

Uruguay 2011 – eine politische Bestandsaufnahme

Der Monat März ist in Uruguay voll von mehr oder weniger denkwürdigen Daten: am 1. März jährte sich der Amtsantritt von Staatspräsident José „Pepe“ Mujica und der von ihm gebildeten, zweiten Frente-Amplio-Regierung. Das Parteienbündnis Frente Amplio schaut auf seine Gründung vor vierzig Jahren zurück. Der Mercosur feiert leise seinen zwanzigsten Geburtstag. Und über allem schwebt der „Bicentenario“ der Unabhängigkeit.

Am 1. März 2011 gab Staatspräsident José Mujica seinen Rechenschaftsberichts vor dem uruguayischen Parlament über das erste Jahr seiner Regierung ab. Vizepräsident Danilo Astori wandte sich im Auftrag des Staatspräsidenten mit einer von Funk und Fernsehen übertragenen Ansprache an die Bevölkerung.

Rechenschaftsbericht vor dem Parlament

Mujica sagte einleitend, dass dieses erste Jahr im Zeichen der Entwicklung von Staatspolitiken gestanden habe, die eine Legislaturperiode überdauern und zum Nutzen der gesamten Bevölkerung Errungenschaften der Vorgängerregierungen wieder aufgreifen.

In der Tat hatte Mujica bereits in seiner Antrittsrede als Staatspräsident 2010 auf diese Notwendigkeit hingewiesen und als Schlüsselbereiche für Staatspolitik die Themen innere Sicherheit, Bildung, Energie und Infrastruktur sowie Umwelt genannt. Auf diese bezog er sich in seinem Bericht vor dem Parlament. Darüber hinaus ging er auf die Entwicklungen in den Bereichen Wirtschaft, Staatsreform, Menschenrechte und staatli-

che Institutionen, internationale Beziehungen, Wohnungsbau und Gesundheit ein. Er zog eine insgesamt positive Bilanz, in der jedoch Selbstkritik nicht fehlte – und beklagte zudem die Schwerfälligkeit von Reformprozessen in seinem Land.

Uruguay kann mit hervorragenden Wirtschaftsdaten aufwarten. Mit einem Wirtschaftswachstum von über 8%, einer historisch niedrigen Arbeitslosenquote von 5,4% Ende 2010 bei gleichzeitiger Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze (Verringerung des Anteils der Schwarzarbeit) und einer Inflationsrate von ca. 7% kann das kleine Land am Río de la Plata sich sehen lassen. Der Tourismus, insbesondere der Kreuzfahrttourismus, boomt und trug 2010 mit Einnahmen i.H.v. 1,5 Milliarden US\$ 6% zum Bruttoinlandsprodukt bei. Die Aussichten, dass dieser Trend sich fortsetzt, sind gut. Uruguay bietet Investoren einen klaren Rechtsrahmen und stabile staatliche Institutionen. Zwei grosse Investitionsvorhaben in Form von Zellulosefabriken mit einem Investitionsvolumen von jeweils über 2 Milliarden zeugen davon, dass dies geschätzt wird. Die Nachfrage im Ausland nach uruguayischen Produkten ist gross, die Exporteinnahmen daher stabil.

Was die vier genannten Bereiche der Staatspolitik angeht, so gestand Mujica ein, dass es hinsichtlich der Themen Bildung und innere Sicherheit nicht die Fortschritte gegeben habe, die er sich gewünscht hätte. Man sei dabei, die Bildungsreform, die noch unter der Vorgängerregierung verabschiedet worden sei umzusetzen. Die Menschen müssten mittels einer guten Bildung in die Lage versetzt werden, das Wirtschaftswachstum auch für ihre persönliche Ent-

29. März 2011

www.kas.de/uruguay

www.kas.de

wicklung nutzen zu können. Bei seinem Amtsantritt im vergangenen Jahr hatte Mujica Bildung als einen „Impfstoff gegen Armut“ bezeichnet. In Uruguay, dessen öffentliches Bildungssystem einmal Vorzeigecharakter hatte, gehen einer kürzlichen Umfrage des nationalen Statistikinstituts nach ein Fünftel der jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 24 Jahren keiner geregelten beruflichen Tätigkeit oder Ausbildung nach.

