

August 2022

Länderbericht

KAS-Büro Panama

Regionalprogramm Allianzen für Demokratie und Entwicklung mit Lateinamerika – KAS ADELA



Panama wacht auf: Ungleichheit führt zu Massenprotesten

Was ist aus dem Land geworden, das als Beispiel für Wohlstand und Stabilität galt? Seit dem 6. Juli, dem Tag, an dem die längste und breiteste Mobilisierung kollektiver sozialer Straßenproteste und Blockaden der letzten 50 Jahre begann, scheint in Panama nichts mehr so zu sein, wie es einmal war.

Winfried Weck, Yadira Gratacos, Alejandro Marin¹

Panama – kein Land mit Protesttradition

#PanamaProtesta ist ein gängiger Hashtag auf Twitter und anderen sozialen Netzwerken, der bereits zu einem Trend in der Gesellschaft geworden ist. Das war nicht immer so in dem Land, das seine Existenz und seinen Wohlstand dem Panama-Kanal verdankt, nachdem dieser Ende 1999 von den USA an Panama übergeben worden war. Mit dem Bankensektor und einer der größten Kupferminen der Welt, die erst vor wenigen Jahren in Betrieb genommen wurde, kamen zwei weitere Stabilitätsanker der panamaischen Wohlstandssicherung hinzu, über die die benachbarten Länder der zentralamerikanischen Region nur träumen können. Allerdings kam der erwirtschaftete Wohlstand im Land nicht an. Ergebnis: Panama gehört zu den Ländern mit der höchsten Ungleichheit und damit der unsozialsten Wohlstandsverteilung in ganz Lateinamerika.²

Proteste mit unerwarteter Eigendynamik

Am Mittwoch, dem 6. Juli 2022, begann mit dem Aufruf zum Streik durch die Führung der Lehrer und Erzieher der öffentlichen Schulen in Santiago, der Hauptstadt der Provinz Veraguas, eine vierwöchige Welle von Protesten, Unruhen und landesweiten Schließungen von Schulen, Geschäften und Betrieben. Am nächsten Tag schloss sich Panama-Stadt an, wo unter anderem Gruppen von Indigenen, Bauern und Transportarbeitern Straßenblockaden errichteten.

In den Monaten vor diesem Aufbruch hatte die Bevölkerung Colóns, der Hafenstadt am Karibikeingang des Panamakanals und bekannt als sozialer Brennpunkt mit einer extrem hohen Kriminalitätsrate, ihre Unzufriedenheit mit der Handlungsfähigkeit der Regierung in Form tagelanger Proteste mit gewalttätigen Ausschreitungen gezeigt. Andere kleinere Provinzstädte, die ebenfalls mit merklichen strukturellen sozioökonomischen Beeinträchtigungen zu kämpfen haben, schlossen sich diesen Protesten an. Dennoch blieben diese punktuell und hatten keine spürbaren Auswirkungen auf die Lebenssituation und Versorgungslage der Bevölkerung in Panama.

¹ Winfried Weck ist Leiter, Yadira Gratacos und Alejandro Marin sind Mitarbeiter des Auslandsbüros Panama-Stadt

² CEPAL (2020) *La matriz de la desigualdad social en Panamá*. Ver en línea:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46437/1/S2000664_es.pdf, Aufruf am 20.08.2022

sowie https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=PA&most_recent_value_desc=true, Aufruf am 20.08.2022

Der jüngste soziale Ausbruch mit Schulschließungen und vor allem tage- bis wochenlangen Straßenblockaden hingegen führte zu einer landesweiten Verknappung von verderblichen Lebensmitteln und in geringerem Maße auch von Benzin. In vielen Supermärkten in der Hauptstadt Panama City mussten die Frischlebensmittelabteilungen komplett geschlossen werden. Dies hängt in erster Linie mit der geographischen Situation Panamas zusammen, einem von West nach Ost ausgerichteten, sehr schmalen Land, in dem die vierspurige Panamericana die einzige durchgehende West-Ost-Verbindung bildet. Wird diese Lebensader blockiert, geht nichts mehr. Hinzu kommt, dass die landwirtschaftlichen Produktionsgebiete im Westen des Landes, also Richtung Grenze zu Costa Rica liegen. Um die Frischwaren auf dem Landweg nach Panama-Stadt zu transportieren, müssen die Transporte ca. 500 Kilometer Panamericana bewältigen, zu denen es keine Alternative gibt. Die Demonstranten erkannten schnell das destruktive Potenzial ihrer Maßnahmen, welches ihrem Anliegen auch seitens der nationalen Regierung große Aufmerksamkeit zusicherte. Die Blockaden verselbständigten sich zu permanenten Straßenschließungen und die örtlichen Aktivisten schlossen sich zu regionalen Gruppen mit Sprechern zusammen. Schnell wurden Forderungen veröffentlicht, die sich im Laufe der Proteste auf acht elementare Punkte verdichteten und die Probleme widerspiegeln, die viele Gesellschaften auf der ganzen Welt nach zweieinhalb Jahren COVID und einem halben Jahr Krieg Russlands gegen die Ukraine teilen:

