

Wolfgang Hirsch-Weber/Detlef Nolte (Hrsg.)
**Lateinamerika:
ökonomische, soziale und politische Probleme
im Zeitalter der Globalisierung**

**Beiträge zur Lateinamerikaforschung
Institut für Iberoamerika-Kunde - Hamburg
Band 6**

Wolfgang Hirsch-Weber / Detlef Nolte (Hrsg.)

**Lateinamerika:
ökonomische, soziale und politische
Probleme im Zeitalter der Globalisierung**

**Institut für Iberoamerika-Kunde
Hamburg 2000**

Wolfgang Hirsch-Weber / Detlef Nolte (Hrsg.)
Lateinamerika: ökonomische, soziale und politische
Probleme im Zeitalter der Globalisierung

Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000
(Beiträge zur Lateinamerikaforschung Bd. 6)
ISBN 3-926446-82-X

Inhalt

Vorwort	7
Hartmut Sangmeister Lateinamerikas wirtschaftliche Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung: Liberalisierung, regionale Integration und Weltmarktorientierung	9
Francisco León Die Staaten Lateinamerikas und die Welthandelsorganisation	29
Wolf Grabendorff Die biregionalen Beziehungen der EU zu Lateinamerika zwischen Institutionalisierung und Globalisierung	38
Peter Waldmann Gesellschaftliche Ungleichheit und gesellschaftliche Machtverhältnisse	51
H. C. F. Mansilla Das zwiespältige Verhältnis von Modernisierung und Korruption in Lateinamerika	62
Detlef Nolte Ursachen und Folgen hoher Kriminalitätsraten und mangelnder Rechtssicherheit in Lateinamerika	72
Heinrich-W. Krumwiede Demokratie in Lateinamerika?	92
Nikolaus Werz Politische Parteien in Lateinamerika	105
Autorennotiz	131

Vorwort

In den achtziger Jahren setzte in Lateinamerika ein doppelter Umbruchprozess ein. Nach einer Periode, in der Militärregime auf dem Kontinent dominiert hatten, war zum einen ein breiter Demokratisierungsprozess zu verzeichnen. Zum andern kam es in der Folge der Verschuldungskrise zu einem Wechsel im wirtschaftlichen Leitmodell weg von der importsubstituierenden Industrialisierung und hin zu einer Stärkung der Marktkräfte und einer Öffnung gegenüber dem Weltmarkt. Beide Prozesse, die Demokratisierung und die wirtschaftliche Öffnung, haben in den neunziger Jahren eine Fortsetzung gefunden. Gleichwohl fällt die ökonomische, soziale und politische Bilanz widersprüchlich aus.

Zwar konnte die Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder in den neunziger Jahren nach einer Dekade der wirtschaftlichen Krise und Stagnation wieder ein Wirtschaftswachstum verzeichnen. Die Region ist erneut ein attraktiver Standort für Investitionen ausländischer Unternehmen geworden. Die innerlateinamerikanischen Integrationsprozesse, wie der MERCOSUR, aber auch die Einbindung Mexikos in die nordamerikanische Freihandelszone NAFTA haben kräftige Wachstumsimpulse vermittelt. Sowohl die USA als auch die Europäische Union sind an Freihandelsabkommen mit Lateinamerika interessiert. Dennoch ist die wirtschaftliche Vernetzung – über Investitionen und Handel – in Lateinamerika noch lange nicht so eng wie in anderen Weltregionen. Die lateinamerikanischen Volkswirtschaften erwiesen sich zudem als anfällig gegenüber von außen induzierten Krisen, so dass der wirtschaftliche Aufschwung großen Schwankungen unterlag. Von wenigen Ausnahmen – etwa Chile – abgesehen, hat das Wachstum bisher nicht ausgereicht, um den Anteil der Armen an der Bevölkerung signifikant zu senken. Und Lateinamerika ist die Region mit der krassesten wirtschaftlichen Ungleichheit und der geringsten sozialen Mobilität geblieben.

In der Folge des wirtschaftlichen Umbruchs durchlaufen die lateinamerikanischen Gesellschaften tiefgreifende Veränderungsprozesse. Die Schwächung der Mittelschichten und eine zunehmende Informalisierung der Beschäftigungsverhältnisse sind zwei der gravierenden Veränderungen. Die sozialen Verwerfungen und der schroffe Gegensatz zwischen arm und reich haben zu einem dramatischen Anstieg der Kriminalität geführt.

Das brüchige soziale Fundament beeinträchtigt die lateinamerikanischen Demokratien. Sie haben sich zwar als krisenresistenter erwiesen, als es viele

Skeptiker voraussagten, und sie sind auch nicht direkt von einem Rückfall in autoritäre Systeme bedroht. Doch die Qualität der demokratischen Systeme hat sich in den neunziger Jahren tendenziell eher verschlechtert als verbessert. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass es den politischen Parteien als zentralen Vermittlungsstrukturen zwischen Gesellschaft und Politik nur bedingt gelungen ist, sich an das veränderte soziale Umfeld anzupassen. Zudem haben trotz aller wirtschaftlichen Modernisierung viele traditionelle Defekte der lateinamerikanischen Politik überlebt. Die Korruption in Gesellschaft und Staat hat nicht abgenommen, in einigen kokaininfizierten Ländern hat sie katastrophale Auswirkungen.

Diese und andere Themen waren Gegenstand einer Konferenz, die vom *Cross Cultural Leadership Forum* (CLF), Heidelberg, zusammen mit dem *Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas* (IRELA), Madrid, vom 17. bis 19. März 2000 im Reichstagsgebäude in Berlin veranstaltet und finanziert wurde und namhafte deutsche und internationale Lateinamerikaexperten, wie auch Vertreter der Presse, des Auswärtigen Amtes und des Bundespresseamtes zusammenführte. Adressaten des Seminars waren Bundestagsabgeordnete und deren Mitarbeiter, die mit ihrer Teilnahme das wieder gewachsene Interesse an der Region in der deutschen Politik dokumentierten. Die Mehrzahl der Vorträge des Seminars sind in überarbeiteter Form in dem vorliegenden Buch abgedruckt¹, wobei einige Autoren es vorzogen, sich möglichst eng an das Vortragsmanuskript zu halten, andere ihrem Vortrag mehr die Form eines eigenständigen Buchartikels geben wollten.

Die Konzeption des Seminars wurde von dem einen der beiden Herausgeber, Wolfgang Hirsch-Weber entwickelt. Organisiert und geleitet wurde die Konferenz – zusammen mit W. Hirsch-Weber – von Susanne Weigelin-Schwiedrzik, an deren Lehrstuhl für Moderne Sinologie an der Universität Heidelberg das von der Klaus Tschira Stiftung geförderte *Cross Cultural Leadership Forum* angesiedelt ist. Ohne das Interesse und das Engagement des Bundestagsabgeordneten Lothar Mark und seiner Mitarbeiter hätte die Tagung nicht stattfinden können. Der zweite Herausgeber und Mitarbeiter des Instituts für Iberoamerika-Kunde in Hamburg hielt die Konferenzbeiträge für so interessant, dass er sie mit dem vorliegenden Band einem breiteren Publikum zugänglich machen möchte.

Gaiberg, Hamburg im Oktober 2000

¹ Der Konferenzbeitrag von Manfred Wöhlcke über „Das Bevölkerungswachstum in Lateinamerika – Konsequenzen für Entwicklung, Stabilität und Umwelt“ ist abgedruckt in: Klaus Bodemer/Heinrich-W. Krumwiede/Detlef Nolte/Hartmut Sangmeister (Hrsg.), *Lateinamerika Jahrbuch 2000*, Frankfurt/M. 2000, S. 30-49.

Hartmut Sangmeister

Lateinamerikas wirtschaftliche Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung

Liberalisierung, regionale Integration und Weltmarktorientierung

1. Lateinamerikas Volkswirtschaften im Prozess der Globalisierung

In der ökonomischen Welt vollzieht sich seit geraumer Zeit ein epochaler Wandel, der auch für die lateinamerikanischen Volkswirtschaften Konsequenzen hat. Neue Technologien großräumiger Kommunikation und Informationsverarbeitung, sinkende Transportkosten sowie weltweit niedrigere Handelshürden haben den ökonomischen Distanzschutz zwischen den nationalen Märkten drastisch vermindert. Damit eröffnen sich den Unternehmen gänzlich neue Möglichkeiten der Funktionsteilung; sie können Standortvorteile entlang der Wertschöpfungskette grenzüberschreitend optimieren. Ressourcenbasierte Produktionsprozesse werden durch wissensbasierte Produktionsprozesse abgelöst, die mit Hilfe der neuen Transport- und Kommunikationstechnologien (fast) überall auf dem Globus angesiedelt werden können. Mit der zunehmenden Vernetzung von Produktionsprozessen wächst der Austausch von Waren und Dienstleistungen, so dass der Welthandel seit Jahren stärker wächst als die Güterproduktion¹. Die lateinamerikanischen Volkswirtschaften sind an diesem Prozess der Globalisierung mit unterschiedlicher Intensität und Dynamik beteiligt.

Anschluss an die globale Wirtschaftsdynamik hat Lateinamerika erst wieder in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts gefunden, nachdem seine weltwirtschaftliche Bedeutung während der achtziger Jahre deutlich gesunken war (vgl. **Tabelle 1**). 1998 wurden in Lateinamerika, wo derzeit ca. 8,5 Prozent der

¹ Im Zeitraum 1990-97 haben die internationalen Exporte von Waren und Dienstleistungen jährlich um durchschnittlich 7 Prozent zugenommen, während das weltweit aggregierte Bruttoinlandsprodukt in dieser Periode nur um durchschnittlich 2,3 Prozent p.a. gewachsen ist (vgl. World Bank 1998: 211).

der Weltbevölkerung leben, 7,2 Prozent der globalen Wertschöpfung erwirtschaftet; das entsprach annähernd wieder dem Stand, wie er zu Beginn der achtziger Jahre erreicht worden war. An den weltweiten Exporten partizipierten lateinamerikanische Volkswirtschaften Ende der neunziger Jahre nur mit knapp 5 Prozent, nachdem sie zu Beginn der achtziger Jahre noch einen Anteil von fast 6 Prozent hatten; an den globalen Dienstleistungsexporten waren lateinamerikanische Volkswirtschaften 1998 sogar nur mit 3,4 Prozent beteiligt (gegenüber 4 Prozent Anfang der achtziger Jahre) (World Bank 1999a: 269).

Noch schneller als die weltweite Integration der realwirtschaftlichen Waren- und Dienstleistungsmärkte vorangeschritten ist, sind die internationalen Finanzmärkte expandiert. Lateinamerika konnte in den neunziger Jahren erhebliche Kapitalzuflüsse registrieren; die Nettokapitalzuflüsse in die Region summierten sich in der Periode 1990-98 auf ca. US\$ 480 Mrd. Während zu Beginn der neunziger Jahre auf Lateinamerika lediglich 4,2 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen entfallen waren, die weltweit getätigt wurden, so steigerte sich dieser Anteil im Verlauf der neunziger Jahre deutlich auf über 15 Prozent im Jahre 1997². Seit 1997 übertreffen ausländische (Netto-)Direktinvestitionen in Lateinamerika die dortige (Netto-)Kreditaufnahme im Ausland (IIF 2000: 3); Kapitalzuflüsse in Form von Direktinvestitionen sind damit zur wichtigsten externen Finanzierungsquelle für das Defizit in der lateinamerikanischen Leistungsbilanz geworden. Ende der neunziger Jahre trugen ausländische Direktinvestitionen zu mehr als 16 Prozent der in ganz Lateinamerika getätigten Bruttoanlageinvestitionen bei, während dieser Anteilswert in der Periode 1987-92 nur bei durchschnittlich 5,4 Prozent gelegen hatte (United Nations 1999b: 505).

TABELLE 1: LATEINAMERIKAS WELTWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG

Der Anteil Lateinamerikas ¹	Jahr			
	1980	1985	1990	1997/98
an der Weltbevölkerung	8,1%	8,3%	8,2%	8,5%
an der globalen Wertschöpfung ²	7,4%	4,8%	4,6%	7,2%
an den weltweiten Exporten ³	5,5%	5,0%	3,9%	4,9%
an den ausländischen (Netto-)Direktinvestitionen	12,1%	8,3%	4,2%	15,6%

¹ Lateinamerika und Karibik gemäß der regionalen Abgrenzung der Weltbank.

² Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen in US-Dollar.

³ Waren- und Dienstleistungsexporte.

Quelle: World Bank (1999a; 1999b).

² Im Jahr 1997 betragen die ausländischen (Netto-)Direktinvestitionen in Lateinamerika US\$ 61,573 Mrd., gegenüber US\$ 8,188 Mrd. im Jahr 1990 (World Bank 1999b).

Auch für ausländische Portfolio-Investoren waren *emerging markets* in Lateinamerika während der neunziger Jahre zeitweise außerordentlich attraktiv. Von 1990 bis 1997 wurden von ausländischen Anlegern in Lateinamerika Portfolio-Investitionen in Höhe von (netto) insgesamt US\$ 266,6 Mrd. getätigt (IDB 1998: 239); allerdings konzentrierten sich die ausländischen Portfolio-Investitionen in wenigen Ländern, vor allem in Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko³. Zwar kam es im Gefolge der Asien-Krise des Jahres 1997 und der Russland-Krise von 1998 zeitweilig zu erheblichen Abflüssen von volatilem Portfolio-Kapital aus lateinamerikanischen Volkswirtschaften, insbesondere aus Brasilien, aber die internationalen Investoren zeigten erstaunlich schnell wieder Vertrauen in die Fähigkeiten zu einem tragfähigen Krisenmanagement in der Region, und sie gaben mit ihren erneuten Anlageentscheidungen einer positiven Bewertung der makroökonomischen Fundamentaldaten lateinamerikanischer *emerging markets* Ausdruck⁴. Der (Netto-)Zufluss privaten Auslandskapitals nach Lateinamerika ist 1999 krisenbedingt auf US\$ 69 Mrd. gesunken (gegenüber US\$ 98 Mrd. im Jahr 1998), aber für das Jahr 2000 wird bereits wieder ein deutlicher Anstieg auf fast US\$ 90 Mrd. erwartet (IMF 2000: 45).

Die Attraktivität lateinamerikanischer Volkswirtschaften für ausländische Kapitalanleger ist vor dem Hintergrund der beachtlichen makroökonomischen Erfolge zu sehen, die viele lateinamerikanische Regierungen mit einem konsequenten wirtschaftspolitischen Reformkurs erzielen konnten. Lateinamerika, das in den achtziger Jahren vielfach als Synonym für Inflation, Wirtschaftskrisen und internationale Zahlungsunfähigkeit gegolten hatte, ist zu einer Region (relativer) Geldwertstabilität geworden. Musste bei den Verbraucherpreisen 1990 im lateinamerikanischen Durchschnitt noch ein Anstieg um 660 Prozent gegenüber dem Vorjahr registriert werden, so gelang es im Verlauf der neunziger Jahre, die jährliche Inflationsrate auf unter 10 Prozent zu reduzieren⁵ (vgl. **Tabelle 2**).

³ So entfielen beispielsweise 1994, als die ausländischen Portfolio-Investitionen in ganz Lateinamerika mehr als US\$ 70 Mrd. erreichten, allein auf Brasilien über US\$ 51 Mrd., auf Mexiko US\$ 7,4 Mrd. und auf Argentinien US\$ 4,5 Mrd. (vgl. IDB 1998: 239).

⁴ Argentinien, Mexiko und Brasilien konnten innerhalb kürzester Frist nach der drastischen Abwertung der brasilianischen Währung im Januar 1999 wieder Anleihen auf dem internationalen Kapitalmarkt erfolgreich placieren, wenn auch mit höheren Risikoprämien (vgl. United Nations 1999a: 101). Zur Bedeutung makroökonomischer Fundamentaldaten für die Entstehung von Währungskrisen in Schwellenländern vgl. Deutsche Bundesbank (1999).

⁵ Besonders erfolgreich bei der Wiedergewinnung anhaltender Geldwertstabilität war Argentinien, wo 1990 die Verbraucherpreise noch um 2.315 Prozent gegenüber dem Vorjahr hyperinflationär angestiegen waren, 1998 hingegen der Preisanstieg nur noch 1,1 Prozent betrug; auch in Peru und Brasilien – mit Inflationsraten von 7.592 bzw. 2.938 Prozent im Jahre 1990 – gelang es, den Anstieg der Verbraucherpreise im Verlaufe der neunziger Jahre deutlich zu reduzieren, auf 7,7 bzw. 3,0 Prozent im Jahre 1998 (vgl. IDB 1999: 148).

**TABELLE 2: GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN LATEINAMERIKA
1990, 1995-1999**

Position	Jahr					
	1990	1995	1996	1997	1998	1999 ^P
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %						
Bevölkerung	1,9	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5
BIP ¹ real	0,0	0,9	3,9	5,3	2,3	0,3
BIP ¹ pro Kopf	-1,9	-0,8	2,2	3,6	0,7	-1,3
Verbraucherpreise	659,9	44,2	21,7	12,2	8,7	9,7

¹ Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen

^P vorläufige Werte

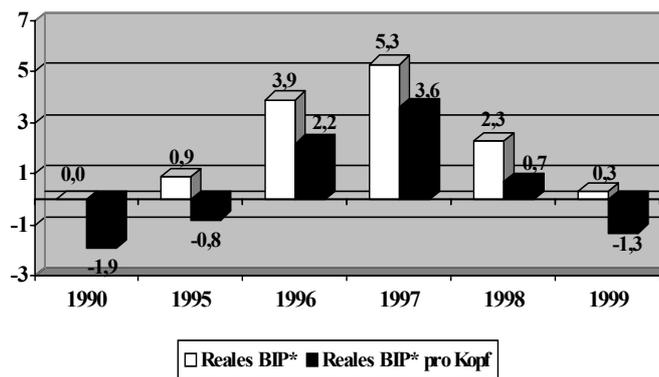
Quelle: Datenbank IBEROSTAT[®].

In den neunziger Jahren hat sich auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum in Lateinamerika wieder deutlich beschleunigt. Die jährlichen Zuwachsraten des lateinamerikanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP), die im Durchschnitt der achtziger Jahre lediglich 1,6 Prozent p.a. erreicht hatten, sind in den neunziger Jahren (1990-98) auf 3,7 Prozent p.a. gestiegen; die wachstumsstärkste Volkswirtschaft der Region – Chile – konnte in den neunziger Jahren sogar durchschnittliche jährliche Zuwachsraten des BIP von 7,9 Prozent registrieren (World Bank 1999a: 250-251)⁶. Da das Bevölkerungswachstum in Lateinamerika in den neunziger Jahren auf 1,5 Prozent p.a. zurückgegangen ist, hat sich das lateinamerikanische Pro-Kopf-BIP real um fast 16 Prozent erhöht, von US\$ 2.653 im Jahre 1990 auf 3.069 im Jahre 1998 (IDB 1999: 145-146). Mit einem Bruttosozialprodukt (BSP) pro Kopf von US\$ 3.940 (1998) lag Lateinamerika deutlich über den Vergleichswerten anderer Entwicklungsländer-Regionen; hinter diesem lateinamerikanischen Durchschnittswert des Pro-Kopf-Einkommens verbirgt sich allerdings eine enorme Spannweite, die von einem Pro-Kopf-BSP in Höhe von US\$ 8.970 in Argentinien bis lediglich US\$ 410 in Haiti reicht (World Bank 1999a: 231). Nach wie vor werden Haiti, Honduras und Nicaragua von der Weltbank als *Low Income Countries* (LICs) klassifiziert⁷.

⁶ In Chile kam es im 4. Quartal 1998 erstmals seit Mitte der achtziger Jahre zu einem Rückgang des BIP, so dass die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate auf das ganze Jahr bezogen nur noch 3,4 Prozent erreichte.

⁷ Zu den LICs werden Staaten gerechnet, in denen 1997 das Pro-Kopf-BSP nur bis zu US\$ 785 erreichte (vgl. World Bank 1999d: 212).

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum in Lateinamerika 1990, 1995-1999
(Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in %)



*: Bruttoinlandsprodukt

p: Schätzungen der Weltbank

Quelle: Datenbank IBEROSTAT®

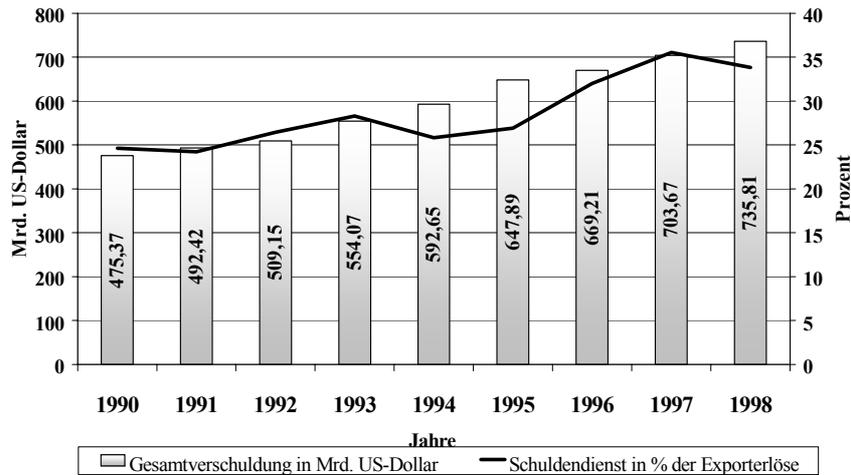
In vielen lateinamerikanischen Staaten haben in den zurückliegenden Jahren weitreichende Reformen in Richtung auf eine moderne Wirtschaftsordnung stattgefunden. Mit dem Abschied von staatsinterventionistischen, importsubstituierenden Industrialisierungsstrategien früherer Dekaden hat in den lateinamerikanischen Volkswirtschaften zunehmend marktkonformer Wettbewerb Einzug gehalten. In Ranglisten der Staaten mit den größten wirtschaftlichen Freiheiten tauchen lateinamerikanische Volkswirtschaften inzwischen auf den vordersten Plätzen auf. Im „*Economic Freedom of the World: 2000 Annual Report*“ nimmt Argentinien, dessen wirtschaftliche Freiheit auf einer Skala von 1 bis 10 mit dem Wert 8,4 eingestuft wurde, den 12. Platz ein (hinter Volkswirtschaften wie Hongkong, USA, Großbritannien und Kanada), innerhalb Lateinamerikas dicht gefolgt von Panama (8,3) und Chile (8,2) (Gwarney/Lawson/Samida 2000).