Das Thema innere Sicherheit ist angesichts zunehmender Überfälle durch Jugendbanden, denen mitunter bewaffnete Minderjährige angehören, täglich in den Medien präsent. Hier ist der Druck, Lösungen zu finden, besonders gross. Neben der Alltagskriminalität ist die Drogenkriminalität ein zunehmendes Problem. Die Polizei wurde umstrukturiert, die traditionell sehr niedrigen Gehälter der Polizisten angehoben, die Präsenz von Patrouillen in den Strassen von Montevideo erhöht und das „Instituto Nacional de Rehabilitación“ gegründet. Im Hinblick auf die Drogenkriminalität und Geldwäsche wurde eine Einheit gegründet, die sich speziell der Verfolgung dieser Delikte widmet. Dennoch erscheint es in der öffentlichen Wahrnehmung als ein Thema, in dem noch nicht viel erreicht wurde.

Weniger präsent erscheinen die Themen Energie, Umwelt und Infrastruktur. Mujica erläuterte, dass die staatliche Elektrizitätsfirma UTE (Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas) daran arbeite, die Energiequellen im Hinblick auf die Nutzung erneuerbarer Energien (Wind, Biomasse) zu diversifizieren und man die nationale Direktion für Energie und Nukleartechnologie personell und materiell verstärkt habe. Hinsichtlich der Verbesserung der Infrastruktur, die auch erforderlich ist, um Investoren anzuziehen, erwähnte der Staatspräsident Arbeiten am den Strassen-netz des dünn besiedelten Landes.

Die Bekämpfung der Wohnungsnot der bedürftigen Bevölkerungsteile, die sich oft in Gebieten ansiedeln, die aufgrund von Überschwemmungsgefahr oder Schadstoffkontamination nicht bewohnbar sind, hatte sich Mujica als ein besonderes Anliegen für seine Amtszeit vorgenommen. So erklärte

die Regierung nach Amtsantritt per Dekret den sozialen Wohnungsnotstand. Mittels Spenden und freiwilliger Arbeit sollten so schnell wie möglich Wohnungen für Bedürftige errichtet werden. Der Gesetzentwurf für den „Plan Juntos“, in dessen Rahmen systematisch Wohnraum für diese Bevölkerungsgruppen geschaffen, aber auch Bedürfnisse dieser Menschen bezüglich Gesundheitsversorgung und Bildung bedacht werden soll, wurde erst kurz vor Weihnachten dem Parlament zugeleitet, das sich allerdings bereits in der Sommerpause befand.

Ein Thema, das der Regierung im ersten Jahr schon einiges Kopfzerbrechen bereitet hat, das aber bereits unter dem ehemaligen Staatspräsidenten Tabaré Vázquez nicht vollendet werden konnte, ist die Staatsreform, von Vázquez seinerzeit als die „Mutter der Reformen“ bezeichnet und von Mujica in seinem Rechenschaftsbericht als solche mit dem Hinweis zitiert, dass diese „Mutter“ nicht länger warten dürfe. Geplant ist insofern eine Reform des Systems der öffentlichen Ausschreibungen, eine Modifizierung des Verhältnisses zwischen Exekutive und staatlichen Unternehmen sowie eine Reform des aufgeblähten Beamtensektors durch die Ausarbeitung eines neuen Beamtenstatuts hinsichtlich Zugang zu und Aufstieg in der Beamtenlaufbahn, Versetzung in andere Behörden, einer ständigen Evaluierung der Tätigkeit der Beamten, einer Regelung bzgl. Fehlzeiten, und schliesslich der Festlegung einer Mindeststundenzahl von täglich sechs Arbeitsstunden. Die zuletzt genannte Massnahme wurde zum 1. Dezember 2010 per Dekret in Kraft gesetzt. Insbesondere wegen der geplanten Massnahmen der Staatsreform war das erste Jahr der zweiten Frente-Amplio-Regierung von zahlreichen Streiks begleitet. Mujica insistierte an diesem 1. März im Parlament, es müsse auf einen effizienteren, transparenteren und weniger kostspieligen Staat hingewirkt werden.