1. Die explosionsartig gestiegenen Benzinkosten,
2. ein durch Inflation zunehmend unerschwinglicher Grundnahrungsmittelkorb,
3. die hohen Kosten und der Mangel an Medikamenten,
4. die Ermessensspielräume und Grauzonen bei Steuervergünstigungen,
5. der nahezu bankrotte Zustand des öffentlichen Gesundheits- und Sozialversicherungswesens,
6. die mangelnde Transparenz bei der Rechenschaftspflicht staatlicher Institutionen und der Zugang zu öffentlichen Informationen,
7. die unzureichenden Investitionen in die öffentliche Bildung und
8. die Untergrabung der politischen Ethik durch eine endemische, nahezu selbstverständliche Korruption der politischen Eliten.

Außer den ersten beiden Punkten bestehen alle diese Missstände seit langem, so dass die soziale Krise eigentlich vorhersehbar gewesen wäre, wären denn die Panamaer ein streitbares Völkchen. Doch im Gegensatz zu anderen Gesellschaften in Lateinamerika sind die Panamaer von ihrem Wesen her karibisch geprägt und haben sich bisher in der Regel eher pragmatisch mit den vielen Missständen im eigenen Land arrangiert. Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass der letzte große Streik nahezu 50 Jahre zurückliegt, als 1964 panamaische Studenten versuchten, die eigene Landesflagge in der US-amerikanischen Kanalzone zu hissen und dabei von amerikanischen Soldaten erschossen wurden.

Was vor den Protestaktionen los war

Die Krise ist das Ergebnis einer Reihe von internen und externen Ereignissen. Die beiden relevanten externen Ereignisse sind fraglos die COVID-19-Pandemie sowie der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine mit ihren jeweiligen Auswirkungen auf die Weltwirtschaft sowie auf regionale und nationale Entwicklungen. Nach Angaben der Weltbank sank das BIP Panamas im Jahr 2020 auf -17,9 Prozent, was vor allem auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen war. Bis Ende 2022 wird ein Wachstum von 6,5 Prozent erwartet. Dennoch sind die staatlichen Schulden enorm angestiegen und werden Ende 2022 bei etwa 44 Milliarden US-Dollar liegen, im Vergleich zum Stand von knapp 30 Milliarden US-Dollar Ende Februar 2020, also unmittelbar vor dem Ausbruch der Pandemie in Panama³. Deutlich angestiegen sind in den vergangenen Monaten die Energie-, insbesondere die Benzin- und Dieselpreise. Auch die Lebenshaltungskosten gingen spürbar nach oben, insbesondere die Preise von Importartikeln.

³ [Deuda Pública - Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá \(mef.gob.pa\)](https://www.mef.gob.pa/), Aufruf am 07.08.2022

Neben den negativen wirtschaftlichen Entwicklungen und finanziellen Rahmenbedingungen trugen auch mehrere sich über längere Zeit erstreckende politische Kontroversen und eine schwache Leistung der Regierung zum Unmut der Panamaer bei. Hier stichwortartig die wichtigsten Beispiele:

Der Fall Senniáf (August 2021) war einer der heftigsten diskutierten Skandale der derzeitigen Regierung, der nicht zu konkreten Personalkonsequenzen und Verbesserungen geführt hat. Die Abgeordneten der Nationalversammlung prangerten an, dass mehrere Minderjährige mindestens seit 2015 in Heimen, die unter der Aufsicht des Nationalen Sekretariats für Kinder, Jugendliche und Familie stehen (Senniáf), Opfer von sexuellem Missbrauch und Misshandlung wurden. Untersuchungen: ja; Konsequenzen: keine.

Das öffentliche Sozialversicherungssystem *Caja de Seguro Social* CSS ist seit Jahrzehnten hochkorrupten Führungsfiguren ausgeliefert, die das Versicherungssystem um Milliardenbeträge erleichtert haben, ohne jemals mit Konsequenzen konfrontiert worden zu sein. Während die Verwaltung der Sozialversicherung kurz vor dem Bankrott steht, konnte eine im vergangenen Jahr von der Regierung ins Leben gerufene Kommission zur kompletten Runderneuerung des CSS über Monate hinweg keine Kompromisse finden; zu sehr waren die Akteure (Medizinsektor, Gewerkschaften, Pharmabereich, Pflege) mit der Wahrung ihrer Eigeninteressen beschäftigt. Entsprechend groß war die Empörung in der Bevölkerung, die zu einem großen Teil im CSS pflichtversichert ist.

Die Reformen des Wahlgesetzes, die im März 2022 vom nationalen Parlament verabschiedet wurden, hinterließen bei der politisch interessierten Bevölkerung einen unangenehmen Beigeschmack, da sie vor allem dazu dienen, den größeren Parteien eine höhere Quote an Sitzen in der Nationalversammlung zu verschaffen.

Im April 2022 billigte Staatspräsident Cortizo ein in der Nationalversammlung im Eiltempo diskutiertes Gesetz, mit dem die Autonome Universität von Chiriquí, eine Bildungseinrichtung, die Gegenstand von Vorwürfen der Vetternwirtschaft und des Klientelismus war, neu organisiert wurde. Die größte Unzufriedenheit mit diesem Gesetz – abgesehen davon, dass es in einer Zeit diskutiert wurde, in der andere Bedürfnisse dringender waren – bestand darin, dass der Rektor für zwei aufeinander folgende Amtszeiten wiedergewählt werden konnte. Die derzeitige Rektorin, Etefvina Medianero de Bonagas, deren Verwaltung stark in Frage gestellt wird, könnte nun bis zu 15 Jahre im Amt bleiben. Zu allem Überfluss veranstaltete die Rektorin der Universität kurz nach der Sanktionierung durch den Präsidenten unter dem Vorwand ihres Geburtstags eine große Party. Das kam in der Öffentlichkeit nicht gut an.

Im Juni bestätigte Präsident Cortizo ein von der Zivilgesellschaft stark kritisiertes Gesetz, das Steueranreize in Höhe von 400 Millionen Dollar für den Bau von Luxustourismusprojekten vorsieht. Viele Beobachter halten dies für den konkreten Auslöser der jüngsten Proteste, so dass der Staatspräsident als eine der ersten Maßnahmen als Ergebnis des Runden Tisches das neue Gesetz blockierte.

Und das waren nur die Spitzen des Eisbergs...

Regierung verspielt zusehends Vertrauen

Umfragen zeigen, dass es den politischen Institutionen und ihren Akteuren an Glaubwürdigkeit mangelt, angefangen bei der Nationalversammlung als der am wenigsten glaubwürdigen Institution, gefolgt von der Exekutive und endend bei der Judikative. Steuerhinterziehung sowie schwarze und graue Listen sind Teil der Steuerkultur. Die zunehmende Informalität der Arbeitsmärkte ist eine weitere Belastung für den produktiven Sektor. Die Zentralregierung hat keine Reformen angeboten, um diese Situationen zu verbessern. Im Gegenteil: Häufig verlangt die Politik von den Bürgern Opfer, die aber vor allem die Bedürftigsten treffen (wie die Pandemie gezeigt hat), wodurch das ganzheitliche Wachstum der Gesellschaft durch den Missbrauch staatlicher Ressourcen entweder direkt

oder indirekt zugunsten von Zirkeln, die der politischen Macht nahestehen, verhindert wird und der Status quo erhalten bleibt.

Auch der groß angelegte *Pacto del Bicentenario*⁴, eine beeindruckende Einjahresaktion, an der sich 2021 zigtausende von Bürgerinnen und Bürgern, Parteien und Nichtregierungsinstitutionen virtuell beteiligt und Tausende von politischen Vorschlägen eingereicht hatten, verhallt immer mehr aufgrund des fehlenden Umsetzungswillens seitens der Politik⁵. Trotz groß angekündigter Versprechen seitens der Regierung, die von der panamaischen Zivilgesellschaft eingebracht und von vielen regionalen Kommissionen begutachteten, selektionierten und zu einem kohärenten Gesamtpaket geschnürten Politikvorschläge auch umzusetzen, ist bisher nichts passiert, was bei der Öffentlichkeit als eine konkrete Realisierung der Politikvorhaben des *Pacto del Bicentenario* angekommen wäre. „Wofür das alles, außer für die Selbstdarstellung von Präsident und Regierung?“, fragen sich viele Menschen in Panama.

Entspannung nach vier Wochen Ausnahmezustand: Die Kontrahenten treffen sich am Verhandlungstisch

Die ersten Versuche der Regierung, die Situation zu lösen, reichten nicht aus, um die vielen protestierenden Gruppen im ganzen Land zu beruhigen. Einer Einladung zu einem Runden Tisch seitens der Regierung am 14. Juli in einem Kongresszentrum am Rande der Hauptstadt blieben die Protestgruppen einfach fern. Die Gewerkschaft der Industriearbeiter sprach dann auch gleich hämisch vom „Dialog zwischen mir und mir“. Vielmehr zogen es die meisten Protestgruppen vor, auf der Straße zu bleiben und alle Arten von Konflikten zu verursachen, die in der Nacht des 14. Juli in der Provinz Veraguas mit gewaltsamen Zusammenstößen mit der Nationalen Polizei ihren Höhepunkt erreichten.

