und Massendemonstrationen gegen den Präsidenten vorausgegangen waren, galten als Ergebnis schwerwiegender institutioneller Konflikte, in deren Rahmen es dem Parlament gelang, die für die Amtsenthebung des Präsidenten notwendigen Stimmen aufzubringen.

Präsident Lugo wurde dagegen fast einstimmig abgesetzt. Und auch wenn die Amtsenthebung im „Eilverfahren“ erfolgte und vor allem politische Gegensätze und weniger Amtsverfehlungen ursächlich waren, ist es aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt, von einem „Staatsstreich“ oder einem Bruch der Verfassung zu sprechen. Diesem Vorwurf liegt ein grundlegendes Missverständnis zugrunde: die Verwechslung von politischen und juristischen Verfahren. Amtsenthebungsverfahren sind eher mit einem „Misstrauensvotum“ in parlamentarischen Systemen vergleichbar als mit einem Regelverstoß gegen geltendes Recht (hier die Verfassung). Der Erfolg eines Verfahrens hängt weniger von den Inhalten der Anklage sondern von den

parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen ab. Das Abstimmungsergebnis in Paraguay hätte sich vermutlich auch nach mehrtägigen Beratungen nicht verändert. Es wäre allerdings möglicherweise – und dies war sicherlich ein Grund für die Eile – zu politischen Demonstrationen für und gegen den Präsidenten gekommen.

Ein zweites Argument gegen den „Staatsstreich“ ist die Tatsache, dass das Amtsenthebungsverfahren gegen Lugo den verfassungsmäßigen Vorgaben sehr viel genauer folgte als vergleichbare Fälle in der Region. Allerdings geschah die Absetzung nur in drei von fünfzehn Fällen auf dem Weg eines formalen Amtsenthebungsverfahrens; vielfach kamen die Präsidenten einer Absetzung durch Rücktritt zuvor (Tabelle 1). Teilweise nutzten die Parlamente kreativ andere Verfassungsinstrumente, um das hohe Quorum für eine Amtsenthebung zu umgehen und dasselbe Ergebnis mit einer einfachen Mehrheit zu erreichen. In zahlreichen Ländern führte dies zu verfassungsrechtlich komplexen und unklaren Situationen, aber nirgendwo brach die demokratische Ordnung zusammen. Nach einem kurzen Krisenmoment normalisierte sich das politische Leben wieder. Dies unterscheidet die heutigen Demokratien Lateinamerikas von ihren Vorgängern. Damals führte der Sturz des Präsidenten in der Regel auch zum Zusammenbruch der demokratischen Ordnung. Paraguay wird somit höchstwahrscheinlich spätestens mit den Wahlen im April 2013 zur demokratischen Normalität zurückkehren.

### **Double Standards: die internationale Dimension der Paraguay-Krise**

Die Mitgliedsstaaten der beiden südamerikanischen Regionalbündnisse Mercosur und UNASUR reagierten schnell auf die Ereignisse in Paraguay. Bereits am Vorabend der Abstimmung im Senat reisten die Außenminister der UNASUR-Mitgliedsländer nach Asunción, um ihrer Besorgnis über die Entwicklung Ausdruck zu geben und eine übereilte Absetzung von Präsident Lugo zu verhindern. Hauptkritikpunkt war nicht das Amtsenthebungsverfahren per se – obgleich dies von einzelnen südamerikanischen Präsidenten/innen auch grundsätzlich in Frage gestellt wurde. Vielmehr wurde beanstandet moniert, dass Lugo nicht ausreichend Zeit zur Verteidigung gegen die erhobenen Vorwürfe eingeräumt worden sei und es sich insofern nicht um