Eine Anmerkung zur Ley de Caducidad, dem Gesetz über die Verjährung des staatlichen Strafanspruchs bezüglich während der Militärdiktatur (1973 bis 1985) begangener Taten, durfte dem Rechenschaftsbericht des

URUGUAY

GISELA ELSNER

29. März 2011

www.kas.de/uruguay

www.kas.de

Präsidenten nicht fehlen. Dieses Gesetz stammt aus der Übergangszeit von der Diktatur zur Demokratie, und seine Annullierung war über Plebiszite 1989 und erneut bei den letzten Wahlen 2009 betrieben worden, jedoch jeweils gescheitert. Die öffentliche Diskussion der letzten Monate war immer wieder von der Frage geprägt, ob es nicht dennoch eine Möglichkeit gebe, dieses Gesetz aus dem Weg zu schaffen. Inzwischen ist ein Entwurf für ein sogenanntes Interpretationsgesetz entstanden, mittels dessen einige Vorschriften der Ley de Caducidad ausser Kraft gesetzt werden sollen, indem sie für manifest rechtswidrig und mit bestimmten Normen der Verfassung unvereinbar erklärt werden und ihnen jeglicher rechtlicher Wert aberkannt wird. Die Verfassungswidrigkeit war auch bereits vom Obersten Gerichtshof Uruguays festgestellt worden. Der Staatspräsident forderte dazu auf, zu lernen, mit den Wunden der Vergangenheit zu leben. Dies bedeute jedoch nicht, sie zu akzeptieren oder gar zu resignieren, sondern lediglich, dass diese Wunden nicht verhindern dürfen, als Gesellschaft vorwärts zu gehen. Was getan werde, müsse im Rahmen der Vorgaben der Verfassung erfolgen, die unbedingt zu respektieren sei.

Was die internationalen Beziehungen angeht, so berichtete Mujica zufrieden, dass der jahrelange Konflikt mit dem Nachbarland Argentinien wegen einer Zellulosefabrik am uruguayischen Ufer des Río Uruguay im Laufe eines mühseligen Verhandlungsprozesses endlich beigelegt werden konnte. Der Streit war von Argentinien gar vor den Internationalen Gerichtshof in Den Haag getragen worden. Argentinische Aktivisten hatten über drei Jahre lang permanent Brücken über den Uruguay-Fluss blockiert. Insbesondere die am nächsten an Buenos Aires und Montevideo gelegene San Martín-Brücke war von den Blockaden betroffen. Sie ist eine der wichtigsten Verkehrsverbindungen zu Lande zwischen den beiden Ländern ist. Dadurch sind Uruguay enorme wirtschaftliche Verluste entstanden.

Neben Besuchen in Paraguay, Chile, Bolivien, Ecuador, Venezuela, Peru und Kolumbien hob Mujica den fruchtbaren Austausch

mit Brasilien hervor, der auch zur Gründung einer bilateralen Kommission für strategische Planung und Produktionskomplementarität geführt habe.

Astoris Ansprache

Vizepräsident Danilo Astori war von Mujica beauftragt worden, sich am Jahrestag der Regierungsübernahme über Radio und Fernsehen direkt an die Bevölkerung zu wenden. Er gab sich in Wortwahl und Tonfall sehr staatstragend und sagte, die Regierung müsse sich am Ende dieses Jahres des Wandels und der Kontinuität die Frage stellen, inwiefern sie dazu beigetragen habe, das Leben der Uruguayer zu verbessern. Es sei die Aufgabe der Regierung, Politiken und Mittel so einzusetzen, dass das „öffentliche Glück“ (la felicidad pública) erreicht und zur persönlichen und familiären Verwirklichung sowie zum Fortschritt im Land beigetragen werden könne. Regieren bedeute Prioritäten auszuwählen. Er wies darauf hin, dass ein Haushalt für den Regierungszeitraum verabschiedet worden sei, der erhöhte Sozialausgaben und staatliche Investitionen in den Bereichen Bildung, innere Sicherheit, Wohnungswesen und Infrastruktur vorsehe. Bezüglich dieser grossen nationalen Themen sei es das Bestreben des Staatspräsidenten gewesen, alle im Parlament vertretenen Parteien in die Suche nach Lösungen einzu beziehen, was ein Wesenszug demokratischer Reife, institutioneller Solidität und eines tiefen nationalen Geistes sei. Dieses Bild eines vertrauenswürdigen, ernsthaften Landes, das Gesetze und Abkommen respektiere, trage Uruguay auch in die Welt. Astori gestand hinsichtlich des Themas Bildung Fehler und Langsamkeit bei der Umsetzung von Reformen ein. Er rief im Namen der Regierung alle Uruguayer dazu auf, sich an den Anstrengungen für den nationalen Fortschritt zu beteiligen.

