

# Proteste und Misstrauen blockieren Perus Dezentralisierung

Stimmbürger unterstützen Devolution, aber nicht Verschmelzung



Freiwillige Helfer einer Suppenküche in einer abseits gelegenen Provinz demonstrieren im April 2008 in Lima für mehr finanzielle Unterstützung. Die Regionen außerhalb Limas verlangen schon lange mehr Kompetenzen und öffentliche Gelder.

VON MARTÍN TANAKA UND SOFÍA VERA

**V**IELE PERUANER WOLLEN DEZENTRALISIERUNG VOR allem aus einem Grund: um dem alles bestimmenden Einfluss der Hauptstadt Lima gegenzusteuern.

Aber der Weg zu Dezentralisierung ist steinig, und das Ende liegt außer Sicht. Limas 8,5 Millionen Einwohner machen gut ein Viertel der Landesbevölkerung aus, und die Stadt erwirtschaftet 46 Prozent der nationalen Güter und Dienstleistungen. Leute außerhalb Limas wollen eine verstärkte Delegation von Kompetenzen an die 25 Regionen – und einen Teil der privaten und öffentlichen Investitionen, die sich bis jetzt auf Lima beschränkt haben.

In 28 Jahren ist die Dezentralisierungsbewegung nur stoßweise vorangekommen. Die Bewegung begann, als im Jahr 1980 das Recht, lokale Wahlen abzuhalten, wiederhergestellt wurde.

1988 wurden mit der Wahl regionaler Behörden die Regionen geschaffen, die die bisher unter dem Namen Departements bekannten 24 Verwaltungseinheiten hätten ersetzen sollen. Doch wurden die Regionalverwaltungen später aufgelöst und erst im Jahr 2002 wieder eingesetzt, als die alten Departements definitiv durch 25 neue Regionen ersetzt wurden.

Eine Verfassungsrevision ermöglichte 2002 doch noch Wahlen

**Martin Tanaka**, PhD in Politikwissenschaft (FLACSO Mexiko), ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Instituto de Estudios Peruanos. Sofia Vera ist Soziologin und Wissenschaftliche Assistentin am Instituto de Estudios Peruanos.

auf regionaler Ebene. Das Ziel, die Anzahl der 25 Regionen zu reduzieren, wurde aber noch nicht erreicht.

Eine der Regionen, die maßgeblich mehr Dezentralisierung verlangen, ist die Region Lambayeque, in der Yehude Simon 2006 als Gouverneur wiedergewählt wurde.

Gouverneur Simon ist einer der erfolgreichen Anführer der Dezentralisierungsbewegung in Peru. Eines der Großprojekte seiner Regierung ist die Fertigstellung des Reservoirs Proyecto Olmos, in dem jedes Jahr bis zu 2050 Millionen Kubikmeter Wasser gelagert und an die Bauern verteilt werden.

Nach einem Treffen von 23 Regionsgouverneuren mit dem peruanischen Präsidenten Alan Garcia im April ließ Simon verlauten, dass die Dezentralisierung in Peru trotz mannigfacher Herausforderungen erfolgreich verlaufe.

„Der Staat hat erkannt, dass einige Dinge nicht wirklich funktionieren... dieses Treffen sollte die Kritik jener zum Verstummen bringen, die ein Scheitern der Dezentralisierung ersehnen“, sagte Simon.

### Fragmentierte Bewegung

Die Dezentralisierungsbewegung bringt Perus politische Fragmentierung zum Ausdruck. Als die neuen Regional- und Lokalwahlen im November 2006 abgehalten wurden, kamen in 18 der insgesamt 25 Regionen des Landes Regierungen aus regionalen politischen Parteien an die Macht. In nur gerade sieben Regionen reüssierten Kandidaten, die einer nationalen Partei angehörten.

Einen Rückschlag erlitt die Dezentralisierung im Oktober 2005, als in einer Volksabstimmung dem Vorschlag, mehrere kleinere Regionen zu wenigen größeren zusammenzuschließen, eine Abfuhr erteilt wurde. Dieser Schritt schien vielen als notwendige Vorbedingung einer größeren Kompetenzteilung an die Regionen. Doch die Menschen in den betroffenen Regionen befürchteten, dass Zusammenschlüsse die Eigenständigkeit schwächen und die Vorherrschaft der Großstädte untermauern würden.

Inzwischen kann der Dezentralisierungsprozess in Peru auf eine knapp 30jährige Geschichte zurückblicken. Er begann kurz, nachdem die Verfassung von 1979 angenommen worden war. Diese in einer vom Volk gewählten Versammlung angenommenen Verfassung begründete eine Aufteilung des Landes in Regionen, deren Behörden vom Volk gewählt werden sollten. Die Verfassung beschrieb die Regionen und lokalen Verwaltungen als Behörden mit administrativer und wirtschaftlicher Eigenständigkeit gegenüber der Zentralregierung.

### Wahl der Bürgermeister

Jedoch erst als die Militärregierung 1980 endlich ein Ende fand, konnten Bürgermeister für alle lokalen Versammlungen in den Landesprovinzen und Distrikten vom Volk bestellt werden.

Im selben Jahr startete eine terroristische Gruppe unter dem Namen „Leuchtender Pfad“ eine Reihe von Angriffen – oder, in deren Worten: einen „revolutionären Krieg“. Ihre Attentate bereiteten dem Dezentralisierungsprozess großen Schaden, da die Terroristen auf der untersten Ebene der peruanischen Regierung zuschlugen und Bürgermeister in mehreren ländlichen Distrikten ermordeten. Der



REUTERS/HO NEW

Der ehemalige Präsident Perus, Alberto Fujimori, bei seinem eigenen Prozess in Lima am 20. Februar 2008. Während seiner Regentschaft hörten die Regionalbehörden als solche auf zu existieren.