Am weitesten sind die wirtschaftspolitischen Reformen in Lateinamerika bei der Liberalisierung des Außenhandels gediehen. Hatte der durchschnittliche Außenzoll in Lateinamerika Mitte der achtziger Jahre noch bei über 40 Prozent gelegen, so war er bis 1996 auf ca. 13 Prozent gesenkt worden (IRELA 1997: 7); allerdings erfolgte der Abbau der Zollbarrieren gegenüber dem Ausland nicht in allen Volkswirtschaften der Region in gleichem Maße. Während beispielsweise in Argentinien der durchschnittliche (gewichtete) Importzoll bereits 1992 lediglich 11,2 Prozent betragen hatte, lag er in Brasilien zu diesem Zeitpunkt noch bei 23,1 Prozent; auf industriell verarbeitete Produkte erhob Argentinien 1998 einen durchschnittlichen (gewichteten) Importzoll von 14,1 Prozent, Brasilien hingegen 18,3 Prozent (World Bank 1999c: 340).

Mit der zunehmenden Liberalisierung der Außenwirtschaft hat sich die Weltmarktorientierung Lateinamerikas deutlich verstärkt. Die Exporterlöse der Region haben sich zwischen 1990 und 1997 mehr als verdoppelt, von US\$ 141 Mrd. auf US\$ 288 Mrd., gleichzeitig sind allerdings die Importaufwendungen um mehr als das Zweieinhalbfache gestiegen, von US\$ 111 Mrd. im Jahre 1990 auf US\$ 305 Mrd. 1997 (IDB 1998: 231). Eine Ursache der ungleichgewichtigen Entwicklung der grenzüberschreitenden Warenströme ist der durch den technologischen Rückstand Lateinamerikas bedingte Nachholbedarf bei der Einfuhr von Kapitalgütern zur Modernisierung und Kapazitätserweiterung der Produktionsanlagen. Zudem mussten mehrere lateinamerikanische Volkswirtschaften in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre infolge sinkender Weltmarktpreise für Rohstoffe und Agrarprodukte empfindliche Einbußen ihrer Ausfuhrerlöse hinnehmen. Lateinamerika ist noch immer in hohem Maße ein Primärgüterexporteur, der 1997 knapp 12 Prozent der weltweit gehandelten Rohstoffe und unverarbeiteten Agrarprodukte lieferte (gegenüber 12,7 Prozent im Jahre 1985); bei den weltweiten Exporten von Industriegütern erreichte Lateinamerika 1997 hingegen nur einen Anteil von 3,9 Prozent (gegenüber 3,4 Prozent im Jahre 1985) (United Nations 1999a: 279-280). Große Teile der Industrien in Lateinamerika sind von den *best-practice*-Standards des *world class manufacturing* noch weit entfernt, zumal auch die Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der lateinamerikanischen Unternehmen im internationalen Vergleich relativ niedrig sind; dieser negative Befund gilt auch für Brasilien, das über den größten und relativ modernsten Industriepark innerhalb Lateinamerikas verfügt. *High-tech*-Produkte hatten Mitte der neunziger Jahre in Argentinien und Brasilien Anteile von 17 bis 18 Prozent an der Ausfuhr industrieller Güter; in Ländern wie Honduras und Paraguay betrug dieser Anteil lediglich 3 bis 4 Prozent

Die unzureichende internationale Wettbewerbsfähigkeit der lateinamerikanischen Außenwirtschaft spiegelt sich in der Zahlungsbilanzsituation wider. Das Leistungsbilanzdefizit Lateinamerikas, das im Jahr 1990 lediglich 0,1 Prozent des regionalen BIP betragen hatte, stieg während der neunziger Jahre deutlich an, auf fast 6 Prozent des BIP (World Bank 2000: 75). Im Jahre 1998 erreichte das aggregierte Leistungsbilanz-Defizit der Region US\$ 82,7 Mrd. und damit mehr als das Fünzigfache des Standes von 1990. Ein steigendes Defizit in der Leistungsbilanz macht entsprechend steigende (Netto-)Kapitalimporte erforderlich, die aber nur schwierig zu bekommen sind, wenn die ausländischen Kapitalgeber die Risiken eines außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts als hoch bewerten.

Abbildung 2: Die Auslandsverschuldung Lateinamerikas
1990-1998



Quelle: Datenbank IBEROSTAT[®].

Von erheblichem Gewicht auf der Passivseite der lateinamerikanischen Leistungsbilanz sind die Zinszahlungen auf im Ausland aufgenommene Kredite. Zwischen 1990 und 1996 summierten sich diese Zinszahlungen auf rd. US\$ 196 Mrd.; sie überstiegen damit den Kapitalzufluss in Form von ausländischen (Netto-)Direktinvestitionen um US\$ 61,3 Mrd. (IDB 1998: 230/246). Die gesamten Kreditverpflichtungen Lateinamerikas gegenüber ausländischen Gläubigern belaufen sich inzwischen auf über US\$ 750 Mrd., so dass die Region voraussichtlich noch für längere Zeit einen verschuldungsbedingten Nettoresource transfer an die übrige Welt erbringen muss. Nach den Kriterien der Weltbank werden gegenwärtig 11 lateinamerikanische Länder als „ernsthaft verschuldet“ klassifiziert⁸. Ein Erlass von Schulden auf ein „tragfähiges Verschuldungsniveau“ wurde von der internationalen Gläubigergemeinschaft im Rahmen der „Initiative für die hochverschuldeten armen Länder“ (HIPC-Initiative) Bolivien und Guyana zugesagt und auch den HIPC-Staaten Honduras und Nicaragua in Aussicht gestellt, wenn sie eine erfolgreiche Durchführung von Strukturanpassungsprogrammen nachweisen können.

⁸ Derzeit werden in Lateinamerika und der Karibik als „severely indebted“ von den LICs Haiti, Honduras und Nicaragua klassifiziert; von den *lower middle income countries* Bolivien, Ecuador, Guyana, Jamaika, Kuba und Peru; von den *upper middle income countries* Argentinien und Brasilien (vgl. World Bank 1999d: 214).

2. Regionale Integration und wirtschaftliche Zusammenarbeit

Die meisten lateinamerikanischen Staaten bleiben auf Grund ihrer außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte auf die Inanspruchnahme externer Ersparnisse angewiesen; sie müssen daher für ausländische Kapitalgeber attraktiv sein – auch im Vergleich mit anderen aufstrebenden Volkswirtschaften in Südostasien oder Osteuropa. Eine mögliche Strategie, um Marktpotentiale zu vergrößern und durch Bündelung vorhandener Ressourcen eine „kritische Masse“ zu erreichen, ist die Schaffung (sub-)regionaler Integrationsräume. Aus der Perspektive selektiver Weltmarktintegration haben erweiterte Regionalmärkte aber nicht nur die Funktion zusätzlicher Absatzmärkte, die gegebenenfalls auch um den Preis handelsablenkender Effekte gebildet werden; mit der Schaffung von Freihandelszonen oder Gemeinsamer Märkte werden den nationalen Produzenten infolge des Abbaus ökonomischer Grenzhürden Lern- und Erprobungsfelder für die international üblichen Produktionstechniken und Kommerzialisierungsstrategien erschlossen, ohne deren Beherrschung ein Eintritt in die anspruchsvollen Märkte der etablierten Industrieländer kaum möglich wird.

**TABELLE 3:
REGIONALE INTEGRATIONSBÜNDNISSE IN LATEINAMERIKA UND DER KARIBIK**

Integrations- abkommen *Gründungsdatum	Mitgliedstaaten	Gesamtbevöl- kerung 1998 in Mio.	Aggregiertes BSP 1998 in Mrd. US\$
ALADI <i>Asociación Latino- americana de Integración</i>	11: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ekuador, Kolumbien, Mexiko, Para- guay, Uruguay, Venezuela	405	1.777,7
CARICOM <i>Caribbean Community and Common Market</i>	7: Bahamas, Barbados, Belize, Guyana, Jamaika, Surinam, Trinidad & To- bago	6,4	4,3
CAN <i>Comunidad Andina</i>	6: Bolivien, Ekuador, Ko- lumbien, Peru, Venezuela	109	275,0
MCCA <i>Mercado Común Cen- troamericano</i>	5: Costa Rica, El Salva- dor, Guatemala, Hondu- ras, Nikaragua	32	43,2
MERCOSUR <i>Mercado Común del Sur</i>	4 (+2): Argentinien, Brasi- lien, Paraguay, Uruguay assoziiert: Bolivien, Chile	210	1.111,6
G-3 <i>Grupo de los Tres</i>	3: Kolumbien, Mexiko, Venezuela	160	568,3
NAFTA <i>North American Free Trade Area</i>	3: Kanada, Mexiko, USA	397	8.914,4

Quelle: Datenbank IBEROSTAT®.

In Lateinamerika wurden in den neunziger Jahren vielfältige Initiativen zur Bildung von Freihandelszonen sowie für Projekte weitergehender wirtschaftlicher Integration entwickelt und bestehende Ansätze regionaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit vertieft (vgl. **Tabelle 3**). Bei diesen Projekten (sub-)regionaler Integration und Kooperation in Lateinamerika handelt es sich keineswegs um eine Wiederauflage protektionistischer Abschottungsstrategien vergangener Dekaden, sondern sie sind als pragmatische Zwischenschritte auf dem schwierigen Weg zu dem weitergehenden Ziel der Weltmarktintegration konzipiert. Regionale wirtschaftliche Integration bedeutet in diesen Fällen, dass wesentliche Elemente nationalstaatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik innerhalb des Integrationsraumes homogenisiert und damit für globale Akteure transparenter und kalkulierbarer werden. Die mit regionaler Integration tendenziell einhergehende Vereinheitlichung staatlicher (De-)Regulierungen entspricht den Anforderungen einer internationalisierten Ökonomie. Die Bildung regional integrierter Wirtschaftsblöcke mit harmonisierten Politiken kann insofern durchaus als eine Etappe im Globalisierungsprozess verstanden werden, als „Globalisierung mit Regionalisierung“ (Rebelo 1995: 326; siehe hierzu auch Mallmann 1999).

Traditionell lautet eine der grundsätzlichen Fragen in der lateinamerikanischen Integrationsdebatte: Nord-Süd-Kooperation oder Süd-Süd-Kooperation? Ist ein Zusammengehen mit Industrieländern vorteilhafter oder soll einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungsländern der Vorzug gegeben werden? Als einziges lateinamerikanisches Land hat sich bislang Mexiko mit seinem Beitritt zu der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) für eine Nord-Süd-Kooperation entschieden.

Als multilaterale Süd-Süd-Kooperationen neuen Typs sind die lateinamerikanischen Integrationsbündnisse der neunziger Jahre einem „offenen Regionalismus“ verpflichtet. So versteht sich beispielsweise die ALADI (*Asociación Latinoamericana de Integración*) – mit 11 lateinamerikanischen Mitgliedstaaten das Integrationsabkommen mit der größten regionalen Reichweite – seit 1991 als Forum für alle bi- und multilateralen, regionalen und subregionalen Integrationsbemühungen in Lateinamerika. Der ALADI-Grundsatz, dass bilateral ausgehandelte Handels- und Zollpräferenzen allen Staaten Lateinamerikas offen stehen und mit multilateralen Regionalpräferenzen kompatibel sein sollten, wird in der Praxis allerdings flexibel gehandhabt.

Das wirtschaftlich und politisch potenteste Süd-Süd-Integrationsprojekt in Lateinamerika ist zweifelsohne der MERCOSUR (*Mercado Común del Sur*). Mit der Gründung des MERCOSUR ist im südlichen Lateinamerika ein sich integrierender Wirtschaftsraum entstanden, der neben anderen großen Wirtschaftsblöcken – NAFTA, Europäische Union, ASEAN – durchaus eigenständiges Gewicht gewonnen hat. Die vier Gründungsstaaten des MERCOSUR – Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay – sowie die beiden dem MERCOSUR assoziierten Staaten Bolivien und Chile waren 1998 zusammen mit rund 57 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung Lateinamerikas beteiligt (vgl. hierzu Sangmeister 1999d und 1999e).

Der grenzüberschreitende Warenverkehr hat mit der Bildung der Zollunion im südlichen Lateinamerika eine beachtliche Dynamik gewonnen; der Intra-MERCOSUR-Handel macht inzwischen über 25 Prozent der Gesamtexporte der MERCOSUR-Staaten aus. Trotz nach wie vor bestehender Hemmnisse auf der Makroebene sind bei der wirtschaftlichen Integration im *Cono Sur* auf der Mikroebene vielfältige Fortschritte erzielt worden. Die Unternehmenskultur im MERCOSUR internationalisiert sich, da immer mehr Unternehmen die Möglichkeiten von *joint ventures* und Tochtergesellschaften in anderen MERCOSUR-Staaten nutzen und ihre Produktionsstandorte grenzüberschreitend neu ordnen. Durch große Investitionsprojekte im Transport- und Energiebereich wird auch die physische Integration der Wirtschaftsräume im *Cono Sur* erheblich verbessert.

Zwar ist es im Gefolge der brasilianischen Währungs- und Finanzkrise vom Jahresbeginn 1999 zu erheblichen politischen Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten des MERCOSUR gekommen, die zeitweilig soweit eskalierten, dass ein Auseinanderbrechen des Integrationsbündnisses befürchtet werden konnte. Die Bereitschaft der MERCOSUR-Staaten zur Fortführung des Integrationsprozesses, zu außenpolitischer Konzertation und wirtschaftlicher Kooperation ist jedoch letztlich nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden. Für die Zukunft liegen Pläne vor, im Rahmen einer „geordneten Konvergenz“ die Mitgliedstaaten des MERCOSUR zu einer stabilitätsorientierten Finanz- und Geldpolitik zu verpflichten⁹. Abgesehen von solchen Plänen ist eine faktische Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer des MERCOSUR (vor allem ihrer Industrie-, Geld-, Finanz- und Wechselkurspolitiken) allenfalls ansatzweise erkennbar. Vorschläge zur „Krönung“ der Integration durch Einführung einer gemeinschaftlichen Währung im MERCOSUR oder weniger ehrgeizige Pläne für ein gemeinschaftliches Währungssystem mit festen Wechselkursen wurden vor allem von brasilianischer Seite stets mit Zurückhaltung aufgenommen. Auch wenn sich die Teilnehmer des 14. MERCOSUR-Gipfeltreffens im Juli 1998 für eine Währungsunion mit einer Gemeinschaftswährung ausgesprochen haben, so erscheint doch die Weiterentwicklung des MERCOSUR von einer Zollunion zu einer Währungsunion solange nicht opportun, solange die Zollunion im südlichen Lateinamerika unvollständig bleibt und die Vollendung des Gemeinsamen Marktes in noch weiterer Ferne liegt. Allerdings erhält die Diskussion über die Weiterentwicklung des MERCOSUR zu einer Währungsunion neue politische Brisanz durch Überlegungen zur „Dollarisierung“, d.h. zur Koppelung der nationalen Währungen an den US-Dollar oder zur Übernahme des US-Dollar als gesetzlichem Zahlungsmittel; solche Überlegungen wurden beispielsweise gegen Ende der Amtszeit des

⁹ Die „geordnete Konvergenz“ sieht vor, die jährliche Inflationsrate in den Mitgliedstaaten auf maximal 2 Prozent, die jährliche Nettoneuverschuldung der öffentlichen Haushalte auf zwei Prozent des BIP und die gesamte Staatsverschuldung auf 30 Prozent des BIP zu begrenzen (vgl. Süddeutsche Zeitung Nr. 170 vom 27.07.1998: 15).

argentinischen Ex-Präsidenten Menem offiziell, und sie werden derzeit auch in Ecuador konkretisiert¹⁰.

Bislang wurde der Grundsatz eines „offenen Regionalismus“ von den MERCOSUR-Gründungsstaaten pragmatisch gehandhabt. Seit 1996 sind Chile und Bolivien dem MERCOSUR assoziiert und erhalten dadurch eine präferentielle Behandlung im Außenhandel mit dem MERCOSUR; mit Chile soll bis zum Jahr 2004 eine Freihandelszone gebildet werden, mit Bolivien bis zum Jahr 2006. Auch mit der EU, dem MCCA (*Mercado Común Centroamericano*), mit Kanada und Mexiko verhandelt der MERCOSUR über verschiedene Typen von Handelsabkommen. Mit dem im April 1998 unterzeichneten Rahmenabkommen zwischen dem MERCOSUR und der CAN (*Comunidad Andina*) zeichnet sich für die Zukunft eine südamerikanische Freihandelszone ab, die mit dem MERCOSUR, Chile und der Andengemeinschaft dann 10 Staaten mit einer Bevölkerung von über 300 Millionen umfassen würde. In der schwierigen Diskussion über die vor allem von den USA gewünschte gesamtamerikanische Freihandelszone, die *Area de Libre Comercio de las Américas* (ALCA), haben die MERCOSUR-Staaten bislang eine gemeinsame Verhandlungsposition vertreten, auch wenn die politische Beurteilung einer gesamthemisphärischen Freihandelszone sehr unterschiedlich ausfällt (vgl. hierzu Castro 1998: 31f.). Da mit der Verwirklichung des ALCA-Projektes die weltweit größte Freihandelszone entstehen könnte, hat sich die EU – wenn auch erst nach langem Zögern – dazu entschlossen, mit dem MERCOSUR ebenfalls über die Bildung einer Freihandelszone zu verhandeln und dabei auch das brisante Thema eines Abbaus der Einfuhrschranken für agrarische Produkte mit einzubeziehen. Eine gesamtamerikanische Freihandelszone mit handelsablenkenden Effekten hätte für die Wirtschaftsinteressen der EU in Lateinamerika vermutlich erhebliche nachteilige Folgen, die durch eine „Dollarisierung“ der lateinamerikanischen Volkswirtschaften noch verstärkt werden könnten.

3. Lateinamerikas Wirtschaftspolitik unter Reformdruck

Die lateinamerikanischen Integrationsbündnisse können ihrer konzeptionellen Funktion als pragmatische Zwischenschritte auf dem Weg in den Weltmarkt nur entsprechen, wenn sich in den Mitgliedstaaten eine stabilitätsorientierte, marktliberale Wirtschaftspolitik weiterhin durchsetzen lässt, in der supranationale und weltwirtschaftliche Dimensionen - neben Nationalstaat und nationaler Volkswirtschaft - als Referenzschemata der Politik an Bedeutung gewinnen.

Mit der Entstehung einer Globalökonomie werden Nationalökonomien als Systeme wirtschaftlicher Interaktion abgelöst, verbunden mit einer Entmonopolisierung der Regelungskompetenz und Durchsetzungsmacht der Nationalstaaten. Es öffnet sich eine Schere zwischen ökonomischer Globalisierung

¹⁰ Hinter der „Dollarisierungs“-Diskussion steht auch die Frage, ob angesichts der außenwirtschaftlichen Schwäche lateinamerikanischer Volkswirtschaften feste oder flexible Wechselkurssysteme angemessener sind (vgl. hierzu Caramazza/Aziz 1998).

und autonomer wirtschaftspolitischer Gestaltungskompetenz der Nationalstaaten (Hauchler 1997: 179). Denn weltweit muss sich politisches Handeln bei der Gestaltung institutioneller Arrangements an Kriterien langfristig wirksamer ökonomischer Effizienz ausrichten, d.h. an ökonomischen Gesetzen, die tendenziell den Primat über die Politik übernehmen.

Lateinamerika ist durch die Wirtschaftsreformen der zurückliegenden Jahre schon ein gutes Stück vorwärts gekommen auf dem Wege zu einer Wettbewerbsgesellschaft, die sich an der globalen Ökonomie orientiert. Allerdings kann die wirtschaftspolitische Reformagenda in den meisten Staaten des lateinamerikanischen Subkontinents noch keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden; diese Feststellung gilt unter der Annahme, dass mit den Wirtschaftsreformen den Herausforderungen des Globalisierungsprozesses entsprochen werden soll, denen sich auch die Volkswirtschaften Lateinamerikas stellen müssen.

Wesentlich langsamer als die Außenwirtschaftsreformen konnten die überfälligen Reformen des Steuerwesens vorangebracht werden, und auch die Privatisierungsvorhaben sind durch vielfältige Widerstände häufig verzögert worden (wie beispielsweise in Brasilien, Uruguay und Kolumbien); aber selbst dort, wo die Privatisierung staatlicher Unternehmensaktivitäten zügiger voranging (wie z.B. in Mexiko, Bolivien, Peru und Argentinien), haftet ihr häufig der ordnungspolitische Mangel an, dass dabei im Ergebnis lediglich staatliche Monopole durch private Monopole oder Oligopole abgelöst wurden. Zudem sind zwecks Komplettierung des bisherigen wirtschaftspolitischen Modernisierungsprogramms Verwaltungsreformen des öffentlichen Dienstes sowie Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und Stabilisierung der staatlichen Budgetsysteme vordringlich. Auch eine wirksame Bankenaufsicht als wesentliche Voraussetzung funktionsfähiger Finanzmärkte ist noch keineswegs in allen lateinamerikanischen Staaten gewährleistet. Die Erfahrungen aus den Finanzkrisen in Asien und Lateinamerika haben gezeigt, dass durch die Liberalisierung der nationalen Finanzmärkte und des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs ohne gleichzeitige Etablierung wirkungsvoller Kontrollinstrumente ein erhebliches Risikopotential entsteht.