**Tabelle 1: Vorzeitiges Ende der Amtszeit von Präsidenten in Lateinamerika (1983-2012)**

Land	Präsident	Jahr der Präsidentenwahl*	Ende der Amtszeit	Grund für vorzeitiges Ende der Amtszeit
Argentinien	Raúl Alfonsín	1983	Juni 1989	Rücktritt
	Fernando de la Rúa	1999	Dezember 2001	Rücktritt
Bolivien	Hernán Siles Zuazo	1982	Juli 1985	Rücktritt und vorgezogene Neuwahlen
	Gonzalo Sánchez de Lozada	2002	Oktober 2003	Rücktritt
	Carlos Mesa	2003	Juni 2005	Misstrauensvotum und Rücktritt
Brasilien	Fernando Collor de Melo	1990	November 1992	Amtsenthobungsverfahren und Rücktritt
Dominikanische Republik	Joaquín Balaguer	(1986) 1990	August 1994/1996	Rücktritt und vorgezogene Neuwahlen
Ecuador	Abdalá Bucaram	1996	Februar 1997	Erklärung der geistigen Unzurech- nungsfähigkeit
	Jamil Mahuad	1998	Januar 2000	Staatsstreich und „Amtsverzicht“
	Lucio Gutiérrez	2002	April 2005	Erklärung des „Amtsverzichts“
Guatemala	Jorge Serrano Elías	1989/1990	Mai/Juni 1993	Rücktritt
Honduras	Manuel Zelaya	2006	Juni 2009	Staatsstreich und Absetzung
Paraguay	Raúl Cubas	1998	März 1999	Amtsenthobungsverfahren und Rücktritt
Peru	Alberto Fujimori	(1990) 2000	September 2000	Rücktritt und Erklärung des „Amts- verzichts“

\* Das in Klammern genannte Jahr bezieht sich auf das erste Mandat im Fall von wiedergewählten Präsidenten. Das vorzeitige Ende einer Präsidentschaft aufgrund von Tod oder Krankheit sowie das vorzeitige Ende der Amtszeit von Interimspräsidenten, die keine Vizepräsidenten waren und außerdem nicht vom Volk gewählt worden sind, werden nicht in der Tabelle berücksichtigt.

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Llanos und Marsteintredet (2010).

fares Verfahren gehandelt habe. Dies wurde als Bruch der demokratischen Ordnung und als Verstoß gegen die Demokratiekláuseln von UNASUR und Mercosur interpretiert. Auf dieser Grundlage wurden Sanktionen verhängt. Auf einem gemeinsamen Treffen von UNASUR und Mercosur am 29. Juni 2012 in Mendoza (Argentinien) wurde die Mitgliedschaft Paraguays in den Entscheidungsorganen beider Organisationen ausgesetzt. Die pro tempore Präsidentschaft von UNASUR wechselte vorzeitig von der paraguayischen zur peruanischen Regierung. UNASUR setzte außerdem einen Ausschuss zur Beobachtung der Entwicklung in Paraguay ein. Gleichzeitig diente die Suspendierung Paraguays dazu, den Beitritt Venezuelas zum Mercosur zu ratifizieren, dem der paraguayische Senat bisher noch nicht zugestimmt hatte.

Die Motive für die Haltung der Nachbarländer sind vielschichtig:

1. Südamerika war bestrebt, sich als handlungsfähig und konsequent im Hinblick auf die Vertei-

gung der Demokratie zu präsentieren und sich so von der Reaktion der OAS auf die gewaltsame Absetzung von Präsident Zelaya in Honduras (2009) abzugrenzen.

- Die linksgerichteten Regierungen in Bolivien, Ecuador und Venezuela wollten Solidarität gegenüber einem ihnen ideologisch nahestehenden Präsidenten zeigen und ein deutliches Signal setzen, dass derartige Bestrebungen nicht akzeptiert werden. Auch für die argentinische Präsidentin mag dies eine Rolle gespielt haben, weil ihr politischer Rückhalt bröckelt und sie sich in der Krise als Vorkämpferin für die Demokratie profilieren wollte.
- Die Reaktion der brasilianischen Regierung auf die Absetzung von Präsident Lugo kann als die Artikulation eines neuen brasilianischen Führungsverständnisses in der Region interpretiert werden (Stuenkel 2012). Die brasilianische Regierung fühlte sich von der Entwicklung in Paraguay überrollt und war mit der Entschei-

derung des paraguayischen Parlaments nicht einverstanden. Mit der Zustimmung zur Suspendierung der paraguayischen Regierung in UNASUR und Mercosur drückte sie ihre Missbilligung aus. Am Ende nahm Brasilien jedoch eine vermittelnde Position ein; es wurden keine zusätzlichen Sanktionen verhängt.

4. Gemäßigte Regierungen wie die uruguayische, chilenische und kolumbianische wollten nicht als Befürworter eines umstrittenen Machtwechsels in Paraguay dastehen. Die chilenische Regierung sah sich außerdem durch die Präsidentschaft von der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) und die Vorbereitung des EU-Lateinamerika-Gipfels im Januar 2013 in Santiago zur Zurückhaltung verpflichtet.
5. Nicht zuletzt dürfte auch eine generelle Sympathie unter den regierenden südamerikanischen Präsidenten gegenüber einem nicht wegen politischer Verfehlungen sondern aus parteitaktischen Gründen des Amtes enthobenen Kollegen eine Rolle gespielt haben.