Stimmen der anderen

Wie wird das erste Jahr unter Staatspräsident Mujica von anderen gesehen? Schon in den letzten Monaten des Jahres 2010 waren immer wieder Stimmen laut geworden, Mujica müsse seinen zahlreichen Versprechungen endlich Taten folgen lassen. Ein Hemm-

29. März 2011

www.kas.de/uruguay

www.kas.de

schuh in dieser Hinsicht waren zunächst die langwierigen Verhandlungen bis zur Verabschiedung des Haushalts für die fünfjährige Regierungszeit, die erst wenige Tage vor Weihnachten erfolgte. Die Komplexität des aus zahlreichen politischen Strömungen bestehenden Parteienbündnisses Frente Amplio tut ihr Übriges. In der Opposition, bestehend aus den beiden Traditionsparteien Partido Nacional und Partido Colorado sowie dem kleinen Partido Independiente, werden Licht- und Schattenseiten des ersten Regierungsjahres Mujicas beim Namen genannt. Da er die Opposition in die Ausarbeitung der Strategien in den Bereichen der Staatspolitiken einbezogen hatte, konnte die Bilanz nicht ausschliesslich negativ ausfallen. So wird denn diese Einbeziehung auch als ein wesentlicher Pluspunkt vermerkt, im selben Atemzug mit der Lösung des Konflikts mit Argentinien und der damit einhergehenden Verbesserung der Beziehungen zum Nachbarland. Auch die wirtschaftspolitische Stabilität wird gelobt. Die Bereiche Bildung und innere Sicherheit sowie die nur schleppend in Gang kommende Staatsreform werden dagegen als Soll-Posten angesehen, in denen die Regierung hinter ihren Ankündigungen zurückgeblieben sei.

In diesen Themen erscheint es mitunter, als sei die grössere Gegenwehr innerhalb des Regierungsbündnisses zu befürchten und weniger bei den Oppositionsparteien.

40 Jahre Frente Amplio

Der Frente Amplio gedenkt in diesen Tagen seiner Gründung vor 40 Jahren. Die über 15 Gruppierungen, die dem Parteienbündnis angehören, hatten sich 1971 zusammenschlossen, um denen, die mit dem traditionellen Zweiparteiensystem aus Partido Colorado und Partido Nacional unzufrieden waren, eine Alternative zu bieten. Das politische Spektrum reicht von Kommunisten und ehemaligen Guerrilleros, wie dem amtierenden Staatspräsidenten, über Sozialdemokraten bis hin zu Christdemokraten. 1989 gewann man erstmals die Departamentalwahlen in der Hauptstadt Montevideo, mit Tabaré Vázquez als Bürgermeister, der dann 2005 als erster Staatspräsident aus den

Reihen des Frente-Amplio-Bündnisses den Durchbruch auf nationaler Ebene schaffte. Im Jahr 2010 wiederholte sich der Wahlsieg mit dem gegenwärtigen Staatspräsidenten José Mujica an der Spitze.

Das Jubiläum fällt in einen Moment, in dem es im regierenden Frente Amplio mit seinen zahlreichen politischen Strömungen rumort. Für die Parlamentsabstimmung über den bereits erwähnten Entwurf eines Interpretationsgesetzes zur Ley de Caducidad hat das Nationale Plenum des Frente Amplio Fraktionszwang angeordnet. Dennoch wird mindestens ein Senator voraussichtlich dagegen stimmen. Die Kommunisten sind mit dem Kurs der Sozial- und Wirtschaftspolitik nicht immer einverstanden, ebenso wenig mit einigen Aspekten der Staatsreform.

Die Rolle von Ex-Staatspräsident Tabaré Vázquez

Vor diesem Hintergrund richtet sich eine beachtliche Aufmerksamkeit auf den ehemaligen Staatspräsidenten Tabaré Vázquez. Der Onkologe hatte sich nach Beendigung seines Mandates am 1. März 2010 zunächst aus der Politik zurückgezogen, war dem Vernehmen nach seinem Arztberuf nachgegangen, hatte medizinische Kongresse besucht und ein Buch geschrieben. Nun taucht er wieder auf der politischen Bühne auf – zwar dosiert, aber mit klaren Ansagen. So forderte er vor einigen Wochen eine ideologische Aktualisierung des Frente Amplio ein und beschwört jüngst die Einheit des Frente Amplio als Erfolgsrezept, das ihm auch 2004 zu seinem ersten Wahlsieg verholfen hatte. Vázquez war daraufhin nicht zuletzt deswegen zum erster Staatspräsident der jungen politischen Kraft geworden, weil ihm zugetraut wurde, das vielschichtige Bündnis zu einen und somit regierungsfähig zu machen. Da die uruguayische Verfassung einer direkten Wiederwahl des Staatspräsidenten entgegen steht und Vázquez im Unterschied zu manchem seiner Kollegen in der Region Bestrebungen im Hinblick auf eine Verfassungsänderung zwecks Einführung der Wiederwahlmöglichkeit stets eine Absage erteilt hat, sind die Augen nun bereits für die nächsten Wahlen 2014 auf ihn als möglichen

29. März 2011

www.kas.de/uruguay

www.kas.de

chen erneuten Kandidaten des Frente Amplio gerichtet.