Abgesehen von den sektoralen Defiziten der bisherigen wirtschaftspolitischen Reformen in Lateinamerika werden ihre Erfolgsaussichten durch eine unzureichende Institutionalisierung begrenzt, d.h. durch einen Mangel an wirtschaftspolitischen Handlungsregelmäßigkeiten und Handlungsgewohnheiten, die auf „relative Dauer“ angelegt sind, so dass sie in den Entscheidungskalkülen wirtschaftlicher Akteure als vorhersehbar und berechenbar berücksichtigt werden können. Es mangelt an verbindlichen und verpflichtenden Festlegungen, durch die Handlungsmöglichkeiten ausgegrenzt und individuelle Freiheitsschranken errichtet werden.

Um den Anforderungen einer dynamischen Wirtschaft gerecht werden zu können, muss ein hohes Maß an Institutionalisierung erreicht sein, durch die ein möglichst breites Spektrum nur teilweise organisationsfähiger gesellschaftlicher Interessen aggregiert und zur Geltung gebracht wird. Durch Institutionen

werden Risiken für ökonomische Akteure berechenbar; sie bestimmen somit die Effizienz von Märkten und Organisationen, sie haben Einfluss auf Investitionen in Sach- und Humankapital sowie auf die Innovationsdynamik (Burki/Perry 1998: 15). Stabile Institutionen machen staatliches Handeln transparent und senken die Transaktionskosten der wirtschaftlichen Akteure. Ein höherer Grad an Institutionalisierung bringt eine geringere Personalisierung der Politik mit sich, wodurch sich die Einflussnahme bestimmter Interessen auf wirtschaftspolitische Entscheidungen tendenziell verringert. Zu den wichtigsten institutionellen Arrangements marktwirtschaftlicher Ordnungen gehören z.B. der gesetzliche Schutz vor Enteignungen, die Möglichkeiten, privatvertragliche Vereinbarungen auf dem Rechtswege durchzusetzen sowie eine durchgängige Rechtskonformität staatlichen Handelns.

In vielen Ländern Lateinamerikas wurden während der neunziger Jahre Fortschritte bei der Verbesserung der institutionellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erzielt, aber im internationalen Vergleich schneidet die Region in dieser Hinsicht immer noch relativ schlecht ab¹¹. Im Zusammenhang mit Privatisierungsverfahren in mehreren lateinamerikanischen Ländern wurde deutlich, dass die politische Wirklichkeit von dem Leitbild eines sich selbst beschränkenden und regelkonform handelnden Staates noch weit entfernt ist und sich der Staatsapparat zur Befriedigung von Partikularinteressen nach wie vor instrumentalisieren lässt.

Vor allem unterhalb der zentralstaatlichen Ebene mangelt es den öffentlichen Institutionen in weiten Teilen Lateinamerikas an administrativer Regulierungskompetenz und -kapazität. Dezentralisierung, Bürgerbeteiligung und soziale Integration der Gesellschaft sind zwar vielerorts angekündigte Reformprojekte, aber deren Realisierung verzögert sich oder scheitert an fehlendem politischen Gestaltungswillen und ungeklärten institutionellen Kompetenzen. Und selbst dort, wo Dezentralisierungsprozesse eingeleitet wurden, ist es keineswegs überall zu einer besseren Anpassung der öffentlichen Dienstleistungen an die lokalen Erfordernisse gekommen; zudem haben die Erfahrungen z.B. in Argentinien, Brasilien und Kolumbien gezeigt, dass die Dezentralisierung von Regierungsverantwortung zwingend mit einer Neuordnung der finanziellen Mittelverteilung und deren Kontrolle einhergehen muss, damit die auf subnationalen Ebenen gewählten Regierungen keine exzessive Verschuldungspolitik zu Lasten der Zentralregierung betreiben können. So ist beispielsweise der starke Anstieg der internen Staatsverschuldung Brasiliens während der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auf ein unkontrolliertes *deficit spending* öffentlicher Haushalte unterhalb der zentralstaatlichen Ebene zurückzuführen (World Bank 1999a: 116). Die 27 brasilianischen Bundesstaaten und fast 5.000 *municipios* tätigten 1997 zusammen 36,5 Prozent der gesamten Staatsausgaben, erhielten aber nur 31,1 Prozent der Steuereinnahmen; ein ähnliches Missverhältnis zeigte sich in Mexiko, wo 1997 auf die 31 Bun-

¹¹ In empirischen Untersuchungen mit Hilfe eines *Composite Index of Institutional Development* ergibt sich lediglich für Afrika südlich der Sahara ein schlechteres Ergebnis als für Lateinamerika und die Karibik (vgl. Burki/Perry 1998: 17f.)

desstaaten und rund 2.500 Kommunalverwaltungen 26,1 Prozent der Staatsausgaben entfielen, aber nur 20,6 Prozent der Steuereinnahmen (World Bank 1999a: 216-217).

In den meisten Volkswirtschaften Lateinamerikas bedarf es weiterer Reformen, die über den „Washingtoner Konsensus“ hinausgehen, an dem sich bislang die Neugestaltung der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf dem Subkontinent orientiert hat. Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung sind für eine erfolgreiche Integration in den Weltmarkt notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzungen. Potentielle Akteure auf dem Weltmarkt müssen international wettbewerbsfähig sein. Wettbewerbsfähigkeit lässt sich im Zeitalter der Globalisierung aber nicht mehr allein auf Rohstoffe aufbauen, über die Lateinamerika reichlich verfügt; und internationale Wettbewerbsfähigkeit entsteht auch nicht allein durch die Verfügbarkeit über Kapital, das man sich weltweit borgen kann.

Von den Globalisierungserfordernissen her gesehen ergibt sich in Lateinamerika Handlungsbedarf für eine „zweite Generation“ von Wirtschaftsreformen in den Bereichen (1) Arbeitsbeziehungen und staatliche Arbeitsmarktpolitik, (2) soziale Sicherungssysteme sowie (3) Bildungs- und Ausbildungssysteme.

Traditionell sind die formalen Arbeitsmärkte in Lateinamerika stark reguliert. Staatliche Regulierungen zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen wirken tendenziell als Anreiz, Arbeitsleistungen in den informellen Sektor auszugliedern. Dies ist eine mögliche Erklärung für das signifikante Anwachsen der informellen Beschäftigung in Lateinamerika während der neunziger Jahre. Je umfassender die staatlichen Regulierungen des formellen Arbeitsmarktes sind, um so weniger können die Unternehmen den Arbeitseinsatz flexibel an veränderte Marktsituationen anpassen, um so höher sind tendenziell die Anpassungskosten. Staatliche Vorschriften zum Schutz von Einkommen und Beschäftigungsverhältnis der Arbeitnehmer wirken wie eine (implizite) Steuer auf die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeitskraft und können daher eine ineffiziente Ressourcenallokation auf dem Arbeitsmarkt verursachen.

Besonders die kleinen und mittleren Unternehmen, die für lokale Arbeitsmärkte von wesentlicher Bedeutung sind, werden durch bürokratische Überregulierungen daran gehindert, flexibel auf veränderte Marktbedingungen zu reagieren. So wurde beispielsweise in Brasilien erst im Januar 1998 mit dem Gesetz Nr. 9601 die Möglichkeit zeitlich befristeter Arbeitsverträge geschaffen. Nach Chile, wo Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen bereits 1979 mit dem *Plan Laboral* reformiert wurden, haben bisher nur wenige andere lateinamerikanische Staaten (z.B. Argentinien, Kolumbien, Panama, Peru) damit begonnen, ihre stark korporativistisch geprägte Arbeitsgesetzgebung zu vereinfachen (vgl. Birle 2000). Das politisch brisante Thema einer grundsätzlichen Neuordnung der Arbeitsmärkte, die den Ansprüchen wirtschaftlicher Modernisierung und produktiver formeller Beschäftigungsverhältnisse gleichermaßen Rechnung trägt, wird in vielen Volkswirtschaften der Region nur sehr zögerlich angegangen (vgl. hierzu Altenburg/Qualmann/Weller 1999).

Wettbewerb am Arbeitsmarkt als Grundprinzip für die überfälligen Reformen von Arbeitsrecht und Arbeitsmarktpolitik bedarf als Komplement den Grundsatz sozialer Kooperation. Durch leistungsfähige soziale Sicherungssysteme muss Vorsorge getroffen werden, dass die „Verlierer“ im Wettbewerb am Arbeitsmarkt in ihrer materiellen Existenz gesichert bleiben. Zwar gibt es in einigen lateinamerikanischen Staaten schon seit längerem Sozialversicherungssysteme. Aber viele der bestehenden Sozialversicherungen haben nur eine sehr begrenzte personelle Reichweite, ihre Verwaltung ist ineffizient, und sie verwenden die finanziellen Mittel häufig für versicherungsfremde Leistungen. Im Ergebnis können sie die ihnen gestellten Sicherungsaufgaben nicht nur nicht erfüllen, sondern sie wirken teilweise sogar kontraproduktiv oder dienen lediglich der Privilegierung kleiner Personengruppen. So wurden beispielsweise 1997 in Brasilien von der gesetzlichen Rentenversicherung 51 Prozent der Gesamtleistungen an 2,9 Millionen Rentner des öffentlichen Dienstes erbracht, während sich die übrigen 49 Prozent der Leistungen auf 16,5 Millionen Rentenempfänger aus der privaten Wirtschaft verteilten; die von dem *Instituto Nacional do Seguro Social* (INSS) gezahlte durchschnittliche Rente lag 1997 bei 200 Reais, während die Rentenempfänger des öffentlichen Dienstes im Durchschnitt 1.660 Reais erhielten (vgl. die brasilianische Zeitschrift „Veja“ vom 18. Februar 1998).

Nicht nur Ineffizienz und eingebaute Anreize zum Missbrauch der Sozialversicherungen machen deren Reform unumgänglich; auch demographische Faktoren – wie die veränderte Altersstruktur der lateinamerikanischen Bevölkerung und die längere Lebenserwartung – haben Einfluss auf die Leistungs- und Finanzierungsseite des Systems der sozialen Sicherung. Grundlegende Reformen der Alterssicherung, wie sie beispielsweise in Chile durchgeführt wurden, dienen inzwischen auch anderen lateinamerikanischen Staaten (z.B. Argentinien, Panama) als Vorbild. In der schrittweisen Umstellung sozialer Sicherungssysteme gegen die „klassischen“ Risiken von Arbeitnehmern (Krankheit, Unfall, Alter, Arbeitslosigkeit) auf individuelle Kapitaldeckung wird ein Beitrag zur notwendigen Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote gesehen; mit einer (Bruttoinlands-)Ersparnis von rund 20 Prozent des BIP lag die Sparquote 1998 im lateinamerikanischen Durchschnitt deutlich unter dem Vergleichswert für Ostasien und den Pazifik (37 Prozent) und auch unter dem Durchschnittswert aller Entwicklungsländer mit niedrigem und mittlerem Pro-Kopf-Einkommen (24 Prozent) (World Bank 1999a: 255).

Die Reform der sozialen Sicherungssysteme kann jedoch keine völlige Abkehr von dem Gestaltungsprinzip einer obligatorischen Sozialversicherung bedeuten. Denn die Freiheit der Bürger, selber zu entscheiden, ob und wie sie sich gegen Risiken materieller Existenzverschlechterung absichern, kann *de facto* erst ab einer bestimmten Einkommenshöhe zum Tragen kommen, die deutlich über dem Existenzminimum liegt. Gerade in den lateinamerikanischen Ländern mit extrem ungleicher Einkommensverteilung ist Sicherungszwang für einen großen Teil der Bevölkerung unverzichtbar; denn nur in einer obligatorischen Sozialversicherung kann das Solidaritätsprinzip politisch und gesell-

schaftlich verankert werden. Auf diese Weise lässt sich eine Umverteilung zugunsten der Bezieher niedriger Einkommen realisieren, ohne hierfür staatliche Steuereinnahmen in Anspruch nehmen zu müssen. Auch in Zeiten der Globalisierung lässt sich ein intragesellschaftlicher Solidarausgleich national organisieren. Ohne einen solchen Solidarausgleich wird es nicht möglich sein, die Zahl der schätzungsweise rund 150 Millionen Armen zu reduzieren, die derzeit in Lateinamerika leben. Und ohne Umverteilung bleibt Lateinamerika die Weltregion mit der ungleichsten Einkommensverteilung.

Der personell stark konzentrierte Prozess der Humankapitalbildung trägt dazu bei, die ungleiche Einkommensverteilung in Lateinamerika zu perpetuieren. Zwar gibt es in den Megapolen der Region hervorragende Universitäten und (private) Schulen, die ihren Absolventen eine Ausbildung auf hohem Niveau vermitteln; aber der Mehrzahl der Kinder und Jugendlichen in Lateinamerika bleiben diese Möglichkeiten verschlossen. Arme Kinder gehen in arme (staatliche) Schulen und zeigen im Durchschnitt armselige Lernresultate. Zwar beginnen heute in fast allen südamerikanischen Ländern nahezu 100 Prozent der Kinder eine Schulausbildung, aber 40 Prozent der Kinder aus armen Familien verlassen das Schulsystem bereits im fünften Jahr. Ein grobes Indiz für die defizitäre Bildungssituation in lateinamerikanischen Ländern ist die durchschnittliche Dauer des Schulbesuchs; der „typische“ Erwerbstätige in Lateinamerika hat die Schule lediglich 4,8 Jahre besucht, während der entsprechende Vergleichswert für Südostasien über 6 Jahre beträgt (IDB 1998: 45f.).

Lateinamerika kann im internationalen Standortwettbewerb nur mithalten, wenn es auch über das notwendige Humankapital verfügt. Aber gerade bei der Schaffung von Humankapital, d.h. in den Bereichen der schulischen Bildung und der beruflichen Ausbildung, bestehen in den lateinamerikanischen Gesellschaften erhebliche Defizite.

Sofern lateinamerikanische Produzenten komparative Kostenvorteile durch niedrige Löhne für nicht- oder nur geringqualifizierte Arbeitskräfte haben, gehen diese Vorteile in dem Maße verloren, in dem Routinearbeiten durch die neuen Informations- und Kommunikationstechniken übernommen werden können, so dass es immer weniger Tätigkeiten für Ungelernte gibt. Entscheidend für die internationale Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft ist ihre technologische Innovationsfähigkeit. Denn die Fähigkeit, neues technisches Wissen hervorzubringen, es durch Produkt- und/oder Prozessinnovationen ökonomisch nutzbar zu machen, erhöht die Arbeitsproduktivität und damit auch das Realeinkommen. In den zukunftsfähigen, wissensbasierten Produktionsprozessen werden ausgebildete Arbeitskräfte benötigt, die über Wissen verfügen und die Kompetenz besitzen, dieses Wissen anzuwenden. Dem müssen die (Aus-)Bildungssysteme durch zeitgemäße Lernorganisation und die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen Rechnung tragen.

Zukünftig werden vermutlich diejenigen Gesellschaften die höchsten Außenhandelsgewinne erzielen können, denen es gelingt, sich im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung auf Bereiche mit hohen technologischen Anforderungen zu spezialisieren. Zielgerichtete Investitionen in die Humankapital-

bildung sind daher in Lateinamerika dringend notwendig, um für die Weltmarktintegration gerüstet zu sein. Insofern bieten sich für die (meisten) lateinamerikanischen Staaten innovationsorientierte Wachstumsstrategien an, mit massiven Investitionen in das Bildungswesen. Denn nicht die Quantität von Arbeitskräften ist zukünftig von Bedeutung, sondern deren Qualität.

4. Perspektiven der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Lateinamerika hat die brasilianische Währungs- und Finanzkrise des Jahres 1999 schneller und mit geringeren negativen Folgen überstanden als anfänglich befürchtet werden musste. In gewisser Weise war diese Krise heilsam, da sie dazu beigetragen hat, bislang verzögerte Wirtschaftsreformen in Angriff zu nehmen oder zu beschleunigen. Nachdem 1999 in vielen Volkswirtschaften des lateinamerikanischen Subkontinents gesamtwirtschaftliche Stagnation oder sogar Rezession herrschten, haben sich die Perspektiven für einen raschen konjunkturellen Wiederaufschwung im Jahre 2000 deutlich verbessert¹². In Projektionen der Weltbank wird in den kommenden Jahren eine durchschnittliche Wachstumsrate des lateinamerikanischen BIP von 3,7 Prozent p.a. erwartet, mit einem Anstieg auf jährlich über 4 Prozent in den Jahren 2005-2007 (World Bank 1999d: 186f.). Die positiven Zukunftsszenarien der lateinamerikanischen Wirtschaftsentwicklung gehen allerdings davon aus, dass der stabilitätsorientierte Reformkurs der lateinamerikanischen Wirtschafts- und Finanzpolitik beibehalten wird und der Zufluss privaten Auslandskapitals andauert.

Die Gefahr ist jedoch nicht zu übersehen, dass die Akzeptanz marktwirtschaftlicher Wirtschaftsreformen in lateinamerikanischen Gesellschaften wieder sinkt und der Widerstand gegen eine staatliche Wirtschaftspolitik wächst, die eine Einbindung nationaler Ökonomien in den Prozess der Globalisierung fördert. Dieser Widerstand wird von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen getragen (vgl. James 1999). Zum einen sind es die traditionellen *rent-seeking*-Eliten Lateinamerikas, die ihre Privilegien durch marktwirtschaftliche Reformen und wettbewerbliche Steuerung gefährdet sehen; ihre Interessen sind nicht unbedingt auf eine Rückkehr zu zentralstaatlicher Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses gerichtet, sondern eher auf einen möglichst gesetzlosen Zustand, der es ihnen erlaubt, ihr Monopol über die wirtschaftliche und politische Macht für die Zukunft zu sichern. Zum anderen erwächst Widerstand gegen marktwirtschaftliche Reformen von den möglichen Verlierern des Globalisierungsprozesses, für die nicht erkennbar ist, welche neuen Arbeitsplätze und ökonomische Perspektiven sich ihnen in dem Szenario einer internationalisierten Wirtschaft eröffnen. Es mag in der menschlichen

¹² So erwartet beispielsweise die Dresdner Bank Lateinamerika AG für das Jahr 2000 eine Zuwachsrates des lateinamerikanischen BIP von 3 Prozent, die in hohem Maße durch einen Anstieg der Exportpreise und durch wachsende Nettokapitalimporte ermöglicht wird (Dresdner Bank Lateinamerika AG 2000: 3).

Natur liegen, die Anpassungskosten an veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen nicht selbst tragen zu wollen, sondern durch protektionistische Regulierung möglichst auf andere abzuwälzen, die außerhalb des eigenen Wirtschaftssystems agieren. Langfristig kann dies jedoch nicht gelingen, wie die lateinamerikanischen Erfahrungen mit importsubstituierenden Industrialisierungsstrategien gelehrt haben.

Dass in Lateinamerika ein Rückfall in längst überwunden geglaubte nationalistisch-populistische Legitimierungsmuster der staatlichen Wirtschaftspolitik nicht auszuschließen ist, lässt sich durch zahlreiche aktuelle Beispiele belegen. Ein Beispiel ist der Erfolg von Hugo Chávez bei der Präsidentschaftswahl 1998 in Venezuela; ein anderes Beispiel sind die Vorwürfe „sozialer Sünden“, eines „Handels ohne Moral“ und eines „Reichtums ohne Arbeit“, mit denen die Anführer indigener Bevölkerungsgruppen im Januar 2000 ihre Forderungen nach einem Rücktritt des ecuadorianischen Präsidenten Mahuad untermauerten. Auch der Vorsitzende einer der größten brasilianischen Parteien, des *Partido dos Trabalhadores* (PT), kann Wähler gegen die Wirtschaftsreformen der Regierung Cardoso mobilisieren, indem er von der Notwendigkeit spricht, die nationale Souveränität wiederzugewinnen, oder von der Gefahr einer drohenden Denationalisierung der brasilianischen Wirtschaft und davon, dass sein Land die politische Agenda internationaler Organisationen, wie WTO, IMF oder Weltbank, nicht akzeptieren dürfe, da sie lediglich den hegemonialen Interessen des Finanzkapitals und der USA dienen (Dirceu 2000: 31f.). Auch der in mancherlei Gesellschaftsgruppen Lateinamerikas fortbestehende Mythos, dass der *homo oeconomicus autocraticus* wirtschaftspolitisch erfolgreicher sei als demokratische Regierungen, könnte den marktwirtschaftlichen Reformkurs gefährden¹³; so konnte sich beispielsweise der *Fujimorismo* in Peru lange Zeit auf die Zustimmung der Wählermehrheit stützen, wenn er wirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen autoritativ durchsetzte, um wechselseitig sich blockierende gesellschaftliche Partikularinteressen zu überwinden.

Nachhaltige Erfolge der Wirtschaftsreformen in Lateinamerika können nur erwartet werden, sofern

1. der politische Wille der Regierungen vorhanden ist, die Wirtschaftsreformen nicht nur rhetorisch zu fordern, sondern auch faktisch umzusetzen (*commitment*);
2. eine hinreichende Kapazität vorhanden ist, die Wirtschaftsreformen auf der operativen Ebene zu implementieren, was sowohl administratives *Know-how* als auch politische Geschicklichkeit im Umgang mit wichtigen Interessengruppen bedeutet (*capacity*);
3. Regierungen und politisch artikulationsfähige Gesellschaftsgruppen die Notwendigkeit von Wirtschaftsreformen als in ihrem eigenen Interesse stehend akzeptieren (*ownership*).

¹³ Zur kritischen Auseinandersetzung mit diesem Mythos vgl. Pritzl/Schneider (1997). Einen Einblick in die historische Entstehung dieses Mythos am Beispiel Chiles während der Militärdiktatur liefert Huneeus (1998).

Solange unter Wirtschaftsreformen lediglich die Verbesserung von Marktanreizen sowie der Rückzug des Staates aus der Wirtschaft verstanden wird, solange können sie den Rahmenbedingungen und den tatsächlichen Gegebenheiten in den lateinamerikanischen Gesellschaften kaum adäquat Rechnung tragen.

Das größte Manko der bisherigen Wirtschaftsreformen in Lateinamerika besteht möglicherweise darin, dass zwar die eingesetzten wirtschafts- und finanzpolitischen Instrumente verändert, die damit angesteuerten Ziele des Wirtschaftens und von Entwicklung aber nicht hinterfragt werden. Armut und gesellschaftliche Deprivation in den lateinamerikanischen Gesellschaften können dann weiterhin ignoriert oder bestenfalls bedauert werden – als *regrettable necessities*, als hartnäckige oder temporäre Begleitphänomene der wirtschaftlichen Entwicklung, je nach Standpunkt. Eine sachgerechte und konsistente Wirtschaftspolitik stellt für sich allein genommen noch kein Patentrezept gegen alle sozialen Missstände dar. Nur wenn es gelingt, den wirtschaftlichen Reformprozess mit einer Lösung der gesellschaftlichen Partizipationskrise zu verbinden, bestehen in Lateinamerika Chancen, die katastrophalen sozioökonomischen und ökologischen Auswirkungen der fehlgeleiteten Entwicklung vergangener Dekaden allmählich abzubauen.

Literaturverzeichnis

- Altenburg, Tilman / Qualmann, Regine / Weller, Jürgen, 1999: Wirtschaftliche Modernisierung und Beschäftigung in Lateinamerika: Zielkonflikte und Lösungsansätze (= Berichte und Gutachten, 13/1999), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin.
- Birle, Peter, 2000: „Arbeitsbeziehungen in Südamerika: zwischen Tradition und Reform“, in: Prutsch, Ursula (Hrsg.), Arbeit als Machtinstrument: soziale, ökonomische und kulturelle Auswirkungen in Lateinamerika (= ¡Atención! Jahrbuch des österreichischen Lateinamerika-Instituts, 3), Frankfurt am Main, 89-107.
- Burki, Shahid Javed / Perry, Guillermo E., 1998: Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter (= World Bank Latin American and Caribbean Studies), Washington, D.C.
- Caramazza, Francesco / Aziz, Jahangir, 1998: Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s (= Economic Issues, 13), International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Castro, Jorge, 1998: Mercosur 2000: Oportunidades y desafíos en un mundo cambiante, in: Argentina de cara al mundo, 3, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 11-42.
- Deutsche Bundesbank, 1999: Zur Bedeutung von Fundamentalfaktoren für die Entstehung von Währungskrisen in Schwellen- und Entwicklungsländern, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 51/4, 15-28.
- Dirceu, José, 2000: Brazil: The Predicament of Dependency, Stagnation and Social Disintegration, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 1, 26-32.
- Dresdner Bank Lateinamerika AG, 2000: Perspektiven Lateinamerika, Nr. 1, Hamburg.
- Gwartney, Jim / Lawson, Robert / Samida, Dexter, 2000: Economic Freedom of the World: 2000 Annual Report, The Fraser Institute, Vancouver (<http://www.freetheworld.com>, 2.03.2000.)
- Gwynne, Robert N. / Kay, Cristóbal (Hrsg.), 1999: Latin America Transformed: Globalization and Modernity, London.

- Hauchler, Ingomar, 1997: Die Schere zwischen ökonomischer Globalisierung und politischer Handlungsfähigkeit, in: Holtz, Uwe (Hrsg.), Probleme der Entwicklungspolitik (= CICERO Schriftenreihe, 2), Bonn, 179-192.
- Huneaus, Carlos, 1998: Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario: Los 'ODEPLAN boys' e los 'gremialistas' en el Chile de Pinochet, in: Revista de Ciencia Política, 19/2, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, 125-158.
- IDB [Inter-American Development Bank], 1998: Facing up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 1998-1999 Report, Washington, D.C.
- IDB [Inter-American Development Bank], 1999: Annual Report 1998, Washington, D.C.
- IIF [Institute of International Finance Inc.], 2000: Capital Flows to Emerging Market Economies, Washington, D.C.
- IMF [International Monetary Fund], 2000: IMF Survey, 29/3, 45.
- IRELA [Institute for European-Latin American Relations], 1997: Structural Reforms in Latin America: The Unfinished Agenda (= Dossier, 62), Madrid.
- James, Harold 1999: „Is Liberalization Reversible?“, in: Finance & Development, 36/4, 11-14.
- Organização Internacional do Trabalho / Ministério do Trabalho e Emprego, 1999: Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade, São Paulo.
- Mallmann, María Izabel, 1999: Globalización y regionalización. Desafíos al estudio de las relaciones internacionales, in: Contribuciones, 16/1, 155-166.
- Pritzl, Rupert F. J., 1999: Institutionelle Reformen in Lateinamerika. Einige Überlegungen aus institutionenökonomischer Sicht, in: Bodemer, Klaus et al. (Hrsg.), Lateinamerika Jahrbuch 1999, Frankfurt am Main, 33-53.
- Pritzl, Rupert F.J. / Schneider, Friedrich, 1997: La economía política en los sistemas políticos autoritarios: ¿Cómo gobierna el *homo oeconomicus autocraticus*?, in: Contribuciones, 4, 127-164.
- Rebello, Aldo, 1995: Os interesses do Mercosul e os perigos da globalização, in: Moniz Bandeira, Luiz Alberto / Guimarães, Samuel Pinheiro (Hrsg.): Brasil e Alemanha: a construção do futuro, Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 324-332.
- Sangmeister, Hartmut, 1999a: Im Labyrinth der Modernisierung. Lateinamerika zwischen Globalisierung und Regionalisierung, in: Internationale Politik, 54/5, 15-24.
- , 1999b: Aktuelle Problemfelder und Handlungserfordernisse der Wirtschaftspolitik in Lateinamerika, in: Brennpunkt Lateinamerika, Hamburg, 21-99, 183-192.
- , 1999c: Desafios da política econômica. América do Sul no processo de globalização, in: D+C Desarrollo y Cooperación, Nr. 5, 21-26.
- , 1999d: Der MERCOSUL – eine Zwischenstufe der Globalisierung?, in: Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation, 16/40, 78-92.
- , 1999e: MERCOSUR: Ein erfolgreiches Integrationsprojekt im Cono Sur?, in: Bendel, Petra / Fischer, Thomas (Hrsg.): Wie erfolgreich ist der MERCOSUR. Das südamerikanische Bündnis aus interdisziplinärer Sicht, Saarbrücken, 33-49.
- United Nations, 1999a: World Economic and Social Survey 1999: Trends and Policies in the World Economy, New York.
- , 1999b: World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development, New York / Geneva.
- World Bank, 1998: World Development Report 1998/99, New York.
- , 1999a: World Development Report 1999/2000, New York.
- , 1999b: World Development Indicators 1999 on CD-ROM, Washington, D.C.
- , 1999c: World Development Indicators 1999, Washington, D.C.
- , 1999d: Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998/99, Washington, D.C.
- , 2000: Annual Report 1999, Washington, D.C.

Francisco León¹

Die Staaten Lateinamerikas und die Welthandelsorganisation

In den achtziger Jahren haben die Länder Lateinamerikas damit begonnen, ihre gemischtwirtschaftlich organisierten und gegenüber dem freien Welthandel relativ abgeschotteten Volkswirtschaften, wie sie sich in den Jahren zwischen der Weltwirtschaftskrise und dem Ende des Zweiten Weltkrieges herausgebildet hatten, gegenüber den Marktkräften und nach außen zu öffnen. Bei ihrem Entschluss, einen wirtschaftlichen Transformationsprozess einzuleiten, wurden die Politiker in den verschiedenen Ländern von der Überzeugung geleitet, dass das vorherige Wirtschaftsmodell an seine Grenze gestoßen war, und von der Notwendigkeit angetrieben, der Krise der Auslandsverschuldung entgegenzutreten und sich an die Globalisierung in der internationalen Wirtschaft anzupassen. Die lateinamerikanischen Länder sind auf ihrem Weg zu einem neuen Wirtschaftsmodell unterschiedlich weit vorangeschritten. Und in diesem Reformprozess stellen die Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation, an denen sich die lateinamerikanischen Regierungen aktiv beteiligen, ein wichtiges Kapitel dar.

1. Vorgeschichte:

Verschuldungskrise und wirtschaftspolitischer Umbruch

"Die Erfahrungen der Wirtschaftskrise können bei der Entscheidungsfindung eine gute Hilfe sein. Sie zwingen einen dazu, gewohnte Vorgehensweisen zu überprüfen und uns gegenüber neu aufkommenden Realitäten zu öffnen, ohne dass uns ein Herauszügern vergönnt ist. Unsere Krise handelt wie eine Krise

¹ Der Autor fertigte diese Studie im Januar 2000 an, als er leitender Mitarbeiter in der Abteilung für Soziale Angelegenheiten bei der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) in Santiago de Chile war. Er bedankt sich für die Informationen und Kommentare von Vivianne Ventura Díaz, Leiterin der Abteilung für Internationalen Handel und Entwicklungsfinanzierung der CEPAL, und von Francisco Prieto, Berater der CEPAL und Mitarbeiter der Direktion für Internationale Wirtschaftsbeziehungen im chilenischen Außenministerium.

in der Liebe vom Verlassenwerden. Im Verlauf der Verschuldungskrise haben wir Lateinamerikaner uns von befreundeten Ländern und internationalen Organisationen, die uns seit Mitte der siebziger Jahre eine übermäßige Auslandsverschuldung empfohlen hatten, unserem Schicksal überlassen gefühlt. Wir haben uns verschuldet, und sie haben uns Darlehen gewährt. Danach war es eine Geschichte, die wie alle Versöhnungen von der erneuten Wertschätzung alter Freunde und von Verpflichtungen und Zweifeln, die von der Vernunft diktiert wurden, geprägt war." Diese Worte stammen von Gonzalo Sánchez de Lozada, der zuerst als Superwirtschaftsminister und später als bolivianischer Präsident vor fast zwei Jahrzehnten die entscheidenden Schritte in Richtung wirtschaftliche Transformation und Öffnung seines Landes eingeleitet hatte.

Während der Verschuldungskrise waren sich die auf Lateinamerika spezialisierten Ökonomen des gesamten ideologischen Spektrums auf unterschiedliche Weise darin einig, dass das nach dem zweiten Weltkrieg allgemein verbreitete gemischtwirtschaftliche Modell der Importsubstituierung erschöpft war. Angeregt durch Professoren der Chicago Schule sahen die Neoliberalen im Eingriff des Staates und im übermäßigen Schutz der einheimischen Industrie die Ursache von Verzerrungen im Außenhandel: eine Bestrafung von Aktivitäten, die intensiv Arbeitskraft und natürliche Ressourcen nutzten und eine hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit aufwiesen, und die Subventionierung der auf den begrenzten Inlandsmarkt ausgerichteten Industrie. Nach der Privatisierung der staatlichen Unternehmen, der Entregulierung und der Öffnung der Wirtschaft fanden sie sich mit Begeisterung erneut in ihrem Glauben an die fast magische Effizienz des Marktes bestärkt.

Trotz ihres Engagements für die Industrialisierung und Wirtschaftsplanung hatten die Strukturalisten ihrerseits erkannt, dass die Halbierung des Anteils Lateinamerikas am Welthandel in einer Periode, als dieser wie nie zuvor expandierte, das Ergebnis eines immer übertriebeneren und irrationaleren Protektionismus war, und dass dieser auch nicht zu einer Verbesserung der Einkommensverteilung und zur Überwindung der Armut beigetragen hatte. Sie sahen in der Öffnung zum Welthandel die Möglichkeit, eine produktive Transformation anzustoßen, die mit sozialer Gerechtigkeit einhergeht, sowie die nationalen Unternehmer zu disziplinieren und sie zu zwingen, sich zu modernisieren, um wettbewerbsfähig zu werden.

Den demokratischen Regierungen, die ihr Amt nach einer Dekade des Autoritarismus angetreten hatten, oblag die schwierige Aufgabe, sich mit den Folgeerscheinungen massiver Arbeitslosigkeit und des Rückgangs der Reallohne auseinander zusetzen, die Haushaltssanierung und die wirtschaftlichen Reformen durchzuführen, um die Solvenz ihrer Länder nachzuweisen, und über die Auslandsschulden zu verhandeln. Die Versuche, einen Club der Schuldnerländer zu bilden, um über die Auslandsverschuldung gemeinsam zu verhandeln, schlugen fehl und wichen einem politischen Realismus, der den Regierungen nahe legte, den "Washingtonkonsensus" zu akzeptieren und sich von ihm leiten zu lassen, um Strukturreformen durchzuführen, die Inflation

und das Haushaltsdefizit zu kontrollieren und die Stabilitätsvoraussetzungen für die Öffnung der Wirtschaft gegenüber der externen Konkurrenz zu schaffen. Die demokratischen Regierungen rechtfertigten ihre Maßnahmen gegenüber der Bevölkerung, welche die Kosten der Anpassung zu tragen hatte, mit dem Versprechen, dass der Erfolg der Reformen und der Zugang zur externen Finanzierung zu einem wachsenden Anteil am Welthandel führen und dieser Prozess von technischem Fortschritt, einem stetigen Wirtschaftswachstum und sozialer Gerechtigkeit begleitet sein würde.

Folglich war die Beteiligung Lateinamerikas an den internationalen Wirtschaftsverhandlungen, in diesem Fall an der Uruguay-Runde, während und nach der Verschuldungskrise aktiv und in Maßen auch erfolgreich. So wurden bedeutende Fortschritte in den Verhandlungen über die Öffnung von für Lateinamerika besonders interessanten Märkten erzielt. Allerdings sollten sich nach den Ausführungen von Viviana Ventura, der Leiterin der Abteilung für Internationalen Handel und Entwicklungsfinanzierung der CEPAL, *„die Regierungen und Unternehmer Lateinamerikas bewusst sein, dass die Defizite im Produktionsprozess ein wesentlich größeres Hemmnis darstellen können als die Zugangsbedingungen zu den Absatzmärkten. Ein zu wenig ausdifferenziertes Angebot verhindert, dass aus der Öffnung von Märkten auch tatsächlich neue Gelegenheiten für den Handel erwachsen.“*

Nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Fall der Berliner Mauer schienen die neunziger Jahre die große Möglichkeit zu eröffnen, dass die Entwicklungsländer einen zunehmenden Nutzen aus den Handels- und Finanzströmen ziehen könnten. In diesem veränderten Umfeld gingen die EU-Länder die Verpflichtung ein, die Wiedereingliederung der früheren sozialistischen Länder Zentralosteuropas und der ehemaligen Sowjetunion in die Weltwirtschaft zu unterstützen. Die europäische Politik fand ihr Gegenstück in der "Initiative der Americas" des ehemaligen Präsidenten Bush und dem nachfolgenden Vorschlag von Präsident Clinton, eine gesamtamerikanische Freihandelszone zu schaffen, die von seinen Kollegen aus Lateinamerika, Kanada und der Karibik 1994 in Miami abgesegnet und 1998 in Santiago de Chile ratifiziert wurde.

Die Strategie einer internationalen Einbindung mittels unilateraler Marktöffnung, wie sie von den Neoliberalen vertreten und unter dem autoritären Regime in Chile umgesetzt wurde, hat in den anderen lateinamerikanischen Ländern keine Anhänger gefunden. Die Regierungen dieser Länder haben sich für eine verhandelte (bilaterale oder multilaterale) Öffnung entschieden. Die große praktische Entdeckung war der offene Regionalismus, der bald zur offiziellen Position Lateinamerikas und der Karibik wurde und mit dem der Nachweis gelang, dass zwischen der Öffnung zum Weltmarkt und einem starken Wachstum des innerregionalen Handels kein Widerspruch besteht, sondern sich beide Strategien ergänzen können. Die Integrationsabkommen älteren Datums, wie der Gemeinsame Zentralamerikanische Markt, das CARICOM und das Abkommen von Cartagena wurden neu ausgerichtet, die neueren Datums, wie der MERCOSUR, bereits mit dieser Perspektive ins Leben gerufen. Darüber

hinaus wurden im Rahmen der ALADI (*Asociación Latinoamericana de Integración*) neue bilaterale Abkommen abgeschlossen.

Demgegenüber ist es vor dem Hintergrund der angestrebten gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA) nicht einmal im Falle Chile zu einer schrittweisen Einbeziehung der lateinamerikanischen Länder in die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) gekommen; obwohl das Land als nächstes Mitglied annonciert worden war und bereits Freihandelsabkommen mit zwei der NAFTA-Mitglieder (Kanada und Mexiko) abgeschlossen hatte, bevor es 1998 in Santiago de Chile Gastgeber des zweiten Gipfeltreffens der amerikanischen Staats- und Regierungschefs war. Der US-Kongress widersetzte sich dem Ansinnen von Präsident Clinton nach Vollmachten für beschleunigte Verhandlungen (*fast track*) über Handelsabkommen mit Lateinamerika.

Zwar sind in den lateinamerikanischen Verhandlungen mit der Europäischen Union über eine wechselseitige Marktöffnung Fortschritte erzielt worden. Dabei war das Interesse auf Seiten der Europäischen Union nach Subregionen allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt. Aufgrund seines Marktpotentials kam dem MERCOSUR Priorität im Vergleich mit anderen lateinamerikanischen Regionen zu. Gleiches gilt für Mexiko aufgrund seiner engen Vernetzung mit dem US-amerikanischen Markt. Auf mexikanischer Seite bestand seinerseits ein Interesse an einer Diversifizierung im Handel und bei den ausländischen Investitionen, um den Verhandlungsspielraum und die Exportfähigkeit des Landes zu erweitern. Auch in den Beziehungen zum asiatisch-pazifischen Raum gab es Fortschritte, obgleich der Handelsaustausch geringer als mit Nordamerika und Europa ausfiel und durch die wirtschaftliche Krise in dieser Region und die sie begleitende internationale Finanzkrise Ende der neunziger Jahre beeinträchtigt wurde.

2. Die Entwicklung des Außenhandels während der neunziger Jahre

Während sich nur drei lateinamerikanische Länder (Brasilien, Chile und Kuba) unter den zwanzig Staaten befanden, die 1947 das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) unterzeichnet hatten, waren am Ende der Uruguay-Runde (1995) fast alle Länder der Region Mitglieder oder im Begriff, dem Abkommen beizutreten, was es ihnen ermöglichte, sich im gleichen Jahr an der Gründung der sich aus 132 Ländern zusammensetzenden Welthandelsorganisation mit Sitz und Stimme zu beteiligen. Seitdem haben die internationalen Verhandlungen über Handelserleichterungen wie auch die lateinamerikanische Beteiligung an diesem Prozess einen außergewöhnlichen Aufschwung erfahren.

Während der neunziger Jahre haben die internationalen Handelsbeziehungen der lateinamerikanischen Länder insbesondere im Vergleich zu den achtziger Jahren, der Dekade, die von der Krise der Auslandsverschuldung geprägt war, aber auch zur gesamten Nachkriegsperiode eine ungewöhnliche

Dynamik entfaltet. So sind die Exporte zwischen 1992 und 1998 im Jahresdurchschnitt um über 9% und die Importe um über 12% angestiegen, während das lateinamerikanische Bruttoinlandsprodukt nur um 3,6% gewachsen ist. Lateinamerika befand sich unter den dynamischsten Wachstumsregionen, nur übertroffen von China und den sechs am weitesten entwickelten Ländern Südostasiens. Die aggregierten Werte verschleiern jedoch sehr unterschiedliche Realitäten in der Region, was die Einbindung in den Welthandel betrifft.

Tabelle 1:
Zusammensetzung der Exporte Lateinamerikas
und der Karibik 1988-1998 (in Prozent)

Art der Güter	Lateinamerika		Lateinamerika ohne Mexiko		Mexiko	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998
Primärgüter	35.52	22.86	33.61	33.85	42.93	9.99
Industriegüter	63.88	76.63	65.74	65.29	56.68	89.93
Andere Güter	0.50	0.50	0.55	0.86	0.31	0.08

Quelle: CEPAL

Wie Tabelle 1 zeigt, verbirgt sich hinter den aggregierten Daten zur Zusammensetzung der Exporte für die Region in ihrer Gesamtheit ein deutlicher Gegensatz zwischen den dramatischen Veränderungen im Falle Mexikos und der weitgehenden Konstanz in der Zusammensetzung der Exportgüter im übrigen Lateinamerika. Die Veränderung bei den mexikanischen Exporten und Importen stehen in einem direkten Zusammenhang zur Beteiligung des Landes an der NAFTA (*North American Free Trade Agreement*). Der Prozess setzte jedoch bereits zuvor ein und wurde nach 1994 beschleunigt. Im Gegensatz hierzu fielen die Veränderungen in der Struktur des Außenhandels bei den anderen lateinamerikanischen Ländern wesentlich heterogener aus; sie betrafen mehr die relative Bedeutung von Absatzmärkten und erreichten keinesfalls das Ausmaß der Veränderungen bei den mexikanischen Exporten.

Es ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass die Exportdynamik Mexikos es dem Land ermöglicht hat, seine Exporte im Zeitraum 1988-1998 zu vervierfachen und Brasilien als führenden lateinamerikanischen Exporteur zu überholen. Im gleichen Zeitraum haben die übrigen lateinamerikanischen Länder ihre Exporte nicht einmal verdoppelt.

Die Erfahrung Mexikos illustrieren im Kleinen die Veränderungen in der Struktur des Welthandels in den vergangenen Jahrzehnten, wo ein Großteil der Transaktionen zwischen Einheiten des gleichen Unternehmens oder Konzerns, die in verschiedenen Ländern angesiedelt sind, stattfindet. Dies entspricht einer Logik, die vom relativen Preis der Produktionsfaktoren in jedem Land sowie von den Möglichkeiten und der relativen Flexibilität der technischen Organisation bei der Herstellung bzw. Bereitstellung des betreffenden

Gutes oder der betreffenden Dienstleistung bestimmt wird. Im Falle Mexikos waren die Lohnkosten im untersuchten Zeitabschnitt wesentlich geringer als in den USA oder in Kanada. Die mexikanische Strategie innerhalb der NAFTA zielte deshalb darauf ab, nordamerikanische und internationale (europäische, japanische usw.) Unternehmen anzuziehen, die am erweiterten nordamerikanischen Markt interessiert waren, damit sie Produktionseinheiten größerer Produktionsketten im Lande ansiedelten.

Die kurze Analyse der Transformation von Produktion und Handel in Mexiko ermöglicht es, im Vergleich dazu die Entwicklung in den anderen lateinamerikanischen Ländern zu betrachten, in denen die Modernisierung der Produktion in Produktionseinheiten stattgefunden hat, welche nach wie vor die gleichen Artikel herstellen und exportieren, die zudem aufgrund der Produktivitätssteigerungen und der zur Erweiterung der Marktanteile auf den Absatzmärkten angewandten Strategien sogar an Wert verloren haben. In diesen Ländern ist, wie aus Tabelle 2 ersichtlich wird, die Veränderung in der Zusammensetzung der Exporte hauptsächlich auf die Absatzmärkte zurückzuführen. Dabei kommt den Integrationsabkommen wie dem MERCOSUR und den bilateralen Abkommen, wie etwa zwischen Kolumbien und Venezuela, eine zentrale Rolle zu. So entfällt mittlerweile, Mexiko ausgeschlossen, das Gros der lateinamerikanischen Exporte von Industriegütern auf den innerlateinamerikanischen Handel.

Tabelle 2:
Zusammensetzung der Exporte Lateinamerikas und der Karibik
(ohne Mexiko) nach Absatzmärkten (in Prozent)

Art der Güter	Lateiname- rika und die Karibik		USA		Japan		Europäi- sche Union		Asien	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998
Primärgüter	6.8	16.1	28.5	24.1	7.0	8.5	34.4	33.1	3.3	6.8
Industriegüter	17.9	40.7	28.1	18.0	5.5	3.1	24.8	20.7	7.8	6.5
Andere Güter	7.9	7.5	8.2	4.8	1.2	0.6	4.6	6.6	0.3	0.6

Quelle: CEPAL²

Die Neubelebung des innerregionalen lateinamerikanischen Handels, dessen Anteil von 14% auf 20% des Außenhandels der Länder in der Region angestiegen ist, hat auch zu einem leichten Anstieg des Anteils Lateinamerikas am Welthandel beigetragen. Nichtsdestotrotz zeichnen sich Lateinamerika und die Karibik zusammen mit den zentral- und osteuropäischen Volkswirtschaften

² Allerdings sind die Exportzahlen für Mexiko nur bedingt mit denen der meisten übrigen lateinamerikanischen Länder vergleichbar, da sie, insbesondere im Fall der *Maquila*-Industrie, die 1998 43% der Exporte und 28% der Importe ausmachte, einen Exportwert aufweisen, der sehr stark vom Importanteil beeinflusst wird.

immer noch durch ein geringes Ausmaß des innerregionalen Handels aus: In beiden Regionen beträgt dieser weniger als 20% des gesamten Außenhandels. Der innerregionale Handel Westeuropas dagegen, weltweit die integriertere Region, beläuft sich auf 67%, der Nordamerikas einschließlich Mexikos auf 45% und der Asiens auf fast 51% des Außenhandels der Länder in der Region.

Die Erfahrungen des vergangenen Jahrzehnts haben gezeigt, dass die lateinamerikanischen Länder unterschiedener hinsichtlich der Zollessenkungen und der Angleichung ihrer Wirtschaftspolitiken, insbesondere der Finanzpolitik, voranschreiten müssen, damit der innerregionale Handel sein ganzes Potential entfalten kann. Ein gutes Beispiel hinsichtlich dieses Potentials ist das, was in den lateinamerikanischen Ländern – Mexiko ausgeschlossen – bezüglich der landwirtschaftlichen Exporte, der Nahrungsmittel-, Getränke- und der Tabakexporte geschehen ist, die sich verdreifacht bzw. vervierfacht haben, weil sie weniger durch überkommene, auf Selbstversorgung ausgerichtete Politiken behindert wurden. Auch die Energieexporte haben sich hauptsächlich durch die neuen Gaspipelines verdreifacht, nachdem viele der Einschränkungen für den Bau grenzüberschreitender Infrastrukturprojekte überwunden werden konnten.

3. Gegenwart der Welthandelsorganisation

Die Erfahrungen der neunziger Jahre zeigten den lateinamerikanischen Ländern auch, dass die Globalisierung der Waren-, Arbeits- und Finanzmärkte, obwohl relativ simultan, doch mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Logiken abläuft. Auf finanziellem Gebiet dokumentierten die Mexiko-Krise von 1994/95 und die jüngste Krise des internationalen Finanzsystems, dass die Globalisierung auf den Finanzmärkten schon Realität ist. Weltweit kam es zu einer Ansteckung der aufstrebenden Volkswirtschaften und einer dem "Herdentrieb" folgenden Suche nach "Unterschlupf" von Investoren aus den entwickelten Ländern, insbesondere aus den USA und Europa.

"Die Weltwirtschaft geriet aufgrund der Asienkrise in Schwierigkeiten und wir, die wir unsere Hausaufgaben vollständig erledigt hatten, mussten für die Folgen aufkommen", beklagte sich José Miguel Insulza, damaliger chilenischer Außenminister, auf dem Höhepunkt (März 1999) der letzten Krise. Es war von keinerlei Bedeutung, dass das Land seine Strukturreformen beizeiten und gründlich durchgeführt hatte. Der Rückgang der Exporte nach Südostasien und Japan und der Verlust an Konkurrenzfähigkeit der inländischen Industrie im Vergleich zu der jener Region aufgrund der Abwertung ihrer Währungen und die Instabilität auf den internationalen Finanzmärkten haben die regionale Krise begleitet. Diese Faktoren waren ausreichend, damit Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko und viele der aufstrebenden lateinamerikanischen Volkswirtschaften gegenüber einer Ansteckung anfällig waren. Die negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigungslage, die Reallöh-

ne, die internen und ausländischen Investitionen haben nicht lange auf sich warten lassen. Auf diese Weise haben die wichtigsten inländischen Akteure und die öffentliche Meinung die Lektion gelernt, dass die periodischen Krisen – heute Mexiko, morgen Asien – zum Prozess der globalen Eingliederung ihrer Volkswirtschaften gehören. Die Strukturreformen reichten als Gegenmittel gegen die internationalen Krisen und ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen im Innern nicht aus.

In den vergangenen Jahren musste die neu entstandene Welthandelsorganisation sich gleich einer schweren Prüfung durch die Entwicklungsländer im allgemeinen und die lateinamerikanischen Länder im besonderen unterziehen. Teilweise wuchs in diesen Ländern die auf das Urteil akademischer Kreise gegründete Überzeugung, dass die entwickelten Länder die größten Nutznießer des Prozesses der Handelsliberalisierung gewesen seien. Zugleich stieg in den entwickelten Ländern die Unzufriedenheit zivilgesellschaftlicher Organisationen, als sie feststellten, dass die in ihren Ländern durchgesetzten Normen zum Schutz von Arbeit, Umwelt und Menschenrechten nicht mit der Globalisierung verbreitet wurden, hingegen der Druck anstieg, die Konkurrenzfähigkeit der Exporte aus Entwicklungsländern auf Faktoren zu gründen, die diese Normen verfälschten oder verletzten. Und den Entwicklungsländern wurde klar, dass die ethische und politische Globalisierung im Sinne einer Anpassung an die Normen der Industrieländer sich negativ auf ihre Beteiligung am Welthandel auswirken könnte.

Die Verhandlungen Chinas zur Aufnahme in die Welthandelsorganisation und die Zugeständnisse, die das Land im Hinblick auf die Transformation und Öffnung seines Wirtschaftssystems gegenüber dem Wettbewerb und dem Welthandel machte, demonstrieren den lateinamerikanischen Ländern einmal mehr die Bedeutung der Welthandelsorganisation als eines Systems zur Schaffung einer neuen Welthandelsordnung, das den Rahmen für Verhandlungen abgibt und als Instanz zur Konfliktlösung dient. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, sich aktiv an der Welthandelsorganisation zu beteiligen, um Einfluss auf die Verhandlungsagenda und die Effizienz der Organisation nehmen zu können. Die Existenz der Welthandelsorganisation bedeutet nicht eine Ablösung, sondern eine Ergänzung der bilateralen und regionalen Verhandlungen, wie sie zwischen lateinamerikanischen Staaten und zwischen diesen und Ländern außerhalb der Region stattgefunden haben. Sie dient als Klärungsinstanz bei auf bilateraler oder regionaler Ebene nicht gelösten Problemen, wie sich kürzlich im Fall der Sonderbehandlung der Importe von Bananen aus der Karibik durch die Europäische Union gezeigt hat. Es ist eine reale aber zu bewältigende Herausforderung, die Erfahrungen, die technischen Fähigkeiten und die Ressourcen, auf welche die Industrieländer bei den Verhandlungen zurückgreifen können, Schritt für Schritt durch eine enge und dauerhafte Zusammenarbeit zwischen den lateinamerikanischen Ländern auszugleichen.

Die Erfahrungen der Zusammenarbeit von lateinamerikanischen und karibischen Ländergruppen bei Handelsverhandlungen sind umfangreich, und sie

nehmen weiter zu. Die Zusammenarbeit wird durch das Vorhandensein und die Entwicklung von Integrationsstrukturen in den verschiedenen Subregionen (CARICOM, *Comunidad Andina*, MERCOSUR, MCCA) begünstigt. Es sind insbesondere die kleinen zentralamerikanischen und karibischen Länder, welche als erste die Vorzüge der Integration erkannt und am meisten bei Handelsverhandlungen kooperiert haben. So verfügt beispielsweise die CARICOM seit April 1997 über einen regionalen Mechanismus, um die Außenverhandlungen zu koordinieren, insbesondere, aber nicht ausschließlich, jene im Hinblick auf die Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA), die bis zum Jahr 2005 abgeschlossen sein sollen. Es ist zu hoffen, dass vor dem Hintergrund der Verzögerungen bei der Ausarbeitung von Normen zur Konfliktlösung in der Welthandelsorganisation die lateinamerikanischen und karibischen Länder in der Lage sein werden, gemeinsame Vorschläge zu erarbeiten; und dass sie eine dynamisierende Rolle spielen und daran mitarbeiten, die Hemmnisse auf dem Weg zu einer Form weltweiter Handelsliberalisierung zu beseitigen, die wirklich im Interesse der Weltgemeinschaft liegt.

Auch wenn Mexiko und einige karibische und zentralamerikanische Länder eine andere Strategie und einen abweichenden Modus hinsichtlich ihrer wachsenden Einbindung in den Welthandel aufweisen als die südamerikanischen und insbesondere die MERCOSUR-Länder, so überwiegen doch die Gemeinsamkeiten. Zu diesen gehört die Abhängigkeit von ausländischen Investitionen und den großen multinationalen Konzernen, über die bei der Uruguay-Runde ein Abkommen über handelsbezogene Investitionen verabschiedet wurde, das den Verhandlungsspielraum der Regierungen stark einschränkt, ohne dass ein Regelsystem zur Beilegung der zahlreichen und häufigen Konflikte in diesem Bereich existiert. Die Herausforderungen an die Welthandelsorganisation sind in diesem Fall nicht gering zu veranschlagen. Dies ist auf die fehlende Transparenz der Marktprozesse in den Konzernen zurückzuführen, die hierarchisch und administrativ unternehmensintern geregelt werden, auch wenn sie grenzüberschreitende Transaktionen umfassen. Für die betroffenen Länder gibt es keine andere, geeignetere Instanz als die Welthandelsorganisation, um Fortschritte bei der Schaffung von Regeln zur Konfliktverhinderung und Konfliktlösung in den Beziehungen zu den multinationalen Konzernen zu erzielen.

Zu Beginn jeder Beziehung ist das Wunschdenken der Beteiligten genauso wichtig wie der Nutzen, den sie daraus ziehen. Dem Beitritt der Länder Lateinamerikas und der Karibik zur Welthandelsorganisation ging die Verschuldungskrise voraus, und um dieser entgegenzutreten, war das Wunschdenken hinsichtlich der Vorteile des internationalen Handels notwendig. Es wäre für die Welthandelsorganisation zu wünschen, dass in den kommenden Jahren das richtige Gleichgewicht zwischen Wunschdenken und tatsächlichen Vorteilen gefunden wird.

Wolf Grabendorff

Die biregionalen Beziehungen der EU zu Lateinamerika zwischen Institutionalisation und Globalisierung

Bei der Betrachtung der Entwicklung der biregionalen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika in den 90er Jahren lässt sich leicht erkennen, dass die Beziehungen von beiden Seiten mit großen Erwartungen ausgestattet worden sind und dass die bestehenden Gemeinsamkeiten und damit die gemeinsamen Interessen, die in diesen Beziehungen zum Ausdruck kommen sollen, häufig überbewertet wurden.

Die Überbewertung der Gemeinsamkeiten, bei denen nicht nur die historischen Beziehungen, sondern vor allem auch die gemeinsamen Wertvorstellungen hinsichtlich von Menschenrechten, Demokratie und Marktwirtschaft sowie die Forderung nach einer stärkeren sozialen Komponente in der Entwicklung der Gesellschaften im Vordergrund gestanden haben, aber auch die Einzigartigkeit der Integrationsbemühungen in beiden Regionen betont worden ist, hat dazu geführt, dass sich auf beiden Seiten ein gewisses Wunschdenken entwickelte. Für Lateinamerika wurde die Europäische Union zu einem Diversifizierungspartner *par excellence*, der durchaus bei den Verhandlungen mit den USA – vor allem im Rahmen der angestrebten *Free Trade Association of the Americas* (FTAA) – als eine Option ausgespielt werden sollte. Auch das im April 2000 abgeschlossene Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Mexiko ist ein gutes Beispiel dafür, wie sehr sich Mexiko – gerade aufgrund der überwiegenden Ausrichtung seiner Wirtschaftsbeziehungen auf die USA – bemüht hat, in der EU einen Diversifizierungspartner zu finden.

Andererseits betrachtet die EU Lateinamerika gern als einen Partner, mit dem man eine "Zugewinngemeinschaft" eingehen möchte. Die solide demokratische Entwicklung und die vielversprechenden Wirtschaftsaussichten in den meisten der lateinamerikanischen Länder zu Beginn der 90er Jahre versprachen die Region zu einem idealen Partner unter den Wachstumsmärkten zu machen, wobei freilich insbesondere der MERCOSUR und Chile sowie Me-

xiko als die Teile Lateinamerikas betrachtet wurden, mit denen eine politische und ökonomische Partnerschaft besonders gewinnbringend erschien.

Die Vorstellung der EU, hier eine neue Art von Beziehungen zu institutionalisieren, hatte freilich auch mit dem Wunsch zu tun, über die eigene Region hinaus zum globalen internationalen Akteur zu werden und sich gleichzeitig mit einer Region zu verbinden, mit der ein außerordentlich niedriges Konfliktpotential besteht. So gibt es zwischen der EU und Lateinamerika – etwa im Gegensatz zu den USA – keine gegenseitige Drohkapazität und auch kaum die Möglichkeit zum Problemexport, wie er vor allem bei Migration, Drogen und Kriminalität zwischen Lateinamerika und den USA besteht.

Die ursprüngliche Vorstellung von einer relativ einfachen Allianzbildung zwischen den beiden Regionen wird auch darin erkennbar, dass beide möglichst geringe Risiken hinsichtlich der Rückwirkungen auf die eigene Region und auf bereits bestehende Allianzen politischer und wirtschaftlicher Natur eingehen wollten und der Meinung waren, hier "relativ leicht" eine Verbesserung ihrer Verhandlungsposition zu erreichen.

Die Asymmetrie der Austauschbeziehungen hat freilich im Verlauf der 90er Jahre rasch die Grenzen der gemeinsamen Interessen erkennen lassen. Während der Handel der EU nach Lateinamerika stark anstieg, ebenso wie der Kapitalexport, waren die Möglichkeiten der Lateinamerikaner, einen wichtigen Teil ihrer Produkte nach Europa zu verkaufen, vor allem im Agrarbereich stark beschränkt, und der erwartete Technologietransfer von Europa in die Region blieb außerordentlich gering. Insbesondere die europäische Agrarpolitik wurde so rasch zum Symbol dieser Asymmetrie, während Kuba zum Symbol für die unerwarteten Rückwirkungen auf bestehende Allianzen wurde. Der Bewegungsspielraum der EU war in beiden Fällen aus innenpolitischen und außenpolitischen Gründen sehr begrenzt, so dass sich auf lateinamerikanischer Seite rasch die Erkenntnis durchsetzte, dass die gehegten Erwartungen an die EU sich – wenn überhaupt – nur außerordentlich langsam durchsetzen lassen würden.

Die anlässlich des ersten Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik im Juni 1999 betonte strategische Partnerschaft zwischen beiden Regionen erlaubt einen großen Auslegungsradius. Das Wort strategisch verleiht den Beziehungen eine in die Zukunft gerichtete Wertigkeit, die in der Gegenwart bisher nur schwer erkennbar ist. Wie überhaupt die Betonung der gemeinsamen politischen Interessen während des Gipfels und übrigens auch bei gerade begonnenen Verhandlungen mit dem MERCOSUR und Chile geeignet scheinen, darüber hinwegzutäuschen, dass es in den wirtschaftlichen Beziehungen auch nach Abschluss der geplanten Abkommen zu keinen grundlegenden Veränderungen der bestehenden Asymmetrie der Austauschbeziehungen kommen dürfte, wenn auch der Gesamtrahmen erheblich größer werden könnte. Die Architektur der Beziehungen zwischen beiden Regionen hat – wie später auszuführen sein wird – ein hohes Maß an Institutionalisierung erreicht und bietet bereits jetzt Mechanismen an, kraft derer den Interessen der Region insgesamt, denen einzelner Subregionen und wo notwendig sogar Interessen im nationalen

Rahmen entsprochen werden kann. Dieses eine „Balkanisierung“ der Beziehungen zu nennen, wie es gelegentlich auf lateinamerikanischer Seite getan wird, ist sicherlich übertrieben, da die Heterogenisierung der Region in den letzten Jahrzehnten in einem Maße zugenommen hat, dass ein einheitliches Instrumentarium der EU den biregionalen Beziehungen keineswegs gerecht würde.

Die Basis der gegenseitigen Erwartungshaltung liegt auf EU-Seite darin, in der Region demokratische Stabilität zu sehen und langfristiges wirtschaftliches Wachstum zu erwarten, um durch eine Marktausweitung auch zur Arbeitsplatzsicherung in der EU beitragen zu können und darüber hinaus auf eine vertrauensvolle politische Zusammenarbeit in den internationalen Organisationen zu zählen. Aus lateinamerikanischer Sicht bietet der gemeinsame Markt Europas und die sich herausbildende gemeinsame Währung eine Chance, die eigenen Produkte besser und in größerem Umfang zu placieren und angesichts der Notwendigkeit des Kapital- und Technologieimports die erwünschte Diversifizierung zu garantieren, um damit einer erfolgreichen Integration in die Weltwirtschaft zu erreichen. Gerade weil die EU keine machtpolitischen Interessen in der Region zu vertreten scheint, gilt sie als ein Beispiel weitgehend gelungener regionaler Integration, als ein mancherorts verinnerlichtes Modell für die erhoffte Verselbständigung Lateinamerikas im internationalen System.

Wenn in der angesprochenen Überbewertung der Gemeinsamkeiten und der Schaffung von vielleicht nur bedingt realisierbaren Erwartungshaltungen eine Fehleinschätzung der Erfolgchancen der biregionalen Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika liegen sollte, dann dürfte dies nicht zuletzt an dem Spannungsverhältnis zwischen dem Auf- und Ausbau biregionaler Beziehungsfelder und der gleichzeitigen Globalisierung vor allem der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen liegen. Die vor allen Dingen in den letzten Jahren erkennbare Dynamik dieser Globalisierung dürfte die Prämissen der biregionalen Beziehungen in einem Ausmaß verändern, woran sich die derzeit noch etablierten Institutionalisierungsformen kaum angepasst haben. Es ist daher durchaus angebracht, den Charakter der biregionalen Beziehungen EU-Lateinamerika kurz zu skizzieren, um dadurch die Verwundbarkeit dieser Beziehungsmuster unter zunehmendem Globalisierungsdruck analysieren zu können.

1. Charakter der biregionalen Beziehungen

Biregionale Beziehungen stellen ein Novum in den internationalen Beziehungen dar und setzen im wesentlichen einen internen Koordinationsprozess innerhalb der beteiligten Regionen voraus, aus dem eine gemeinsame Verhandlungsposition hervorgeht. Dies kann – wie im Falle Lateinamerikas – durch einen eher informellen Koordinationsmodus, wie etwa durch die Rio Gruppe, geschehen oder aber in Form einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, wie dies bei der EU der Fall ist. Im Idealfall sind die biregionalen Bezie-

hungen ein Ausdruck der vergemeinschafteten Außenpolitik einer Region und bedingen deshalb ein hohes Maß an Integration innerhalb der jeweiligen Region. Von Seiten der EU ist diese Art der Diplomatie zunächst in der Form der Gruppendialoge entwickelt worden, wobei im Vordergrund stand, bei den Partnerregionen einen Anstoß zur verbesserten Koordination bzw. einer gemeinsamen außenpolitischen Verhandlungsposition gegenüber der EU zu geben. Damit sollte auch die Bereitschaft zum Aufbau einer gemeinsamen Verhandlungsmacht zwecks regionaler Interessendurchsetzung gestärkt werden. Denn die Notwendigkeit, gemeinsame Regeln mit zeitlichen, inhaltlichen und institutionellen Zielvorgaben zu erarbeiten, führt offensichtlich zur Herausarbeitung von Harmonisierungsstrategien, die nicht nur im politischen Bereich, sondern auch im ökonomischen Bereich eine entscheidende Rolle spielen können, wie z.B. die beabsichtigte teilweise Übernahme des Maastricht-Konzepts der EU durch den MERCOSUR gezeigt hat.

Nur wenn die Konsensfindung innerhalb einer Region eine gewisse Routine erreicht hat, werden auch die biregionalen Beziehungen florieren. Insofern reflektieren sie immer auch die jeweilige konjunkturelle innere Verfassung in jeder der beiden Regionen. Die Erfahrungen der letzten Dekade mit Lateinamerika haben sowohl die positiven wie die negativen Effekte der biregionalen Beziehungen hervortreten lassen. Unter den positiven lässt sich besonders die erhöhte Kalkulierbarkeit des außenpolitischen Verhaltens einer Region durch die Einbeziehung verschiedener nationaler, sektorialer und transnationaler Interessen herausstellen. Durch die Harmonisierung der verschiedenen Politikfelder wird zumeist auch das intraregionale Konfliktpotential reduziert. Gleichzeitig haben innenpolitische Entwicklungen in einem der Mitgliedsländer einen relativ geringeren Einfluss auf die Gestaltung der Außenpolitik, als das etwa bei bilateralen Beziehungen der Fall wäre. Schließlich ist zu den positiven Effekten einer solchen integrierten Außenpolitik auch die erhöhte Einflussmöglichkeit kleinerer Staaten auf die Gesamtbeziehung der jeweiligen Region zu rechnen.

Auf der negativen Seite sind jedoch auch eine Reihe von Faktoren erkennbar geworden. Vor allem das Fehlen adäquater Instrumente und teilweise auch entsprechende Verhandlungserfahrungen, wie z.B. bei den gemischten Verhandlungsteams unter Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission bei den Verhandlungen mit dem MERCOSUR, oder auch die immer wieder auftretenden Schwierigkeiten bei der Konsensbildung innerhalb einer Region – wie etwa der deutlichen Zurückhaltung Frankreichs bei der Erteilung des Verhandlungsmandats für die EU-MERCOSUR-Assoziation im Juni 1999 – sind Ausdruck eines keineswegs ausgereiften Prozesses. Auch auf lateinamerikanischer Seite haben sich immer wieder Managementprobleme, z.B. innerhalb der Rio Gruppe, ergeben, und innerhalb des MERCOSUR ist es zunehmend schwieriger geworden, – vor allem in handelspolitischen Fragen – einen tragfähigen regionalen Konsens zu erreichen.

Auch fehlen bei den biregionalen Beziehungen weitgehend jene Mobilisierungsmöglichkeiten, die bei der Durchsetzung nationaler Interessen immer

wieder angewandt werden. Dazu kommt eine hohe Anfälligkeit der biregionalen Beziehungen gegenüber externen Akteuren, die häufig das schwächste Glied innerhalb einer Region zu beeinflussen trachten, um die Herausbildung einer gemeinsamen Front der Gesamtregion zu verhindern. Aus europäischer Erfahrung ist vor allem noch die Schwerfälligkeit des Entscheidungsverfahrens und die sich dadurch ergebende außerordentlich langsame Verhandlungsführung ein Hindernis für die Verbesserung der biregionalen Beziehungen. Schließlich sollte auch nicht unterschätzt werden, dass es gerade bei den außenpolitisch profilierten Mitgliedstaaten – sei es in Lateinamerika oder in der EU – häufig an Bereitschaft fehlt, gut funktionierende bilaterale Beziehungen zugunsten der biregionalen zu verringern, weil dieses als abträglich für das nationale außenpolitische Profil angesehen wird.

Stellt man die positiven und die eher negativen Effekte bei den biregionalen Beziehungsmustern gegenüber, so lässt sich erkennen, dass trotz der erhöhten Kalkulierbarkeit dieser Beziehungen sie keineswegs bereits einen Stabilitätsgrad erreicht haben, der darauf schließen ließe, dass bei auftretenden Problemen – seien sie regionaler oder globaler Natur – das biregionale Beziehungsgeflecht nicht davon in Mitleidenschaft gezogen würde. Es wird gerade auch in Lateinamerika mit Interesse verfolgt, inwieweit es den Europäern gelingen wird, eine effiziente gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aufzubauen, die das wirtschaftliche Gewicht der EU im internationalen System angemessen widerspiegelt. Die darin liegende "Modellfunktion" sollte gerade im Fall Lateinamerikas nicht unterschätzt werden, wenn sie auch weniger auf die Gesamtregion als vielmehr auf einen sich mittelfristig auf Südamerika erweiternden MERCOSUR Anwendung finden dürfte.

2. Kontext der biregionalen Beziehungen

Die Attraktivität einer strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika – bzw. in Zukunft vermutlich eher Südamerika – liegt nicht zuletzt in dem Bewusstsein auf beiden Seiten, dass es gemeinsame historische Erfahrungen gibt, die sowohl bei der internen Entwicklung der Region als auch bei deren internationaler Einbindung eine Rolle gespielt haben. Dies kann natürlich niemals für alle Mitgliedstaaten der jeweiligen Integrationsmechanismen zutreffen, und der Vergleich zwischen den Erfahrungen in Europa und Lateinamerika muss in den meisten Fällen um mehrere Jahrzehnte zeitversetzt gesehen werden. Dennoch lässt sich nicht abstreiten, dass Lateinamerika ebenso wie Europa eine Vielzahl von sehr negativen Erfahrungen mit Menschenrechtsverletzungen, fehlender Rechtsstaatlichkeit und brutalen Diktaturen gemacht haben. Über viele Jahre hinweg waren beide Regionen durch schwierige zivil-militärische Beziehungen und auch eine Anzahl militärisch dominierter Gesellschaften geprägt. Beide Regionen haben darüber hinaus unter einer sehr dominanten Rolle des Staates gelitten, die im Einzelfall freilich von Land zu Land sehr unterschiedlich ausgesehen hat. Insbesondere bei den europäi-

schen, aber auch bei den lateinamerikanischen Gesellschaften im Übergang ist das Thema der politischen Gewalt aus der Geschichte nicht wegzudenken.

Auch bei der Haltung gegenüber den Nachbarstaaten war in Europa, wie später auch in Lateinamerika, eine Tendenz erkennbar, die in dem Nachbarn eher den Feind als den Integrationspartner sah, wobei der Abbau dieses Feindbildes dann den eigentlichen Integrationsprozess erst möglich gemacht hat. Lateinamerika wie auch Europa haben ebenfalls ihre Verwundbarkeit gegenüber sicherheits- und/oder wirtschaftspolitischen Druck der Supermächte erfahren müssen, und beide waren während des Kalten Krieges *„Junior-Partners“* in den jeweiligen Militärallianzen der USA.

Hinsichtlich ihrer internationalen Einbindung stehen jetzt konkurrierende politische Agenden im Vordergrund. Die EU beginnt mit ihren schwierigsten Erweiterungsverhandlungen, die gleichzeitig eine Reform ihrer Institutionen notwendig machen. Darüber hinaus sind die sicherheitspolitischen Herausforderungen auf dem Balkan und die wirtschafts- und migrationspolitischen Probleme der Mittelmeeranrainer entscheidende Prioritäten. Auf der lateinamerikanischen Seite ist die Vertiefungs- und Erweiterungsdiskussion im MERCOSUR in eine entscheidende Phase gerückt, während die Konsolidierung Mexikos innerhalb der NAFTA und die Einbeziehung Zentralamerikas und der Karibik in die *„NAFTA-Parity“* immer deutlicher eine wirtschafts- und integrationspolitische Spaltung Lateinamerikas in einen nördlichen und einen südlichen Teil erkennen lassen.

Inwieweit konkurrierende Beziehungen zu Dritten, also die Verhandlungen über eine FTAA einerseits, und der Ausbau der transatlantischen Beziehungen zu einem *„Trans-Atlantic-Marketplace“* andererseits, darüber hinaus die biregionalen Beziehungen in der Zukunft belasten werden, ist schwer vorhersehbar, weil vor allem interne politische Entscheidungen der USA in beiden Fällen den Ausschlag geben dürften, und darauf weder die EU noch die lateinamerikanischen Staaten einen nennenswerten Einfluss ausüben dürften. Es bleibt daher von zentraler Bedeutung, die Frage nach dem Stellenwert der jeweiligen Region für die jeweils andere zu stellen. Beide Regionen haben weitaus wichtigere, aber in keineswegs allen Bereichen engere Beziehungen zu den USA als zueinander. Die Rücksichtnahme auf beiden Seiten gegenüber dem entscheidenden Partner bzw. der Versuch, Dreiecksbeziehungen aufzubauen, dürften daher auch in Zukunft der entscheidende Kontext für die biregionalen Beziehungen bilden.

3. Entwicklung der biregionalen Beziehungen

Das erste gemeinschaftliche Beziehungsmuster der damaligen Europäischen Gemeinschaft gegenüber Lateinamerika begann 1974 mit dem interparlamentarischen Dialog zwischen dem Europäischen Parlament und dem PARLATINO, dem inzwischen in São Paulo ansässigen Lateinamerikanischen Parlament, dessen Mitglieder von den jeweiligen Kongressen aus inzwischen 22

Staaten der Region entsandt werden. Die zweijährigen regelmäßigen Treffen zwischen beiden Regionalparlamenten haben über die Jahre zu einer präzisen Dialogstruktur geführt und vor allem während der Diktatur- und Demokratisierungsphase in Lateinamerika erheblich zum besseren wechselseitigen Verständnis der politischen Parteien in beiden Kontinenten beigetragen. Insofern hat gerade die transnationale Komponente der Parteien-Internationalen eine Vorreiterrolle in der Herausbildung der biregionalen Beziehungen gespielt. Dennoch sollten die interparlamentarischen Beziehungen heute nicht überschätzt werden, weil einerseits die Übertragung des Konzepts eines Regionalparlaments wie des EPs auf Lateinamerika angesichts der dort vorherrschenden Präsidialsysteme nur in Grenzen sinnvoll sein dürfte, und andererseits durch die Gründung subregionaler Parlamente, wie des PARLANDINO, mit Sitz in Bogotá, und des PARLACEN, des einzigen anderen direkt gewählten regionalen Parlaments in der Welt, in Guatemala, sowie der Parlamentarischen Kommission des MERCOSUR eine Parlamentshierarchie entstanden ist, der innerhalb der lateinamerikanischen Integrationsprozesse kein entsprechender Partner auf der Exekutivseite gegenübersteht. Die Funktion der lateinamerikanischen Regionalparlamente ist daher auch bei der Umsetzung der biregionalen Beziehungen mit der des EP in keinem Fall vergleichbar.

Der älteste Dialogprozess findet seit 1984 – bekannt als San José Prozess – mit Zentralamerika statt, ist durch die dortige Krisensituation in den 80er Jahren entstanden und als eine Erfolgsgeschichte der europäischen Außenpolitik bezeichnet worden. Gerade weil zu diesem Zeitpunkt die Mitglieder der EU relativ wenig politische oder wirtschaftliche Interessen in der zentralamerikanischen Region hatten, gab es keine Abstimmungsprobleme innerhalb der EU, aber doch ein gemeinsames Interesse, angesichts der als besonders hart empfundenen Haltung der USA eine innerwestliche Lösung für die Region anzubieten. Diese Unterstützung einer regionalen Lösung, die dann vor allem durch die Contadora- und spätere Rio-Gruppe zur Herausbildung selbstbewusster lateinamerikanischer Akteure geführt hat, ist sicherlich einer der entscheidenden europäischen Beiträge zur Konfliktreduzierung in Lateinamerika gewesen.

Seit 1990 hat dann die Rio-Gruppe als Koordinationsmechanismus aller südamerikanischen Staaten und Mexikos, dem 1999 auch die zentralamerikanischen Staaten und die Dominikanische Republik beigetreten sind, ihren jährlichen Dialog mit der Europäischen Union aufgenommen und hat damit auf der regionalen Ebene die EU zum wichtigsten außenpolitischen Partner der Region gemacht. Die regelmäßigen Treffen, abwechselnd in Europa und Lateinamerika, sind von den Außenministern nicht nur zum Austausch über biregionale Themen, sondern durchaus auch zur Diskussion globaler Probleme genutzt worden. Darüber hinaus hat die Rio-Gruppe mit ihrer Demokratieklausele eine wichtige Rolle bei der Demokratisierung Südamerikas gespielt. So sind zeitweilig Peru und Panama von der Mitgliedschaft suspendiert worden. Das europäische Beispiel hat so zumindest indirekt einen für Lateinamerika spezifischen Mechanismus der außenpolitischen Koordination hervorgebracht, der

den biregionalen politischen Dialog soweit mitgestaltet hat, dass dann 1999 das erste Treffen der Staats- und Regierungschefs beider Regionen in Rio de Janeiro stattfinden konnte, und damit die Institutionalisierung der biregionalen Beziehungen ihren Abschluss gefunden hat.

Seit 1995 ist dieser politische Dialog mit der Rio-Gruppe durch Verhandlungen zu Assoziierungsabkommen mit den für die EU wirtschaftlich bedeutenden Subregionen bzw. Staaten um eine direkte wirtschaftliche Komponente ergänzt worden. Waren die Assoziierungsmechanismen der EU bisher nur ein intra-europäisches und auf die Mittelmeeranrainer bezogenes Instrumentarium, so ist inzwischen das entsprechende Abkommen mit Mexiko bereits abgeschlossen und wird seit 1999 mit dem MERCOSUR und parallel mit Chile verhandelt, während die Andengemeinschaft sich darauf vorbereitet, ein entsprechendes Abkommen anzustreben. Diese Kontraktbeziehungen sind nicht einseitig aufkündbar und sollen vornehmlich den gegenseitigen Marktzugang sowie den Kapital- und Technologietransfer sicherstellen. Diese Assoziierungsabkommen vermitteln den Eindruck von partnerschaftlichen Beziehungen und entsprechen daher am ehesten den Erwartungen der wirtschaftlich bedeutenden Länder Lateinamerikas. Sie dürften darüber hinaus langfristig erhebliche Rückwirkungen auf das Regelwerk der internationalen Wirtschaftsbeziehungen haben, vor allen Dingen bei den industriellen Normen und Standards, aber auch bei Umweltauflagen und Sozialverträglichkeitsklauseln, so dass sie mit Recht als eine transatlantische Ausdehnung jenes Regelwerks angesehen werden können, das die EU über die letzten Jahrzehnte mit ihren Nachbarn (und in einigen Fällen ihren späteren Mitgliedern) aufgebaut hat. Darüber hinaus verfügen alle diese Abkommen über eigene politische Dialoge mit der EU, so dass auch hier durchaus von einer Architektur der biregionalen Beziehungen gesprochen werden kann.

4. Struktur der biregionalen Beziehungen

Die Entwicklung dieser Architektur der biregionalen Beziehungen geht ursächlich auf die Strukturierung der externen Aktivitäten der jeweiligen Region zurück, daraus erklärt sich auch die Unterschiedlichkeit und die zeitliche Versetzung der jeweiligen Beziehungsmuster mit den verschiedenen subregionalen Gruppierungen in Lateinamerika. Die Struktur dieser biregionalen Beziehungen reflektiert aber auch die Diversität und Heterogenität einer Region wie Lateinamerika ebenso wie die spezifischen Interessenlagen der EU. So entstanden sieben zum Teil sich überschneidende Dialogverfahren, eines davon regional, vier subregionale und zwei bilaterale. Alle diese Verfahren verfügen über eigene politische Dialoge und mit Ausnahme des regionalen Dialogs mit der Rio Gruppe auch über regelmäßige Treffen zu allen Bereichen der wirtschaftlichen Kooperation.

Die Hierarchie innerhalb dieser biregionalen Architektur lässt sich außerhalb der drei genannten Ebenen noch um die transnationale Ebene vervoll-

ständigen. In diesen Bereich fällt die bereits erwähnte Kooperation zwischen dem EP und dem PARLATINO, aber auch die erst 1999 im Rahmen des MERCOSUR institutionalisierte Zusammenarbeit auf der Unternehmerebene (*EMBF - European Union MERCOSUR Business Forum*), die sich zur Aufgabe gemacht hat, die industrielle Zusammenarbeit zwischen den beiden Blöcken zu vertiefen, und die damit auch eine Art Gegengewicht gegen die europäische Agrarlobby bildet, deren Widerstand gegen ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR die Verhandlungen bisher hinausgezögert und erschwert hat.

Auf der regionalen Ebene findet der politische Dialog seit 1990 zwischen der Rio Gruppe und der EU auf Außenministerebene statt. Die thematischen Schwerpunkte der Außenministertreffen wie auch des ersten Gipfeltreffens beider Regionen im Juni 1999 in Rio de Janeiro, zu dem alle Staaten Lateinamerikas und der Karibik eingeladen worden waren, blieben in der vergangenen Dekade keinesfalls auf biregionale Themen beschränkt, obwohl natürlich die Darstellungen jüngster Entwicklungen und Problemkonstellationen in beiden Regionen im Vordergrund standen. Darüber hinaus wurden auch immer globale Themen diskutiert, soweit sie dazu dienen konnten, gemeinsame Interessen der beiden Regionen zum Ausdruck zu bringen. Diese gemeinsamen Interessen lassen sich am besten mit einer Stärkung der Verhandlungsmacht beider Regionen im internationalen System und vor allem ihrer Einflussnahme auf die Gestaltung neuer Regeln und Verfahren im multilateralen Bereich umreißen. Dazu gehört aber auch die Stärkung der Rolle der regionalen bzw. subregionalen Wirtschaftsblöcke beider Regionen innerhalb einer globalisierten Weltwirtschaft. Der regionale Dialogmechanismus kennt allerdings keine biregionalen Verhandlungen, wie sie etwa beim "*Summit of the Americas*" bzw. dessen Vorbereitungen üblich sind. Die Verhandlungsebene der EU und damit auch die Entscheidungsebene über alle Formen der Wirtschafts- und Entwicklungskooperation liegt vielmehr bei den subregionalen und bilateralen Dialogverfahren.

Die vier subregionalen Verfahren bestehen mit Zentralamerika, der Andengemeinschaft, dem MERCOSUR und dem Cariforum, also der Vereinigung jener karibischen Staaten, die Mitglieder des Lomé-Abkommens sind und daher innerhalb dieses Abkommens einen gesonderten Dialog mit der EU unterhalten. Dadurch sind alle in den politischen Dialog mit der Rio Gruppe auf regionaler Ebene einbezogenen Staaten Lateinamerikas zusätzlich in einen politischen Dialog auf subregionaler Ebene bzw. bilateraler Ebene (Mexiko und Chile) mit der EU eingebunden. Operativ ergibt sich aus diesem Tatbestand zunehmend die Notwendigkeit, die verschiedenen Dialoge zeitlich zusammenzufassen, so dass bei den Außenministertreffen mit der Rio Gruppe zumeist auch der politische Dialog mit den zentralamerikanischen Staaten, der sogenannte San José-Prozess, mit der Andengemeinschaft, mit dem MERCOSUR und mit Mexiko stattfindet, wobei Chile auf Grund seines assoziierten Status beim MERCOSUR seinen politischen Dialog mit der EU zusammen mit dem MERCOSUR durchführt.

Innerhalb der Hierarchie der Beziehungen spielt ganz sicherlich der MERCOSUR eine herausragende Rolle. Nicht nur auf Grund des 1999 begonnenen Verhandlungsprozesses samt der parallelen Verhandlungen mit Chile, sondern auch weil der Cono Sur innerhalb Lateinamerikas mit Abstand die Region darstellt, in der sich die Handels- und Investitionsinteressen der EU konzentrieren. Dem steht nicht entgegen, dass das erste Abkommen mit Freihandelscharakter in Lateinamerika mit Mexiko abgeschlossen worden ist, weil dabei die NAFTA-Mitgliedschaft Mexikos im Vordergrund stand, und es für die EU vor allem darum ging, den Wettbewerbsnachteil europäischer Unternehmen und Produkte wettzumachen, der seit 1994 gegenüber US-amerikanischen und kanadischen Unternehmen und Produkten in Mexiko entstanden war.

Angesichts der starken Präsenz europäischer Unternehmen im Cono Sur und der Tatsache, dass für den MERCOSUR die EU sowohl hinsichtlich seiner Importe als auch der Auslandsinvestitionen an erster Stelle steht, gilt dieser Region die besondere Aufmerksamkeit der EU. Im Gegensatz zu Mexiko, das auf Grund seiner NAFTA-Mitgliedschaft und seiner geographischen Lage auch in Zukunft auf den nordamerikanischen Markt ausgerichtet sein dürfte, sieht die EU im MERCOSUR einen Integrationsprozess, mit dem eine langfristige – also strategische – Zusammenarbeit möglich sein dürfte. Obwohl der MERCOSUR keine supranationalen Institutionen kennt, ist sein Integrationsmodell zweifelsohne an europäischen Erfahrungen orientiert, und wenn es – etwa im Jahr 2005 – zu einer Freihandelsvereinbarung zwischen den beiden Wirtschaftsblöcken kommen sollte, würde es sich um die erste und bis jetzt die einzige Wirtschaftskooperation zwischen zwei Zollunionen handeln. Da sowohl die EU als auch der MERCOSUR zu diesem Zeitpunkt eine Erweiterungsrunde hinter sich haben dürften, könnte somit mittelfristig der größte Freihandelsraum der Welt entstehen; zumal in Brüssel damit gerechnet wird, dass im Jahr 2010 etwa 90% aller Waren und Dienstleistungen zwischen den beiden Blöcken liberalisiert sein dürften. Ob dieses Szenario sich in dem vorgesehenen Zeitrahmen wird verwirklichen lässt, hängt freilich nicht nur von den Verhandlungsfortschritten zwischen dem MERCOSUR und der EU ab, sondern auch von den Verhandlungen der lateinamerikanischen Staaten mit den USA und Kanada über die Bildung der FTAA, die nach Vorstellungen der USA auch im Jahr 2005 abgeschlossen sein sollen.

5. Herausforderungen an eine strategische Partnerschaft

Der Globalisierungsprozess bedeutet für die Entwicklung der biregionalen Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika eine deutliche Herausforderung. In vielerlei Hinsicht sind Integrationsprozesse dazu geeignet, negative Erscheinungen der Globalisierung abzufedern bzw. herauszuzögern; zumal wenn der interne Markt groß genug ist, um Entwicklungen auf dem Weltmarkt nicht sofort durchschlagen zu lassen und die Verhandlungsmacht des jeweiligen Integrationsblocks groß genug ist, um die Etablierung neuer Regeln und

Normen auf dem Weltmarkt zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang dürfte eine Allianz zwischen dem MERCOSUR und der EU für beide Seiten deutliche Vorteile im Hinblick auf den Globalisierungsprozess mit sich bringen.

Die Perspektiven für eine strategische Partnerschaft zwischen Lateinamerika bzw. Südamerika und der EU dürften vor allen Dingen davon abhängig sein, inwieweit die beiden Regionen ihren Integrationsprozess vertiefen und damit ihr Gewicht im internationalen System ebenso wie in ihren beidseitigen Beziehungen vergrößern können. Angesichts der Erweiterungs- und Vertiefungsdebatten, die in gar nicht unähnlicher Form in der EU und im MERCOSUR vorherrschen, dürfte sich die strategische Allianz wohl in Zukunft eher auf Südamerika und die EU als auf Lateinamerika und die EU erstrecken. Denn angesichts der geographischen Nähe und der vielfältigen Verbindungen dürfte nicht nur Mexiko, sondern sicherlich auch Zentralamerika und die Karibik sich eher an den USA bzw. der NAFTA orientieren und dort ihre Interessen besser vertreten finden als bei der EU. Eine Partnerschaft mit der EU setzt neben dem Willen zur Integration in der eigenen Region freilich auch die Kalkulierbarkeit als internationaler Partner voraus, ein Tatbestand, den Lateinamerika als Gesamtregion angesichts seiner wirtschaftlichen und politischen Heterogenität kaum zu erfüllen vermag. Darüber hinaus scheint aber die EU auch eher für eine partielle Partnerschaft mit Lateinamerika geeignet zu sein als zum Beispiel die USA, die über die wirtschaftliche und politische Kooperation hinaus sich auch als sicherheitspolitischer Partner für die lateinamerikanischen Staaten anbieten können.

Inwieweit die Perspektiven für eine strategische Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika tragfähig sein dürften, lässt sich am besten an dem Absichtskatalog, den beide Seiten in ihre biregionalen Beziehung einbringen, ablesen. Diese Zielvorstellungen sind auf Seiten der EU stärker politisch und teilweise auch sicherheitspolitisch geprägt, während auf Seiten Lateinamerikas die wirtschaftspolitischen Interessen überwiegen. Diese Asymmetrie zwischen beiden Erwartungsvorstellungen von dem gemeinsamen Nutzen der strategischen Partnerschaft reflektiert ebenso historische Erfahrungen wie die aktuelle Verankerung beider Regionen im internationalen System. Zu Beginn der achtziger Jahre waren es vor allem sicherheitspolitische Befürchtungen, die sowohl mehrere europäische Staaten wie die EU insgesamt dazu veranlassten, sich für eine Stabilisierung Zentralamerikas einzusetzen. In Südamerika war zum gleichen Zeitpunkt das europäische Interesse an der Demokratisierung bzw. Redemokratisierung besonders ausgeprägt. Wirtschaftliche Interessen standen hingegen sowohl in Zentralamerika, das sich eher stärkere Entwicklungshilfeleistungen aus Europa erhoffte, wie in Südamerika, dessen Staaten sich vor allen Dingen um einen verbesserten Marktzugang zur EU bemühten, im Vordergrund.

Zu Beginn des neuen Jahrzehnts sind es wiederum eher politische und auch sicherheitspolitische Überlegungen, die bei der EU innerhalb der Prioritäten für die strategische Partnerschaft von Bedeutung sind. Die Instabilität insbesondere in einigen Andenstaaten und die sicherheitspolitischen Probleme

Kolumbiens, die in direktem Zusammenhang mit dem Drogenproblem stehen, lassen eine Konsolidierung der Demokratie in ganz Lateinamerika aus europäischer Sicht in immer weitere Ferne rücken und beschwören darüber hinaus im Falle Kolumbiens eine für die USA problematische sicherheitspolitische Situation herauf, die bei den Europäern Erinnerungen an die transatlantischen Auseinandersetzungen über die Rolle der USA in Zentralamerika weckt und damit Lateinamerika in einen anderen globalen Kontext stellt.

Der Absichtskatalog der strategischen Partnerschaft beider Regionen sieht im politischen Bereich drei Schwerpunkte vor:

1. Durchsetzung gemeinsamer Wertvorstellungen in beiden Regionen und darüber hinaus, wie Wahrung der Menschenrechte, Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips, Demokratisierung, Förderung der nachhaltigen Entwicklung, der sozialen Gerechtigkeit, der Marktwirtschaft und der finanziellen Stabilität;
2. Stärkung internationaler Rechtspositionen, wie Nichtverbreitungsregelungen für Massenvernichtungswaffen, Erstellung eines Regelwerkes zur Eindämmung des illegalen Handels (Drogen, Waffen, Chemieprodukte, Geldwäsche) und Schaffung von dauerhaften Migrationsregelungen;
3. Stärkung der Rolle der internationalen Organisationen durch eine UN-Reform und die Schaffung verbindlicher Konfliktregelungsmechanismen.

In allen drei Bereichen besteht eine relativ hohe Übereinstimmung zwischen der EU und ihren lateinamerikanischen Partnern. Da es sich hierbei nicht um biregionale, sondern um globale politische Aufgaben handelt, scheint auch mit Dritten, wie den USA, Übereinstimmung herstellbar zu sein. Nur beginnen auch hier die Unterschiede hinsichtlich der Implementierung dieser Absichten rasch deutlich zu werden.

Im wirtschaftlichen Bereich lassen sich wiederum drei zentrale Aufgabengebiete für die strategische Partnerschaft erkennen:

1. Vernetzung der beiderseitigen Integration, nicht nur zur Markterweiterung sondern auch zur Schaffung einer sektoralen industriellen Kooperation sowie gemeinsamer Regeln für die Wettbewerbspolitik, um auf dem Weltmarkt konkurrenzfähiger zu werden;
2. Stabilisierung der Finanzströme durch makroökonomische Harmonisierung und Kooperation von Finanzmärkten, einschließlich des Versuchs, eine neue internationale Finanzarchitektur zu etablieren;
3. Förderung des Handelsaustausches durch klare Vereinbarungen zur Reduzierung tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse sowie der Angleichung von Normen und Standards und Liberalisierungsmaßnahmen in bestimmten Sektoren, um über einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren eine komplette Handelsliberalisierung zu erreichen.

Die wirtschaftlichen Zielvorstellungen beider Regionen innerhalb der strategischen Partnerschaft lassen sich deshalb am besten als die Vorstellung von einer "Zugewinngemeinschaft" charakterisieren, die freilich sehr klaren und

transparenten Regeln unterworfen ist, die aber nicht immer den Regeln des Marktes entsprechen müssen. Der gegenseitige Nutzen, der im Vordergrund aller Integrationsbemühungen der jeweiligen Mitgliedstaaten steht, wird hier auf Grund der biregionalen Beziehungen auf eine andere Region ausgeweitet, wobei besonders zu beachten gilt, dass – wiederum ähnlich wie im eigenen Integrationsprozess – sich dieser Nutzen nur auf die Gesamtregion, jedoch nicht auf einzelne Sektoren oder Mitgliedsländer verteilen lässt.

Die Problematik der avisierten strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika lässt sich daran ablesen, dass gemeinsame Interessen nicht notwendigerweise automatisch eine gemeinsame Politik hervorrufen, wie auch das gemeinsame Weltbild und die gemeinsamen Wertvorstellungen nicht automatisch in einer gemeinsamen Politik münden. Die Herausforderungen der Globalisierung erfordern vielmehr, dass trotz der gemeinsamen Interessen eine ständige Harmonisierung der Politik stattfindet, um den gegenseitigen Nutzen in einem sich rasch wandelnden internationalen System sicherzustellen. Die Bereitschaft dazu muss angesichts der raschen Veränderungen im internationalen System nahezu ständig unter Beweis gestellt werden. Dieser Beweis muss weniger in den biregionalen Beziehung selbst als vielmehr in der externen Prioritätensetzung der jeweiligen Region erbracht werden. Allein daran dürfte sich die Belastbarkeit einer strategischen Partnerschaft auf beiden Seiten messen lassen. Das Urteil darüber steht noch aus.

Peter Waldmann

Gesellschaftliche Ungleichheit und gesellschaftliche Machtverhältnisse

1. Lateinamerika, der ungerechte Kontinent

Unter allen Dritte-Welt-Regionen weist Lateinamerika die ungünstigste, d.h. ungerechteste Einkommensverteilung auf. Ungerechter als Ostasien ohnedies, aber auch ungerechter als Indien oder die afrikanischen Länder südlich der Sahara.

Dies gilt, gleichgültig welchen Indikator man benutzt. So beträgt der (auf der Lorenzkurve beruhende) Gini-Koeffizient, der sich im extrem negativen Fall auf 1,00 belaufen würde, für Lateinamerika insgesamt 0,49 also fast 0,50. Im Falle Brasiliens liegt er gar bei 0,60 (zum Vergleich: Südasien 0,32; Ostasien und Pazifik 0,38). Der niedrigste Gini-Koeffizient eines lateinamerikanischen Landes, nämlich Boliviens mit 0,42, ist immer noch höher als der Mittelwert aller übrigen Großregionen mit Ausnahme Afrikas.

Ähnlich sieht es bei dem "Quintilenmaß" aus, d.h. der Frage, welcher Prozentsatz des Volkseinkommens auf das ärmste, das zweitärmste Fünftel der Bevölkerung bis hin zu den 20% der Wohlhabendsten entfällt. Für Lateinamerika gilt, dass die 20% Bedürftigsten im Durchschnitt nicht einmal 5% des Gesamteinkommens für sich verbuchen, während das reichste Fünftel über die Hälfte des Volkseinkommens (52%) für sich beansprucht. Auch diese Relation fällt ungünstiger als in irgendeinem anderen Erdteil aus.

Zwei weitere Züge belegen den strukturellen Charakter des Phänomens, das ist zum einen seine Dauer, zum anderen der durchgehende, sämtliche Länder des Subkontinents betreffende Charakter der Ungleichheit. Wenngleich es in jüngerer Zeit geringfügige Verschiebungen gegeben hat, auf die wir noch zu sprechen kommen, so beeindruckt insgesamt doch die Konstanz und Kontinuität des Phänomens. Über Jahrzehnte hinweg wurde stets ein Mittelwert um die 0,50 des Gini-Koeffizienten ermittelt, mit kleinen Abweichungen nach unten oder oben. Und dies, obwohl es seit den frühen 60er Jahren große soziale und politische Umschichtungen gab: Man denke nur an die massiven Wanderungsströme vom Hinterland in die Städte oder den teils wiederholten Wechsel zwischen Zivil- und Militärregierungen. All dies hat die soziale Ungleichheit nicht oder kaum tangiert.

Im Gegensatz zu anderen Durchschnittswerten kann man die 0,50 auch nicht als künstlichen, da auf stark auseinanderdriftenden Einzelwerten beruhenden Wert bezeichnen. Obwohl es durchaus eine gewisse Streubreite sozialer Ungleichheit auf dem Subkontinent gibt, weicht doch kein Land so stark vom Durchschnitt ab, dass man es gewissermaßen einem anderen Subkontinent bzw. einer anderen Großregion zuordnen könnte. Mit anderen Worten: Das Profil sozialer Ungleichheit ist ein durchgehendes.

Wo die soziale Ungleichheit extreme Werte erreicht, etwa in Brasilien, Mexiko oder Guatemala, da ist auch Armut sehr verbreitet. Zwischen beiden Phänomenen besteht eine gewisse, allerdings nicht zwangsläufige Verbindung. Denn wie der Fall Boliviens, eines der ärmsten Länder Lateinamerikas, beweist, kann Armut auch mit einer weniger ungerechten Vermögens- und Einkommensverteilung einhergehen (wo es wenig gibt, lässt sich nichts verteilen). Andererseits kann trotz einer äußerst ungerechten Einkommensverteilung u.U. Armut weitgehend vermieden werden (Fall Chile); im allgemeinen hängen beide Phänomene jedoch eng zusammen. In diesem Sinne bleibt festzuhalten: Lateinamerika ist nicht nur der Kontinent sozialer Gegensätze, sondern auch weitverbreiteten sozialen Elends und großer Armut.

Dies ist im übrigen keine kontraintuitive, sondern jedem Besucher und Kenner des Subkontinents sich aufdrängende Erkenntnis. Wer etwa in Mittelamerika oder den Andenstaaten mit dem normalen Bus übers Land fährt, macht zwangsläufig Bekanntschaft mit zerlumpten *Campesinos*, Armen und Bedürftigen aller Art. Und selbst wer in den Großstädten die ausgedehnten Armenviertel meidet, die in jedem Land einen anderen Namen haben (*villas miserias*, *favelas*, *tugurios*), kommt mit den Straßenkindern und all den Gestalten des informellen Sektors in Berührung, die ihre kleinen Dienste anbieten. Spätestens aus dem Flugzeug entdeckt er, dass die meisten dieser Städte von einem breiten Kranz von Elendsvierteln eingeschlossen sind.

Dass dies nicht so sein muss, konnte der Autor kürzlich bei einem Besuch des Iran feststellen, eines Landes, das sicher nicht reicher ist als etwa Peru. Dennoch fiel auf: Es gab keine Bettler, keine Straßenkinder, keine Masse überflüssige Dienstleistungen Anbietender; es gab auch nicht die von Lateinamerika her vertragenen, ins Umland ausufernden Slumsiedlungen. Das Volkseinkommen ist im Iran offenbar gerechter verteilt.

Nur kurz soll an dieser Stelle die Frage der Ursachen der sozialen Ungleichheit angesprochen werden. Einige Stichworte hierzu:

- Lateinamerika war von vornherein Ausbeutungskolonie, keine Siedlungskolonie (wie großenteils die USA). Wer sich unter der spanischen Kolonialherrschaft hierher versetzen ließ, war kein religiöser oder politischer Dissident, sondern tat dies, um reich zu werden und als gemachter Mann nach Hause zurückzukehren.
- Die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse nach der Unabhängigkeit, vor allem die Abhängigkeits- und Komplementärbeziehungen zu Europa, haben die Kapitalkonzentration weiter gefördert. Man denke an den Bergbau, die Plantagenwirtschaft oder die *Viehestancias* im Süden, durchweg kapitalintensive Wirtschaftszweige. D.h. der erste Entwicklungsschub in diesen Ländern beruhte auf

auf einer massiven Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen, führte zu einer Besitzkonzentration, die später schwer abzubauen war. Ein Produkt wie der Kaffee, das eine relativ egalitäre Struktur von Kleinbetrieben begünstigt, bildete die Ausnahme. Costa Rica zum Beispiel, wo Kaffee angebaut wurde, war lange Zeit wenig attraktiv für Einwanderer und wenig entwickelt.

- Es fehlte auch an einer gesellschaftlich-politischen Kraft, welche eine Umverteilung und größere soziale Gerechtigkeit hätte durchsetzen können. Zwar war ein entsprechender Diskurs der katholischen Kirche schon früher nicht fremd, gab es in allen Hauptstädten von der Oberschichtweiblichkeit getragene Wohltätigkeitsvereine, doch beschränkten sich deren Sozialmaßnahmen auf punktuelle Hilfe. Strukturell wurde, es sei denn rein rhetorisch, wenig getan, zumindest bis zur Phase des Populismus. Wie in allen Einwanderungsgesellschaften blieben die Gewerkschaften relativ schwach, weil der Gedanke überwog, jeder solle sich nach Möglichkeit selbst helfen; jedem stünde zwar ein Anspruch auf Befriedigung seiner Grundbedürfnisse (Wohnung, Essen, Kleidung) zu, doch ihn zu realisieren und vor allem alles, was darüber hinausgeht, sei seine eigene Sache. Sofern der Staat Sozialleistungen erbrachte, war es häufig die Mittelschicht, die von ihnen profitierte (Angestellte des öffentlichen Sektors). Vermutlich trug auch die Selbstbescheidung der Unterschichten, d.h. die geringe Revolutionsgefahr dazu bei, dass die verantwortlichen Machteliten sich der sozialen Frage nicht oder nur beiläufig annahmen. Trotz vieler sozialer Unruhen gab es nur drei wirkliche Revolutionen: die mexikanische, die kubanische und die sandinistische.

2. Das Sozialprofil der wichtigsten Schichten/Klassen

Zwei Vorbemerkungen: Eine betrifft die große Zerklüftetheit der lateinamerikanischen Sozialstruktur; in der Wissenschaft spricht man von ihrer strukturellen Heterogenität, die ihrerseits dadurch bedingt ist, dass die internen Strukturen von den großen internationalen Wirtschaftszyklen zwar erfasst, aber nur partiell umgeformt wurden.

Zweitens ist einzugestehen, dass es leider an neueren qualitativen Untersuchungen zu den wichtigen Klassen/Schichten und sozialen Gruppen fehlt. Die Versuche, einen Überblick nicht nur über materielle Verhältnisse, wie man sie aus Einkommens- und Vermögensstatistiken gewinnen kann, sondern auch über subjektive Einschätzungen, Solidaritäten, Gefühle sozialer Zugehörigkeit zu erlangen, stammen durchweg aus den 60er und 70er Jahren. Seitdem hat sich einiges geändert, gleichwohl gibt es auch Kontinuitätslinien.

Wir lassen uns hier auf keine langen Diskussionen über terminologische Fragen ein, sondern unterscheiden der Einfachheit halber Oberschicht, Mittelschichten, Unterschichten.

Oberschicht und Oligarchie

Die gesellschaftliche Struktur Lateinamerikas geht in ihren Grundzügen auf das späte 19. Jahrhundert zurück, als sich der Subkontinent wirtschaftlich in den Weltmarkt eingliederte. Dies gilt vor allem für die Entstehung der sogenannten Oligarchie, der traditionellen landbesitzenden lateinamerikanischen Oberschicht. Sie stellte den Hauptmotor dieses wirtschaftlichen Prozesses dar, zog daraus beträchtlichen materiellen Gewinn und verdankt ihm ein bis heute spürbares Sozialprestige und soziopolitisches Gewicht. Es ergab sich eine Situation, in der politischer, wirtschaftlicher und sozialer Einfluss in den Händen einer begrenzten Gruppe von Familien konzentriert war – in El Salvador sprach man bezeichnenderweise von den vierzehn Familien –, die diese Macht über mehrere Generationen ausübten.

Entgegen einer verbreiteten Meinung stand eine derartige, allseits herrschende Schicht allerdings nicht an der Spitze sämtlicher lateinamerikanischer Gesellschaften. Sie konnte sich insbesondere dort nicht herausbilden, wo die wirtschaftlichen Hauptressourcen nicht der nationalen Elite zur Verfügung standen, da sie sich in der Hand ausländischer Unternehmen befanden, wie dies etwa mit dem Kupfer in Chile, dem Erdöl in Venezuela oder den Bananenplantagen in Honduras der Fall war.

Nur in jenen Ländern, in denen die Eingliederung in den Weltmarkt von der einheimischen Elite durchgeführt wurde und dementsprechend der aus dem Verkauf der Rohprodukte fließende Gewinn im Land blieb, etwa beim Anbau und Vertrieb von Kaffee in Brasilien, El Salvador und Kolumbien oder bei der Produktion von Fleisch und Getreide in Argentinien und Uruguay, nur dort lagen die notwendigen materiellen Voraussetzungen für die Entstehung einer mächtigen lokalen Oberschicht vor. Im allgemeinen war dieser die einmal erlangte beherrschende Position jahrzehntelang nicht mehr zu entreißen. Sie übte einen bestimmenden Einfluss auf sämtliche Aspekte der nationalen Entwicklung aus.

In den letzten fünf Jahrzehnten hat die Oligarchie allerdings den größten Teil ihres früheren gesellschaftlichen und politischen Gewichts eingebüßt. Teils geschah dies schon relativ früh aufgrund politischer Entwicklungen – in Mexiko durch die Revolution von 1910 –, teils erst später im Zuge der Reform des Wahlrechts und der Entstehung von Massenparteien. Wirtschaftliche Veränderungen haben ebenfalls dazu beigetragen, den Einfluss der traditionellen Führungsgruppen zu schmälern – Landbesitz ist heute nur noch eine von mehreren, nicht mehr die entscheidende Quelle von Reichtum.

Es wäre indes verfehlt anzunehmen, die wirtschaftliche Entwicklung hätte diese Gruppe gewissermaßen überrollt. Von Beginn an eine wirtschaftlich aufgeschlossene und dynamische Schicht, hat die Oligarchie es durchaus verstanden, sich dem gesellschaftlichen Wandel anzupassen. Dank ihrer guten Verbindungen zur Politik und Verwaltung und dem leichten Zugang zu neuen Technologien und Finanzierungsinstitutionen hat sie größtenteils ohne Schwierigkeiten den Übergang zum modernen landwirtschaftlichen Unternehmertum gemeistert. Dies ist im übrigen nur eines ihrer Tätigkeitsfelder neben Aktivitäten als Anwälte, Regierungsberater oder in der Industrie. Damit steht sie stellvertretend für die generelle gegenseitige Annäherung ländlicher und städtischer Eliten.

Industrieunternehmerschaft

Was ihren städtischen Gegenpol, die Industrieunternehmerschaft, betrifft, so ist das Urteil über sie geteilt. Eine Reihe von Untersuchungen sucht an ihr jene klassischen Züge europäischen Unternehmertums zu entdecken, welchen die industrielle Entwicklung auf dem alten Kontinent die entscheidenden Impulse verdankt. Ihnen stehen Autoren gegenüber, die in der Unternehmerschaft eine Art Statthalter und Ausführungsorgan des internationalen Kapitals sehen, unfähig oder zumindest unwillig, einen eigenständigen Industrialisierungsprozess zustande zu bringen.