Das Inkrafttreten der Aufnahme Venezuelas in den Mercosur durch die Suspendierung Paraguays ist primär von ökonomischen Interessen der Mitgliedsländer motiviert. Der Beitritt war formal bereits 2006 beschlossen, aber noch nicht von allen Parlamenten ratifiziert worden. Nachvollziehbar ist eine gewisse Verärgerung unter den anderen Mitgliedern des Mercosur, deren Parlamente den Beitritt Venezuelas zum Mercosur längst ratifiziert hatten, über die Blockadepolitik des paraguayischen Senats, die nicht zuletzt innenpolitisch begründet war. Allerdings wirkt das Verfahren des Beitritts befremdlich. Nachdem zunächst die Mercosur-Staaten den Ausschluss von Paraguay aufgrund von relativ eng ausgelegten formalen Kritikpunkten am Amtsenthebungsverfahren beschlossen hatten, erfolgte die Aufnahme von Venezuela unter rechtlich zumindest genauso bedenklichen Bedingungen. Venezuela wird als interessanter Absatzmarkt und teilweise auch als wichtiger Erdöllieferant angesehen. Nach Ansicht der brasilianischen Präsidentin Dilma Rousseff verbessert der Beitritt Venezuelas die geopolitische und geoökonomische Position des Mercosur. Vor allem die brasilianische Wirtschaft, aber auch argentinische Agrarexporte könnten vom leichteren Zugang zum venezolanischen Markt profitieren. Es ist sicherlich kein Zufall, dass Venezuela während des Bei-

trittsgipfels Verträge über den Kauf von 20 brasilianischen zivilen Flugzeugen (Embraer E-190) im Gesamtwert von mehr als 900 Mio. USD unterzeichnete, und eine engere Kooperation („strategische Allianz“) zwischen dem argentinischen Erdölkonzern YPF und dem venezolanischen Staatsunternehmen PDVSA vereinbart wurde.

Gleichzeitig kann man feststellen, dass sich gegenüber Paraguay Regierungen zu Bannerträgern der Demokratie aufschwangen, die sich selbst auch nicht immer genau an die vorgegebenen Spielregeln halten. Dies gilt für den Einsatz staatlicher Mittel im Wahlkampf, wie in Venezuela, ebenso wie für das Vorgehen gegen die Medien, wie in Ecuador. Regierungen, die sonst immer allergisch auf Kritik von außen reagieren, mischten sich ungeniert in die innenpolitischen Auseinandersetzungen in Paraguay ein. Zwei der Hauptkritiker der Amtsenthebung von Präsident Lugo, Hugo Chávez und Rafael Correa, hatten wenige Tage vor der Entscheidung gegen Paraguay für den weißrussischen Diktator Lukashenko bei Staatsbesuchen den roten Teppich ausgerollt und eine Vielzahl von Kooperationsabkommen unterschrieben. Es wird interessant sein zu sehen, welche demokratischen Maßstäbe bei für die Zukunft geplanten Wahlbeobachtungsmissionen von UNASUR, etwa in Venezuela, angelegt werden.

Unabhängig davon, wie man die Entscheidung von UNASUR in der Sache beurteilt, ist sie ein weiterer Schritt in der Verdrängung der OAS aus Südamerika. Während UNASUR rasch – innerhalb einer Woche – auf die Paraguay-Krise reagierte und eine Entscheidung fällte, dauerte es mehr als zwei Wochen bis eine OAS-Kommission zu einer Lagebeurteilung kam und sich der Generalsekretär der OAS, José Miguel Insulza, mit Unterstützung der USA gegen eine Suspendierung Paraguays aussprach. Paraguay soll auf dem Weg zur Vorbereitung der Wahlen im April 2013 durch eine Beobachtungsmission begleitet werden, die gleichzeitig den politischen Dialog in Paraguay fördern und die OAS regelmäßig über die Situation im Land informieren soll. Auf die Entscheidungen von UNASUR und Mercosur hat dies keine Auswirkungen und UNASUR hat damit einmal mehr gegenüber der OAS die Deutungshoheit über politische Entwicklungen in Südamerika demonstriert. Auch der Einflussverlust der USA in Südamerika wurde erneut illustriert.