Leuchtende Pfad startete seine Aktivitäten in einer der ärmsten Regionen Perus, Ayacucho, und breitete sich dann fast über das ganze Land aus.

Die durch den Leuchtenden Pfad hervorgerufene Destabilisierung blockierte den Reformprozess bis 1988, als eine Reihe von Regionen gebildet und Gouverneure gewählt wurden.

Doch die Devolution kam unter Präsident Alberto Fujimori zum Erliegen. Fujimori wurde 1990 Präsident und führte 1992 einen Putsch durch, indem er den Kongress auflöste und die Regionalbehörden abschaffte.

Fujimoris Politik bestand in einer stark zentralistischen Beziehung zwischen nationaler Regierung und den Regionen. Einzig der Präsident und seine Angestellten bestimmten über den Gebrauch der Regierungsmittel.

In der Zwischenzeit ging der Leuchtende Pfad seiner Unterstützung in den ländlichen Gebieten verlustig, was 1992 zu der Festnahme seines Anführers und dem Kollaps des Aufstandes führte.

Der früher einmal populäre Fujimori wurde in einen Korruptionsskandal verwickelt und verließ im Jahr 2000 das Land fluchtartig. Sein Abgang ermöglichte ein Wiederaufleben demo-

kratischer Grundsätze im Allgemeinen und eine Wiedergeburt der Dezentralisierungsinitiativen im Speziellen. Eine neue gemeinsame Sache begann sich zu formieren, gemäß derer eine Dezentralisierung nicht nur Vorteile für eine ausgeglichene Entwicklung bringt, sondern gleichzeitig ein mögliches Bollwerk gegen willkürliche und missbräuchliche Machtzentralisierung bildet.

Mit der Wahl von Alejandro Toledo zum Präsidenten im Jahr 2001 wurde die Dezentralisierung wiederbelebt. Eine der ersten Maßnahmen der neuen Regierung war die Festsetzung regionaler Wahlen.

Da keine territorialen Grenzen für die Regionen bestanden, zog man vorübergehende Demarkationslinien auf der Grundlage der bestehenden 25 Einheiten.

Das Ergebnis der Regionalwahlen von 2002 war ein Sieg der größten Oppositionspartei, der populistischen APRA, die sich eine Mehrheit der Stimmen in 12 Regionalversammlungen sichern konnte – also fast die Hälfte.

### **Initiative gescheitert**

Zusätzlich zu einer klaren Festlegung ihrer Aufgaben und Verantwortlichkeiten benötigten die neuen Versammlungen auch eine Strategie der Fusionen hin zu größeren Regionen.

Aus den 25 existierenden Regionen weniger, dafür größere zu bilden, würde bedeuten, dass die betreffenden Regionen dann mehr finanzielle und personale Mittel zu Verfügung hätten und sich das Potential wirtschaftlicher Entwicklung besser ausschöpfen ließe. Ein anderer Vorteil wäre die Möglichkeit gewesen, in weniger Regionen eine stärkere Identität aufzubauen. Doch die Initiative scheiterte, da sie auf eine Betonmauer des Widerstandes bei der Zentralregierung stieß.

Über den Vorschlag zum Zusammenschluss wurde in Volksbefragungen in 16 Regionen abgestimmt. Die Regionen und Provinzen hatten Angst, von der Großregion einfach geschluckt zu werden – mit dem Ergebnis, dass im Oktober 2005 jede der Vorlagen zur Bildung von fünf neuen, größeren Regionen aus den 16 kleineren abgelehnt wurde.

Im Peru von heute ist der Prozess der Dezentralisierung, der als chaotische Regionalisierung seinen Anfang nahm, nach wie vor weit entfernt von kohärenten und geordneten Institutionen, welche öffentliche Dienstleistungen zu Gunsten der Bürger erbringen. Viele der regionalen Bewegungen sind nur schlecht verankert, und einige leiden unter schlechtem Management. Trotzdem zeigen einige dieser regionalen Bewegungen Potential, und ihre Bemühungen könnten Erfolg haben.

Einige Regionen betrachten die Möglichkeit, ihre eigenen Steuern zu erheben und einzutreiben, als den nächsten logischen Schritt.

Der Gouverneur von Lambayeque, Yehude Simon, ist dieser Ansicht: „Der Transfer von Funktionen und Geldern an die Regionen ist für eine weitere Entwicklung unerlässlich, und wie könnte das besser erreicht werden als wenn man den Regionen erlaubt, ihre eigenen Steuern direkt zu erheben?“

Um aber wirklich Erfolg zu haben, müssen gewählte Amtsträger sowie Beamte in diesen Regionen in die Lage versetzt werden, Entwicklungsprogramme zu fördern und durchzuführen, die Arbeitsplätze und nachhaltige Entwicklung generieren. Ebenso müssen die Regionen und die Landesregierung den Fusionierungsprozess entschlossener in Angriff nehmen und sich auf Reformen der intergouvernementalen Beziehungen zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene einlassen. Peru hat sich diesen Herausforderungen zu stellen, oder es wird noch mehr Konflikte und soziale Proteste erleben, wobei es in den letzten Jahren unter beiden wahrlich genug gelitten hat. 