Festredner Lula

Bei der zentralen Gedenkveranstaltung zum 40-jährigen Bestehen des Frente Amlio am 25. März stand nun aber der ehemalige brasilianische Staatspräsident, Luiz Inácio „Lula“ da Silva, im Rampenlicht. Damit sollte sicher auch das Signal ausgesendet werden, das man sich in Uruguay der gemässigten lateinamerikanischen Linken zugehörig fühlt. Lula rief dazu auf, eine Denkschule der politischen Linken zu entwickeln, die sich der Demokratie unverrückbar verpflichtet fühle. Die Integration im Mercosur, die nicht frei von Konflikten und Widersprüchen sei, sowie zwischen Brasilien und Uruguay müsse vorangetrieben werden. Hier ist allerdings zu bedenken, dass mehr Bilateralität sich durchaus als Integrationshindernis erweisen kann.

20 Jahre Mercosur

Der Mercosur, das Integrationsbündnis des Südens, das in Montevideo seinen Verwaltungssitz hat und in diesen Tagen lautlos sein zwanzigjähriges Bestehen begeht, kam in den Ausführungen des Staatspräsidenten vor dem Parlament nicht vor. Es dominierte in seiner Rede vielmehr die Erwähnung bilateraler Kontakte. Dass dies kein Einzelfall ist, führt mit zu dem Dahinvegetieren, das den Mercosur in den letzten Jahren kennzeichnet. Auf der Homepage des Mercosur findet sich keinerlei Erwähnung des Jubiläums. Von einer Gedenkveranstaltung ist nicht die Rede. In der uruguayischen Tageszeitung „El Pais“ werden in einem einspaltigen Artikel die wesentlichen Inhalte einer Erklärung der Aussenminister der Mercosur-Mitgliedstaaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay wiedergegeben, die resümieren, dass das Bündnis zwei Jahrzehnte nach seiner Gründung seinen „höchsten Reifegrad“ erreicht habe, dass die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sich tiefgreifend geändert hätten und dass der erkennbarste Fortschritt in dem gegenüber 1991 verzehnfachten Handelsvolumen des Blocks liege. Wenn allerdings mit der geschilderten Wirtschaftsverflechtung alles erreicht zu

sein scheint, so müssen zwei kritische Fragen erlaubt sein. Nach aussen: Was sagt die erwähnte Steigerung des blockinternen Handelsvolumens im Vergleich zu der deutlich höheren Weltmarktorientierung Brasiliens und Argentinien über die tatsächliche Bedeutung des Mercosur aus? Nach innen: Wie „reif“ kann ein Integrationsprozess genannt werden, der in sensiblen gemeinschaftlichen Bereichen essentielle Mängel aufweist, z.B. die ausstehende Abschaffung der möglichen Mehrfachverzollung („doble cobro“), die derzeit in Ermangelung eines gültigen gemeinsamen Zollkodex weiter besteht, und stattdessen von widerstreitenden Staatsinteressen bestimmt wird?

Bicentenario der Unabhängigkeit

Das Jahr steht schliesslich noch im Zeichen eines weiteren Jubiläums, das in der ganzen Region begangen wird: vor zweihundert Jahren erklärten zahlreiche heutige südamerikanische Länder ihre Unabhängigkeit. Während Argentinien mit 1810 ein einheitliches Unabhängigkeitsdatum vorweisen kann, waren hierzu in Uruguay zwei Schritte notwendig: zunächst der „Grito de Asencio“ in der Provinzhauptstadt Mercedes am 28. Februar 1811, dem erst vierzehn Jahre später, am 25. August 1825 die formelle Unabhängigkeitserklärung folgte. Diese wiederum wurde 1828 von den benachbarten Hegemonialmächten anerkannt und gipfelte sodann in der ersten uruguayischen Verfassung, die am 18. Juli 1830 in Kraft trat.