## Fazit

Die Konsequenzen der Absetzung von Präsident Lugo für die Demokratie Paraguays lassen sich noch nicht klar abschätzen. Am wichtigsten ist, dass es momentan keine Anzeichen einer Beeinträchtigung der Wahlen im April 2013 gibt, über deren Abhaltung die internationale Gemeinschaft sicher gründlich wachen wird. Offensichtlich scheint, dass es in der paraguayischen Politik zu einem Rechtsruck kommen wird, da die konservativen Kräfte den Machtkampf gewonnen haben. Es ist jedoch ebenso möglich, dass als Erbe Lugos die Modernisierung der politischen Agenda bestehen bleibt. Unter seiner Regierung wurden Themen wie die ungleiche Landverteilung in die Öffentlichkeit gebracht, die vorher nicht in dem Maße Gegenstand der politischen Diskussion waren.

Über den konkreten Fall hinaus scheint Paraguay die von Perez-Liñan (2005) beobachtete Tendenz in der Region fortzusetzen, dass es in der dritten Welle der Demokratisierung die Präsidenten sind, die verlieren, wenn sich die beiden politischen Gewalten – Präsident und Kongress – in einer interinstitutionellen Sackgasse befinden.

## Literatur

- BTI Transformation Index (2012), *Country Report Paraguay*, online: <[www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Paraguay.pdf](http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Paraguay.pdf)> (14. August 2012).
- H. Cámara de Diputados Paraguay (2012), *Resolución H. Cámara de Diputados N° 1431/2012*, online: <[www.ultimahora.com/adjuntos/imagenes/000/432/0000432478.pdf](http://www.ultimahora.com/adjuntos/imagenes/000/432/0000432478.pdf)> (8. August 2012).
- Linz, Juan J. (1990), The Perils of Presidentialism, in: *Journal of Democracy*, 1, 1, 51-69.
- Pérez-Liñan, Aníbal (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2005), Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Towards Congressional Supremacy?, in: *Comparative Political Studies*, 38, 1, 51-74.
- Stuenkel, Oliver (2012), *Brazil's Paraguay problem*, online: <[www.postwesternworld.com/2012/06/25/brazils-paraguay-problem/](http://www.postwesternworld.com/2012/06/25/brazils-paraguay-problem/)> (14. August 2012).



## ■ Die Autoren

Dr. Mariana Llanos ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien und Sprecherin des Forschungsteams „Recht und Politik“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“. Ihre Forschungsschwerpunkte sind politische Institutionen, Präsidentialismus und Gewaltenteilung. Sie leitet ein vergleichendes Projekt zur „(Un-)Abhängigkeit der Justiz in neuen Demokratien“.

E-Mail: <mariana.llanos@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/llanos>>

Prof. Dr. Detlef Nolte ist kommissarischer Präsident des GIGA und deshalb zur Zeit als Direktor des GIGA Instituts für Lateinamerika-Studien beurlaubt. Er ist Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung (ADLAF). Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen politische Institutionen sowie regionale Kooperation und Integration in Lateinamerika.

E-Mail: <detlef.nolte@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/nolte>>

Dipl. Pol. Cordula Tibi Weber ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien und arbeitet im Projekt „(Un-)Abhängigkeit der Justiz in neuen Demokratien“ zu den Fällen Chile und Paraguay.

E-Mail: <cordula.tibi\_weber@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/weber>>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Fragen der Gewaltenteilung und institutionelle Arrangements werden im Rahmen des GIGA Forschungsschwerpunktes 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ bearbeitet.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Llanos, Mariana, und Leiv Mainstentredet (Hrsg.) (2010), *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, New York: Palgrave, online: <<http://us.macmillan.com/presidentialbreakdownsinlatinamerica/MarianaLlanos>>.

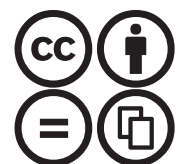
Nolte, Detlef, und Almut Schilling-Vacaflor (Hrsg.) (2012), *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*, Ashgate, online: <[www.ashgate.com/isbn/9781409434986](http://www.ashgate.com/isbn/9781409434986)>.

Nolte, Detlef, und Christina Stolte (2010), *Selbstbewusst in die Zukunft: Lateinamerikas neue Unabhängigkeit*, GIGA Focus Lateinamerika, 12, online: <[www.giga-hamburg.de/focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/focus/lateinamerika)>.

Petz, Peter (2009), *Honduras: Von einem Militärputsch, der keiner sein will*, GIGA Focus Lateinamerika, 7, online: <[www.giga-hamburg.de/focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/focus/lateinamerika)>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Sabine Kurtenbach; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes  
Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**GIGA** Focus  
German Institute of Global and Area Studies  
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM