

# Wie Entwicklung den Friedensprozess untergraben kann

## Rückblick auf die Politik der UNF-Regierung

Von Sunil Bastian

Als die Regierung der *United National Front* (UNF) im Dezember 2001 gewählt wurde, kreiste eine der interessanten landesweiten Debatten um deren Wiederwahl im Süden Sri Lankas. Gesah dies wegen des Wunsches der Wähler nach einer politischen Lösung des Bürgerkriegs oder vielmehr aus wirtschaftlichen Interessen? Nahezu ein Jahr nach der vorgezogenen Parlamentswahl vom April 2004 blickt Sunil Bastian auf die politischen Entwicklungen zurück.

Die Frage der Wählermotivation kam vor allem deshalb auf, weil die Wahlen im Dezember 2001 im Zusammenhang mit einer schweren Wirtschaftskrise stattfanden, die alle sozialen Schichten bis hinunter auf die Dorfebene in Mitleidenschaft zog. Das Jahr 2001 blieb in der Geschichte Sri Lankas bekannt als das einzige Jahr, dass ein negatives Wirtschaftswachstum verzeichnete. Auch mit dem Bürgerkrieg war kein Ende in Sicht. Die militärischen Bemühungen der vorherigen *People's Alliance* (PA)-Regierung verliefen im Sande; es gab eine militärische Pattsituation zwischen den *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) und der Regierung in Colombo. Es waren vor allem diese beiden Faktoren – Wirtschaftskrise und Pattsituation im Bürgerkrieg – die zu der oben genannten Diskussion um die wirklichen Wählermotive im Süden bei der Wahl der UNF im Dezember 2001 führten.

Die jüngsten Wahlergebnisse der UNF-Parteien bieten für die Beantwortung dieser Frage eine bessere Grundlage. Die UNF-Regierung hat sicherlich eine Menge im Friedensprozess erreicht. Zu ihren Errungenschaften zählen die Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens, die Einrichtung der internationalen Beobachtermission (SLMM) und die Aufhebung des LTTE-Verbotes sowie verschiedene Verhandlungsrunden mit der LTTE. Dies war nur möglich durch

die internationale Unterstützung für den Friedensprozess sowie durch eine Vereinbarung mit der LTTE darüber, eine Lösung innerhalb föderaler Strukturen zu suchen. Bislang ist es jedoch noch unklar, wie tragfähig diese Vereinbarung tatsächlich ist.

### Auswirkungen und Hintergründe der Parlamentswahlen vom April 2004

Trotz ihrer Errungenschaften im Friedensprozess verlor die UNF die letzten Wahlen. Wie kam dies zustande? Natürlich gab es Probleme mit der Art und Weise wie diese Wahlen einberufen wurden. Zudem war auch das UNF-Bündnis an den für Sri Lanka typischen Wahlvergehen beteiligt. Aber dies sollte nicht von der Tatsache ablenken, dass die Wähler im Süden eine Regierung abwählten, die so viel zum Frieden beigetragen hat.

Meine gängige Antwort auf die Frage zur Lösung dieses Konflikts lautet, dass die UNF nicht genug dafür getan hatte, ihre Errungenschaften zu vermitteln, das Vertrauen der Menschen zu erringen und folglich auch im Süden eine breite Unterstützung für den Friedensprozess zu gewinnen.

Historische Vergleiche mit früheren politischen Krisen ignorieren einerseits völlig den ökonomischen Kontext, in dem

die UNF den Friedensprozess startete, und andererseits die sozialen Auswirkungen ihrer Wirtschaftspolitik auf die Wählerschaft im Süden des Landes. Rückblickend kann behauptet werden, dass die UNF keine Strategie dafür hatte, um die Wählerschaft im Süden vom Friedensprozess zu überzeugen. Die Wirtschaftspolitik der UNF wurde zu diesem Zeitpunkt von Interessen des Großkapitals sowie traditioneller beziehungsweise neoliberaler Wachstumstheorien bestimmt. Dies führte im Endergebnis zur Entfremdung vieler potenzieller Wähler gerade im Süden. Eine mögliche Schlussfolgerung aus den jüngsten Wahlen, ist die, dass die Wähler im Süden des Landes im Dezember 2001 ein Ende des Krieges wollten um ihre Lebensbedingungen zu verbessern.

### Grundlegende Voraussetzungen der UNF-Entwicklungspolitik

Die UNF-Entwicklungspolitik wurde in einer Grundsatzerklärung mit dem Titel „Die Zurückgewinnung Sri Lankas“ (*Regaining Sri Lanka*) fixiert. Die interessante Frage ist, neben vielen anderen, ob ihre grundlegenden ideologischen Voraussetzungen sowie die gegebenen Rahmenbedingungen für eine soziale Friedensbasis geeignet waren.



In dieser Grundsatzklärung wird das Festhalten an der Liberalisierungspolitik von 1977 proklamiert und die Entwicklung seither als positiv dargestellt. Dabei wird bewusst der Einwand übergangen, ob nicht auch die Wirtschaftspolitik negative Einflüsse auf die Konflikte und die Gesellschaft allgemein hatte.

Hierbei wurde das ostasiatische Wirtschaftsmodell unkritisch als Vorbild übernommen und ein Wirtschaftswachstum von jährlich zehn Prozent angestrebt. Dies ist als „Wachstumsfetischismus“ zu bezeichnen, da die Lösung der internen Konflikte alleine über das Wirtschaftswachstum erwartet wurde. Doch in Sri Lanka fehlen klare Angaben und Daten darüber, wer tatsächlich von dieser Wirtschaftspolitik profitiert und welche Gruppen verlieren oder unter den Konflikten leiden. Die Datenflut des *Department of Census and Statistics* gibt darüber keinerlei Aufschluss.

Alle Grundlagen von *Regaining Sri Lanka* können letztlich in Frage gestellt werden. Die liberale Marktwirtschaft nach 1977 hatte viele negative Auswirkungen auf die Gesellschaft im Süden. Einige Beispiele sind die Zunahme von Ungleichheit, die Demontage ländlicher Lebensversicherungssysteme, der politische Verfall, die Entwicklung eines ausufernden Patronagesystems sowie politische Gewalt. Auch wenn das Wirtschaftswachstum ein wichtiger Faktor ist, so ist es doch naiv, das Augenmerk in einer von Konflikten zerrütteten Gesellschaft allein darauf zu lenken. Wer die Menschen sind, die darunter leiden, muss durch eine differenziertere Analyse der Gesellschaft deutlich gemacht werden, die über das bloße numerische Aufzählen von Fakten hinausgeht. Letztendlich muss man sich mehr um die armen Menschen kümmern, wenn sie aus dem Morast herausfinden sollen.

Zudem beinhaltet *Regaining Sri Lanka* keine Vision einer Entwicklungspolitik für den komplexen Übergangsprozess, den Sri Lanka bewältigen muss, wenn wir unser Land wieder aufbauen wollen. Sie ist typisch für eine Politik, die maßgeblich von Technokraten, Beratern und *Mainstream*-Wirtschaftsexperten sowie internationalen Gebern beeinflusst wurde.

Innerhalb dieses hoch ökonomischen Diskurses um erwartete „Durchsicker-

Effekte“ des Wirtschaftswachstums auch zum Wohl der Armen gab es überhaupt keine Diskussion der Konflikte. In der Idee der Wirtschaftsförderung hatten Konflikte keinen Platz.

## Die Geberpolitik

Ein wichtiger Aspekt der von der UNF betriebenen Friedens- und Entwicklungspolitik war die umfassende Internationalisierung und die intensive Beteiligung internationaler Geberorganisationen. Vor allem die Sicherung der externen Finanzierung wurde zum wichtigsten Argument des Friedensprozess. Deshalb ist ein detaillierter Blick auf die Rolle der Geber und Hilfswerke wichtig. Seit 1977 nehmen Hilfswerke und Geberorganisationen eine bedeutende Rolle in Sri Lanka ein. Dabei wird in den gängigen Diskursen einzig auf die Geldzuwendungen abgehoben. Doch ihr tatsächlicher Einfluss ist bedeutend höher. Letztlich beeinflussen sie auch interne politische Entscheidungsprozesse und unterhöheln die Souveränität des Landes.

Vor allem in der Zivilgesellschaft sind externe Geber Auslöser und Garant für vielfältige Organisationen und Aktivitäten. Damit haben sie entscheidend zum sozialen Wandel in der Gesellschaft beigetragen, der bis hinab zur Dorfebene nachzuvollziehen ist. Entgegen den 1970er Jahren gibt es heute nahezu kein Dorf mehr ohne international geförderte Projekte. Genauso werden politische und ideologische Debatten in Sri Lanka durch neue Ideen von außen beeinflusst. Deshalb ist die Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile als interner Faktor der sri lankischen Politik aufzufassen.

Trotz der seit 1977 zunehmenden internationalen Unterstützung haben die Gebereinrichtungen lange die politische Instabilität und den Bürgerkrieg ignoriert. Schon bald nach der Liberalisierung traten separatistische tamilische Parteien bei Wahlen auf. Nur wenig später wurde das Land 1977, 1981 sowie mit dem „Schwarzen Juli“ von 1983 durch gewalttätige Auseinandersetzungen aufgerüttelt und die militärischen Konflikte zwischen tamilischen Gruppen und den Streitkräften eskalierten. Selbst im Süden kam es zu Gewalttätigkeiten. In den 1980er Jahren

wurden Studenten und Streikende attackiert. Die Gewaltperiode nach dem so genannten *Indo-Lanka-Accord* und die Gewalt der *People's Liberation Front* (JVP) von 1987 setzten sich letztlich bis zum Ende der 1990er Jahre fort. Doch trotz dieser internen Gewalt konnte die sri lankische Elite die internationalen Geldzuflüsse auf hohem Niveau aufrechterhalten. Vor allem die großen multilateralen Geberorganisationen kümmerten sich nicht wirklich um solche Entwicklungen, solange die Eliten die eingeschlagene wirtschaftliche Liberalisierung fortsetzten.

Allerdings konnte diese Situation nicht auf Dauer anhalten. Verschiedene interne und externe Einflüsse führten dazu, dass auch bei den Gebern eine gewisse Konfliktsensitivität aufkam. Die Hilfsorganisationen wurden letztlich durch den Einmarsch indischer Truppen auf die internen Probleme und die politische Instabilität aufmerksam. Vor allem durch aktive zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Norden und Süden des Landes sowie deren internationale Unterstützung konnten wichtige Fortschritte erzielt werden. So wurde irgendwann in den 1990er Jahren „Konflikt“ zu einem Schlüsselbegriff für die Planungen nahezu aller Hilfsorganisationen und Geber.

Trotz der neuen Sensibilisierung für Konflikte zeigt das Verhalten der Hilfsorganisationen während der UNF-Regierung, wie oberflächlich diese Bedenken tatsächlich sind. Dies trifft vor allem für multilaterale Institutionen wie Weltbank, Internationaler Währungsfond oder Asiatische Entwicklungsbank zu. Sie unterstützten letztlich die Agenda der UNF. Diese bot aber wenig konkrete Ansätze, um die Wählerschaft im Süden für den Friedensprozess zu gewinnen. Letztlich zielte diese Politik einzig darauf ab, die begonnene Wirtschaftsreform auch über den Bürgerkrieg hinaus aufrecht zu erhalten oder wieder zu beleben. Die Stabilisierung des Waffenstillstandabkommens war dann zugleich der Auftakt aber auch das Ende der Konfliktsensitivität.

## Entfremdungsprozesse im Süden

Für die UNF war es schädlich, dass



wichtige Teile der sri lankischen Landbevölkerung, der Staatsangestellten und Arbeiter von den politischen Prozessen und den Friedensfortschritten entfremdet wurden. Im unabhängigen Sri Lanka war die besondere Beziehung zur Landbevölkerung immer ein wichtiges politisches Element und wurde in nahezu allen politischen Bereichen, einschließlich der Wirtschaft berücksichtigt. Der zentralistische Staatsaufbau hat jedoch die Rechte von Minderheiten als Teil dieser besonderen Politik in Frage gestellt.

Diese Sonderbeziehungen wurden allerdings zusätzlich durch zwei Kräfte relativiert. Dies sind zum einen die Bestrebungen der Sri-Lanka-Tamilen um Reformen des zentralistischen Staates. Daneben wurden die kleinbäuerlichen Strukturen, ein zentrales wirtschaftliches Element, durch die Globalisierung zusehends unrentabel. Wegen ihrer zahlenmäßigen Größe ist die politische Unterstützung dieser Klasse für den Friedensprozess aber enorm wichtig.

Staatsbedienstete sind Teil der von Marxisten als „Zwischenklasse“ bezeichneten Gruppe, die in Sri Lanka in der Periode der staatlich kontrollierten Marktwirtschaft enorm anwuchs. Selbst nach 1977 expandierte diese Klasse aufgrund der politischen Abhängigkeit des Staates sowie der dominierenden politischen Patronage, da die Vergabe öffentlicher Posten ein beliebtes „Belohnungsmittel“ ist. Diese Zwischenklassen wurden gerade in der Zeit der Unabhängigkeit zum wichtigen Bestandteil der politischen Führung. Das koloniale Bürgertum Ceylons, das seinen Wohlstand unter den Kolonialherren gewinnen und mehren konnte, erbt auch die politische Macht des jungen Staates. Dies konnte aber im Kontext freier und regelmäßiger Wahlen nicht weiter aufrechterhalten werden. Somit entwickelte sich nach den Wahlen eine neue Klasse, die Zwischenklasse, die faktisch die Macht mit dem Bürgertum teilte. Diese darf bei der aktuellen Transformation des Staates nicht ignoriert werden. Auch die organisierte Arbeiterklasse konnte im Zuge der liberalisierten Wirtschaftspolitik und der Förderung verschiedener Sektoren expandieren.

Einige der Politikansätze der UNF hatten jedoch direkte negative Auswirkungen auf den Wohlstand dieser Klassen.

Hierzu zählen die Abschaffung der Düngemittelsubventionen, der Vorschlag zum Abbau zahlreicher Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor sowie geplante Reformen im Arbeitsrecht. Allerdings waren weniger die direkten Auswirkungen entscheidend. Das eigentliche Problem war das Festhalten an einer Ideologie, die keinerlei Anhaltspunkte dafür zeigte, dass sich die Regierung um diese wichtigen Sektoren kümmert. Dabei war und ist die Unterstützung der Bevölkerung für den Friedensprozess unverzichtbar. Die Grundidee war einfach: „unterstützt unsere wirtschaftsfreundliche Politik, denn sie wird langfristig allen nützen und Frieden und Entwicklung bringen.“

Solche Kritik an den grundlegenden Visionen der UNF sollte aber nicht als Argument für Rückkehr zu früheren Programmen verstanden werden. Es gibt keine Begründung dafür, die Kleinbauern auch zukünftig zu subventionieren. Eine solche Politik wäre für die Kleinbauern auch kein Garant für Wohlstand. Vielmehr muss der sri lankische Staat reduziert und effizienter werden. Die Arbeiter müssen mit dem Kapital verhandeln, damit sich die Produktivkräfte in der Marktwirtschaft besser entfalten können. Dies ist aber nur in einem komplexen politischen Verhandlungsprozess möglich. Die historische Komplexität eines solchen Transformationsprozesses kann nicht so einfach durch Berichte oder Strategiepapiere von Gebereinrichtungen ausgelotet werden.


### Aktuelle Diskussionen und zukünftige Gefahren

Das Verhalten der neuen Regierung von Rajapakse zeigt, dass sie die Bedeutung der sozialen Klassen verstanden hat. So hat sie rasch politische Programme angekündigt, um deren Gruppeninteressen zu befriedigen. Beispiele dafür sind die Wiedereinführung der Düngemittelsubventionen, die Einstellung junger Akademiker in den Staatsdienst oder der Rückzug von weiteren, schon geplanten Privatisierungen. Allerdings sind die meisten Programme nichts anderes als ad-hoc-Aktivitäten und zudem voller Widersprüche. Die derzeitige Notwendigkeit, eine bunte Regierungskoalition auszubau-

lancieren und die übliche Tendenz unserer Politiker, nicht vorhandene Gelder auszugeben spitzt die Lage zusätzlich zu.

Zu solchen ökonomischen Fragen kommen noch Probleme mit dem Friedensprozess an sich hinzu. Auch wenn es offensichtlich ist, dass eine Gruppe um die Präsidentin bereit ist, den Verhandlungsprozess aufzunehmen, bleiben Fortschritte aus. Das Misstrauen zwischen LTTE und Regierung, Unstimmigkeiten innerhalb der Regierung, die Unsicherheit im Osten des Landes sowie die Stellung der LTTE zur Teilautonomie beziehungsweise Selbstverwaltung stehen dem im Wege.

Somit wird die Umsetzung einer sinnvollen Wirtschaftspolitik umso schwerer. Unklar bleibt auch noch die weitere Rolle der Geberländer, die eine neo-liberale Wirtschaftspolitik befürworten. Die UNF scheint in einer Warteposition zu bleiben, um die Chancen der baldigen Präsidentschaftswahlen auszuloten. Bei einem Sieg gewänne sie die Kontrolle über das Parlament und könnte an ihre frühere Politik anknüpfen. Aufgrund der derzeitigen Kräfteverhältnisse vor allem im Süden würde eine solche Politik aber die politische Instabilität verstärken. Dann bliebe der UNF nur die Rückkehr zu ihrer traditionellen autoritären Politik der Zeit von 1977 bis 1989 und Sri Lanka stünde wieder vor einem neuen Blutbad.

Die politische Klasse die Sri Lanka muss erst noch einen politischen Konsens erreichen, um den enorm zentralisierten Staatsapparat reformieren zu können. Erst dann werden die Tamilen einen gewissen Grad an Autonomie im Norden und im Osten nutzen können. Diese Klasse hat bislang dabei versagt, eine tragfähige Entwicklungsstrategie aufzuzeigen, um eine breite Unterstützung der Wählerschaft im Süden zu gewinnen. Solange dies nicht erreicht werden kann, werden wir in dem uns bekannten fragmentierten Staat gefangen bleiben. Sollte sich diese Krise sogar noch zuspitzen, werden wir sicherlich als gescheiterter Staat abgestempelt werden. 

► *Zum Autor: Sunil Bastian ist Wissenschaftler am International Centre for Ethnic Studies (ICES) in Colombo. Übersetzung durch Jürgen Clemens.*