Angesichts der vielen organisierten, aber eben auch unkoordinierten Gruppen übernahm die Bauarbeitergewerkschaft die Abstimmung zwischen den Protestierenden, während die katholische Kirche in der Person des angesehenen Erzbischofs von Panama-Stadt, José Domingo Ulloa sich für die Mediatorenrolle anbot und auch von allen Seiten akzeptiert wurde. Der erste Runde Tisch fand dann am 21. Juli in der Stadt Penonomé an der Panamericana, ca. 100 km westlich der Hauptstadt unter Anwesenheit von Vizepräsident Carrizo statt. Präsident Cortizo selbst blieb für einige Tage unauffindbar. Erst nach seinem Erscheinen im Rahmen der Fortsetzung des Runden Tisches am 2. August wurde dann bekannt, dass er sich in den USA zur Behandlung einer ernsthaften, krebserregenden Krankheit aufgehalten hatte, über die er erst wenige Wochen vorher die panamaische Öffentlichkeit informiert hatte.

Als er schließlich zu den Verhandlungen erschien, setzte er sich weder an den Tisch noch nahm er aktiv an den Gesprächen teil. In der anschließenden Pressekonferenz blieben seine Äußerungen vage, insbesondere hinsichtlich der geforderten Veränderungen wie einer Kabinettsumbildung, umfassenden Sparmaßnahmen oder einem Plan zur Eindämmung der öffentlichen Ausgaben.

Von den acht Punkten, die die vereinte Protestbewegung als Forderungskatalog vorgelegt hatte, konnte für vier bereits in der ersten Phase des Dialogs Konsens gefunden werden: ein Grundkorb mit gesunden und leicht zugänglichen Lebensmitteln zu einem bestimmten Festpreis; die Deckelung des Preises für Treibstoff bei 3,25 USD pro Gallone; die Zustimmung zu bürokratischen Änderungen für die Einfuhr von Medikamenten mit weniger Zwischenhändlern und mehr Transparenz; und die Zuweisung von 5,5 Prozent des nationalen BIP für die öffentliche Bildung mit einer schriftlichen Zusage von 6 Prozent für das nächste Steuerjahr.

⁴ Der Name „Zweihundertjahrespakt“ nimmt Bezug auf die Feierlichkeiten zu 200 Jahren Unabhängigkeit vieler heutiger Staaten Lateinamerikas von der spanischen Kolonialherrschaft im November 2021.

⁵ Siehe hierzu: [Konrad-Adenauer-Stiftung - Regionalprogramm Allianzen für Demokratie und Entwicklung mit Lateinamerika - Panamas „Pacto del Bicentenario“ \(kas.de\)](#)

Diese Erfolge nahmen die Protestgruppen zum Anlass, die Straßenblockaden am 3. August aufzuheben, so dass erstmals nach vier Wochen frische Lebensmittel in die Metropolregion der Hauptstadt gelangten und sich das Leben wieder zu normalisieren schien.

Doch über die anderen dringlichen Themen des 8-Punkte-Katalogs wie die Senkung der Strompreise, die Klärung der finanziellen Situation der Sozialversicherung sowie Fragen der Transparenz, Korruptionsbekämpfung und des Zugangs zu öffentlichen Informationen konnte bisher kein Konsens erzielt werden. Die mittlerweile deutlich besser koordinierten Protestgruppen reagierten am Sonntag, dem 7. August, mit der Ankündigung neuer Straßenblockaden ab dem 10. August, die dann auch prompt in die Tat umgesetzt wurden.

Der Druck auf die Regierung bleibt bestehen. Die in den letzten Jahrzehnten so erfolgreiche Taktik der Politik, etwaige Proteste einfach totlaufen zu lassen, scheint diesmal nicht gut anzukommen und vor allem nicht zu funktionieren. Zumindest wurde aufgrund des Drucks der Straße bereits für ein weiteres wichtiges Anliegen der Protestbewegung eine Lösung gefunden: die Deckelung der Preise von teuren bzw. überteuerten Medikamenten. Die Einzelheiten mit den Pharma-Importeuren und -großhändlern müssen allerdings von der Regierung noch unter Dach und Fach gebracht werden.

Es bleibt also weiterhin spannend in Panama. Die Frage lautet: Wer behält den längeren Atem? Erste Auflösungserscheinungen in der Front der Protestbewegungen zeigen sich bereits, nachdem die indigenen Gruppen, die ihre Hauptforderung nach einem Warenkorb mit Grundnahrungsmitteln zu festen Preisen erfüllt sehen, sich in ihre angestammten Gebiete zurückgezogen haben.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Winfried Weck
Leiter des KAS-Büros in Panama
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>)