Wie immer man diese globalen Einschätzungen beurteilen mag, sicher ist, dass man nicht pauschal vom Versagen der Industriellen in Lateinamerika sprechen kann. Als Beispiel für ihr leistungsfähiges Wirken sei etwa São Paulo in Brasilien genannt, wo sich aus der Schicht Kaffee anbauender Grundbesitzer und aus Südeuropa stammender Einwanderer ein sehr einflussreiches Industrieunternehmertum herausgebildet hat. Weder machten Industrielle automatisch gegen das ausländische Kapital Front, noch bezogen sie stets Stellung gegen den Agrarsektor, vielmehr neigten sie dazu, sich mit beiden zu arrangieren. Darin kann man einen Ausdruck des generell für lateinamerikanische Unternehmer kennzeichnenden Pragmatismus sehen, derselben Haltung, die viele Industrielle beim Entfallen des Zollschatzes für ihre Produkte zu Importeuren werden oder sie im Falle steigender Inflationsraten das produzierende Gewerbe mit dem gewinnträchtigen Geschäft finanzieller Spekulation vertauschen ließ.

Mittelschichten

Ende der 50er Jahre erschien in Nordamerika eine Studie, in der an die Expansion der lateinamerikanischen Mittelschichten große Erwartungen geknüpft wurden. Der Autor meinte, aufgrund des von diesen Schichten vertretenen Leistungsprinzips sowie der Bedeutung, die sie dem Ausbau des Erziehungswesens und der Herstellung verfassungsmäßiger Zustände einräumten, sei in absehbarer Zeit mit einem Industrialisierungs- und Demokratisierungsschub auf dem Subkontinent zu rechnen. Diese Annahmen, die unverkennbar auf der Rolle der Mittelschichten im Rahmen der europäischen und nordamerikanischen Entwicklung fußten, stießen bald auf Kritik. Unter anderem wurde eingewendet, das innovative Leistungsvermögen der Mittelschichten werde überschätzt.

Einer der Hauptvorwürfe gegen die erwähnte Studie lautete, den Ausführungen liege ein äußerst vager Begriff von Mittelschichten zugrunde. Es ist tatsächlich schwierig, eine einleuchtende und stimmige Definition für Mittelschichten zu finden, lassen sich doch zumindest drei Gruppen erkennen, die dazu zählen: Mittlere und kleine Unternehmer; Angestellte, die eine mittlere Position in der Produktion und Verwaltung einnehmen; Selbständige im Dienstleistungssektor (wie Ärzte, Rechtsanwälte). Angesichts der Unterschiede zwischen diesen Gruppen stellt sich die Frage, ob sie hinreichend viele gemeinsame Merkmale haben, welche die Unterordnung unter einen Begriff rechtfertigen, oder ob es sich nur um eine Sammelbezeichnung für äußerst unterschiedliche Berufsgruppen handelt.

In Lateinamerika weisen im Unterschied zu anderen Großregionen der Dritten Welt die Mittelschichten einen erheblichen Umfang auf. Allerdings bestehen zwischen den einzelnen Ländern große Unterschiede. So machen in Argentinien, Chile und Uruguay die Mittelschichten 35 bis 40 Prozent der Gesamtbevölkerung aus, während sie in rückständigeren Ländern wie Bolivien und Paraguay zahlenmäßig kaum ins Gewicht fallen (5 bis 10 Prozent).

Auch der Mittelstand verdankt seine Entstehung der Phase des "Wachstums nach außen", einer Entwicklung, die von ihm weder eingeleitet noch kontrolliert wurde. Später, im Verlaufe der Industrialisierung, expandierten die Mittelschichten zwar kräftig, sie waren aber mehr ein Begleitphänomen als die eigentliche Triebfeder dieser wirtschaftspolitischen Umorientierung.

Von den Mittelschichtparteien der Zwischenkriegszeit ist zu Recht behauptet worden, sie hätten zwar teilweise ein politisches, aber in keinem Fall ein ökonomisches Programm gehabt, sich mehr durch eine bestimmte Mentalität als eine Ideologie von den anderen Parteien abgehoben. Nicht von ungefähr litten jene Länder, welche die größte Mittelschicht hatten (Argentinien, Uruguay, Chile), Jahrzehnte lang unter einer anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation.

In der Politik strebten die Mittelschichten durchgehend und mit Erfolg danach, die alten Herrschaftseliten von der politischen Macht zu verdrängen, doch geschah dies nicht mit dem Ziel einer Systemerneuerung, sondern nur zu dem Zweck, den staatlichen Machtapparat in den Dienst der eigenen Interessen zu stellen.

Mittelschichten und ihre Angehörigen zeigten stets eine auffällige Bereitschaft, sich der Oberschicht anzupassen, insbesondere was einen gewissen Konservatismus in der Einstellung anbelangt. Nicht auf grundlegende Strukturveränderungen, sondern auf individuellen sozialen Aufstieg zielte die Mehrheit ihrer Mitglieder ab, das Universitätsdiplom sollte der Schlüssel zum Aufstieg werden. Konsequenterweise lautete stets eine der Hauptforderungen der Mittelschichten, der Hochschulzugang dürfe keinerlei Beschränkungen unterworfen werden.

Die Einstellung dieser Schichten zum Staat kann mit "staatsfreundlich" und "staatsbezogen" umschrieben werden. Zum ersten schuf die Ausdehnung des Staatsapparates vermehrt Stellen für Mittelschichtangehörige. Zweitens kam der Staat als Schutzmacht im umfassendsten Sinn dem ausgesprochenen Sicherheitsbedürfnis der Mittelschichten entgegen. Diese waren schließlich drittens aufgrund ihres relativ hohen Bildungsniveaus die politische Klasse *par excellence*. Mittelschichtangehörige sind in sämtlichen Parteien überrepräsentiert, sie stellen aber auch das Hauptkontingent der Mitglieder von politischen Protestbewegungen aller Art, bis hin zu den Guerillaorganisationen.

In ihrer Beziehung zu den Unterschichten lassen Mittelschichtgruppen eine gewisse Zweideutigkeit erkennen. Einerseits waren es Angehörige der Mittelschicht, die im Rahmen populistischer Bündnisse mit der Unterschicht die Öffnung der politischen und gesellschaftlichen Strukturen erzwangen. Andererseits scheuten Mittelschichtgruppen aber gelegentlich nicht vor dem Ruf nach einem autoritären Regime zurück, wenn das Protestpotential der Unterschichten eine kritische Schwelle überschritt und den eigenen Besitzstand zu gefährden schien.

Unterschichten/Marginalgruppen

Die Zusammensetzung der lateinamerikanischen Unterschichten lässt sich von zwei Dimensionen her bestimmen. Zum einen ist zwischen städtischen und ländlichen Unterschichten zu unterscheiden, der zweite Trennstrich verläuft zwischen den Arbeitern, die in den Produktionsprozess integriert sind, und der breiten Masse Arbeitsloser, Teilzeit- oder Unterbeschäftigter, die auch als Marginalgruppen, als Gruppen, die eine Existenz am Rande der Gesellschaft führen, bezeichnet werden. Da sich der Unterschied zwischen der Situation ländlicher und städtischer Unterschichten in mancher Hinsicht zu verwischen beginnt, wird hier der Differenzierung zwischen regulär Beschäftigten und Marginalgruppen größere Bedeutung eingeräumt.

Die Entstehung einer industriellen Arbeiterschaft geht, ähnlich wie bei den bisher besprochenen Schichten, auf die Jahrzehnte um die Jahrhundertwende zurück. Erste Ansätze zu einer gewerkschaftlichen Organisation entwickelten sich bei den Plantagen- und den Bergbauarbeitern sowie im Bereich der Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, begünstigt durch die räumliche Isolierung und Konzentration der betreffenden Arbeitnehmergruppen.

Obwohl diese rein zahlenmäßig zunächst von untergeordneter Bedeutung waren, verfügten sie doch aufgrund ihrer strategischen Position in volkswirtschaftlichen Schlüsselsektoren über eine nicht geringe Macht und Durchsetzungskraft. Bereits um die Jahrhundertwende und vor allem nach dem Ersten Weltkrieg kam es zu heftigen Streiks, welche von den Regierungen bzw. den Sicherheitskräften unterdrückt wurden.

Der Kampfgeist der Arbeitnehmer zu jenem relativ frühen Zeitpunkt erklärt sich daraus, dass sie größtenteils aus Europa stammten, wo sie bereits Erfahrungen im Arbeitskampf gesammelt hatten. Entsprechend den südeuropäischen Vorbildern überwogen in der südamerikanischen Gewerkschaftsbewegung zunächst anarchistische und sozialrevolutionäre Strömungen. Im Gegensatz zu den eingewanderten Arbeitnehmern waren kreolische Arbeiter meist weniger klassenbewusst und kämpferisch eingestellt. Größtenteils aus den Provinzen in die Stadt gewandert, lag ihnen mehr am individuellen sozialen Aufstieg als an der Wahrung der Klassensolidarität. Im allgemeinen waren sie leichter durch antiimperialistische und nationalistische Slogans zu mobilisieren als durch eine Ideologie des Klassenkampfes. Dies erklärt sich unter anderem daraus, dass die Arbeiterbewegung in allen großen Ländern des Subkontinents nach 1930 eine Phase durchlief, in der sie vom Staat gefördert wurde und die soziale Frage zu einer offiziellen, durch politische Instanzen formulierten und verwalteten Angelegenheit wurde. Im Zeichen dieser Bevormundung durch den Staat wurde die gewerkschaftliche Vielfalt oftmals durch eine Einheitsgewerkschaft ersetzt, der Lehre vom Klassenkonflikt wurde der Grundsatz der Klassenharmonie und -kooperation übergestülpt, die Arbeitsbeziehungen wurden gesetzlichen Regeln unterworfen und die Gewerkschaften durch Zwangsbeiträge finanziert, die von staatlicher Seite den Arbeitnehmern abgezogen wurden.

In den siebziger Jahren versuchten die Arbeiter wiederholt (zum Beispiel in Argentinien und Brasilien) aus der ihnen angelegten Zwangsjacke durch wilde

Streiks auszubrechen, doch waren sie nur mäßig erfolgreich. Abgesehen davon, dass die Regierungen – zu jener Zeit größtenteils Militärregierungen – solchen Ansätzen zur Auflehnung unverzüglich mit repressiven Unterdrückungsmaßnahmen entgegentraten, fielen sie auch in eine Phase, in der die gewerkschaftliche Macht einen Tiefpunkt erreicht hatte. Denn aufgrund des Schrumpfens des industriellen Sektors, etwa in Argentinien und Chile, übertraf das Angebot an Arbeitskräften bei weitem die Nachfrage. Dieser Prozess setzte sich in den achtziger und 90er Jahren fort, so dass gegenwärtig in Argentinien die Anzahl der Industriearbeiter kaum größer sein dürfte als in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts.

Marginalgruppen

Marginale Gruppen weisen drei zentrale Merkmale auf: Armut, im Sinn von Nahrungsmangel, eine fehlende durchgehende Beschäftigung sowie fehlende Teilhabe an den politischen, sozialen und kulturellen Einrichtungen.

Armut und Arbeitslosigkeit sind im ländlichen Raum verbreiteter als in den städtischen Zentren, was einer der Hauptgründe für die Land-Stadt-Wanderungen war. Da die städtische Wirtschaft außerstande war, dem nicht abreißenden Strom von Neuankömmlingen eine angemessene Beschäftigung zu bieten, zeichnete sich eine allmähliche Schwerpunktverlagerung des Problems vom Land in die Städte ab. Der Anteil der Marginalgruppen an der städtischen Gesamtbevölkerung, der jahrzehntelang bei 25 bis 30 Prozent lag, nahm seit Beginn der achtziger Jahre stetig zu.

Neben alarmierenden Begleiterscheinungen, wie einer rasant ansteigenden Kriminalität, hat das Wachstum der städtischen Marginalgruppen auch eine erstaunliche Mobilisierung von Kräften der Selbsthilfe ausgelöst. Die aus dem formellen (das heißt durch schriftliche Verträge sanktionierten) Arbeitsprozess Ausgeschlossenen waren sehr erfinderisch in der Suche nach Möglichkeiten der Existenzsicherung. Aus vielfältigen Initiativen entstand ein neuer Zweig der Subsistenzwirtschaft, der informelle Wirtschaftssektor, der, wenngleich er in den offiziellen Statistiken nicht erfasst ist, in manchen Ländern mittlerweile die Zahl der offiziell Beschäftigten übertrifft. Kennzeichnend für Tätigkeiten im informellen Sektor sind der geringe erforderliche Kapitalaufwand, die bescheidene Betriebsgröße, eine arbeitsintensive "angepasste" Technik und die Verwendung von Fertigkeiten und Fähigkeiten, die außerhalb des regulären Schulsystems erworben worden sind.

Typische Vertreter dieser Form von "Arbeit auf eigene Rechnung" sind die Handwerker und Reparateure am Straßenrand, ambulante Händler, Garkücheninhaber, Autowäscher und Parkwächter, Betreiber von Transportmitteln und Anbieter von Dienstleistungen jeder erdenklichen Art. So hat zum Beispiel die Sieben-Millionen-Stadt Lima mehr als eine Million ambulanter Händler, und diese Relation dürfte für die Mehrzahl der lateinamerikanischen Großstädte ähnlich sein. Auch Kinderarbeit ist durchaus üblich und für viele arme Familien eine unabwendbare Notwendigkeit: Schuhe putzen, Abfall sammeln, Verkauf von Zündhölzern, Kaugummi und Zeitungen und Kinderprostitution sind die wiederkehrenden Kinder"tätigkeiten". Wenngleich die Phantasie und der zähe Überlebenswille der städ-

tischen Marginalbevölkerung allen Respekt erheischt, sollte doch nicht vergessen werden, dass hier bis zur Hälfte und mehr der großstädtischen Bewohner in einem ständigen Provisorium lebt.

Typische Strukturmerkmale des informellen Sektors sind:

- Es geht nicht um Gewinnmaximierung, sondern um Subsistenzsicherung bei höchstmöglicher Risikostreuung;
- eine Schlüsselrolle von Frauen und Kindern (Feminisierung der Arbeit), weil Kinder geringe Lohnforderungen stellen, sich kaum beschweren;
- die Straße als topographischer Bezugspunkt des informellen Sektors;
- ein anderes Verhältnis zum Kunden, hohe Flexibilität;
- vielfältige Verflechtungen zwischen formellem und informellem Sektor; zahlreiche Zwischenstufen.

3. Schuldenkrise, neoliberale Reformen, Zukunftsperspektiven

Soweit ein grober Überblick über die soziale Ungleichheit und die wichtigsten sozialen Schichten, wie sie sich im 20. Jahrhundert herausgebildet haben. Die Frage stellt sich, wie die Entwicklungen der letzten 10-15 Jahre diese Strukturen beeinflusst haben und was wir künftig in sozialer Hinsicht zu erwarten haben. Nach der Verschuldungskrise der frühen 80er Jahre kam es in allen lateinamerikanischen Staaten, teils noch unter der Militärregierung, teils unter den neuen demokratischen Regimen, zu wirtschaftspolitischen Schwenkungen, die unter dem Etikett "Neoliberalismus" liefen: Öffnung der Märkte, Verschlinkung des Staates, Rückzug der staatlichen Bürokratie aus zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen. Wie hat sich diese Abkehr vom alten Populismus auf die Sozialstruktur dieser Länder ausgewirkt?

Was immer man über die Notwendigkeit, ja Überfälligkeit dieser Reformen ausführen mag, zur Verminderung der sozialen Ungleichheit haben sie, insoweit sind sich die Experten einig, sicher nicht beigetragen. Viel spricht dafür, dass die Unterschichten die Hauptlasten des Abbaus staatlicher Unterstützungsleistungen zu tragen hatten, so dass sich im Ergebnis die Einkommensschere noch weiter geöffnet hat als früher, der Gini-Koeffizient auf einem unvermindert hohen Niveau bleibt.

Dies kann, muss aber nicht bedeuten, dass die Armut in den einzelnen Ländern weiter zugenommen hat. Staaten wie Chile und Brasilien, die sich durch extreme soziale Ungleichheitswerte auszeichnen, können gleichzeitig darauf verweisen, dass sich die Zahl der extrem Bedürftigen im Laufe der vergangenen 15 Jahre verringert hat. Nur in etwa der Hälfte der lateinamerikanischen Länder hat sich der Index der Grundbedürfnisbefriedigung verschlechtert, bei den anderen 50% weist er zwischen 1980 und 1990 leichte Verbesserungen auf. Hier muss man genauer auf die Situation in dem jeweiligen Land achten, können Generalisierungen irreführend sein.

Manche Sozialwissenschaftler sprechen von einer regelrechten Polarisierung oder Dualisierung der Sozialstruktur. Folgt man ihnen, dann wären vor allem die Mittelschichten von der Pauperisierung bedroht, stünde einer kleinen Schicht von über das Produktivvermögen Verfügenden eine Masse auf ein bescheidenes Sub-

sistenzniveau herabgedrückter Beschäftigter in formellen oder informellen Arbeitsverhältnissen gegenüber. Solche Schlüsse erscheinen dem Autor zu weitreichend und zu abstrakt. Träfen sie zu, so würden sie auch bedeuten, dass die eben dargestellten Schichtungsverhältnisse obsolet geworden sind. Das trifft nach eigener Beobachtung nicht zu. Die Strukturen des lateinamerikanischen Schichtungsgefüges sind zwar einerseits sehr flexibel und permeabel, doch sind sie andererseits auch erstaunlich resistent. Nach wie vor funktionieren die Verwandtschaftsnetze der Oberschicht, gibt es eine spezifische Mentalität der alten und der neuen Mittelschichten usw.

Was man sagen kann, ist, dass die wirtschaftlichen Veränderungen: z.B. das Aufkommen des *Agrobusiness*, der Abbau staatlicher Bürokratien, Konzentrationsprozesse und Rationalisierungsprozesse in der Industrie, der Ausbau des Kommunikationssektors usw. die Sozialstruktur nicht unberührt gelassen haben. Sie ist noch heterogener, noch unübersichtlicher geworden. Wirtschaftliche Ungleichgewichte innerhalb der verschiedenen Länder und Dezentralisierungstendenzen bedingen, dass man oft nicht einmal mehr für ein Land bündige Aussagen machen kann, sondern sorgfältig zwischen verschiedenen Regionen unterscheiden muss. Diese Verschiebungen und Ausdifferenzierungen bedeuten zugleich, dass es oft schwierig für die verschiedenen Segmente einer Schicht oder Klasse geworden ist, sich auf eine bestimmte Linie bzw. Vorgehensweise bei der Verteidigung ihrer Interessen zu einigen, mit anderen Worten, dass der Vertretungsanspruch der etablierten Interessenverbände z.T. fragwürdig geworden ist. Die fehlenden Bemühungen der Gewerkschaften, sich mit dem informellen Sektor zu befassen, sind nur ein Beispiel für diese Unfähigkeit der alten Verbände, sich den neuen Verhältnissen anzupassen.

Noch zwei Schlussbemerkungen zu den längerfristigen politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen der ausgeprägten sozialen Ungleichheit in Lateinamerika:

- Politisch sind vielleicht lokale Proteste, begrenzte Rebellionen zu erwarten, doch ist nicht mit einer größeren Revolution zu rechnen. Die Weltzeichen stehen nicht auf Revolution, und Lateinamerika ist ein für weltweite Trends ungeheuer empfänglicher Subkontinent. Außerdem fehlt es an ideologischen Entwürfen und Gegeneliten, die sich an die Spitze einer revolutionären Bewegung setzen könnten. Wahrscheinlicher ist, dass die Unzufriedenheit und ihre Misere von den Benachteiligten individuell oder in Kleingruppen abgearbeitet wird. Die Kriminalität (insbesondere die Vermögenskriminalität) ist in allen diesen Ländern in den vergangenen 15 Jahren signifikant angestiegen, und sie wird weiter ansteigen. Mit der Folge, dass Sicherheit mehr und mehr zu einem privaten Gut wird, weil der Staat dafür nicht mehr aufkommen kann (was u.a. bedeutet, dass der öffentliche Raum schrumpfen wird).
- Der Grad der öffentlichen Sicherheit wirkt sich aber, wie die neue Institutionenökonomik herausgearbeitet hat, auch auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Von daher ist keineswegs gesagt, dass die hohe soziale Ungleichheit, wie es die klassische ökonomische Theorie (Kuznets) behauptet, das wirtschaftliche Wachstum fördere und längerfristig, über den *trickle down*-Effekt, auch den unteren sozialen Schichten zugute kommt. Denkbar ist vielmehr auch,

dass sie sich längerfristig wachstumshemmend auswirkt, da sie ein Ausmaß öffentlicher Unsicherheit erzeugt, das auf potentielle Investoren abschreckend wirkt und sie sicherere Regionen vorziehen lässt.

Weiterführende Literatur:

- Altimir, Oscar, 1994: Income Distribution and Poverty Through Crisis and Adjustment, in: CEPAL Review 51 (April), 7-32.
- Faletto, Enzo, 1993: The History of Social Stratification of Latin America, in: CEPAL Review 50 (August), 163-179.
- Mols, Manfred/Öhlschläger, Rainer (Hrsg.), 1997: Lateinamerika: die ungerechte Gesellschaft, Stuttgart.
- Tokman, Victor E. / O'Donnell, Guillermo (Hrsg.), 1998: Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges, Notre Dame.

H. C. F. Mansilla

Das zwiespältige Verhältnis von Modernisierung und Korruption in Lateinamerika

Politiker und Diplomaten, Geschäftsleute und Touristen, die sich mit Lateinamerika beschäftigen müssen, sollten nicht nur wirtschaftliche und finanzielle Aspekte, sondern auch die soziokulturellen Verhältnisse der einzelnen Länder berücksichtigen, die sich oft für das Verständnis der jeweiligen Wirklichkeit als ausschlaggebend erweisen. Die – gewiss undankbare – Aufgabe des Autors besteht darin, ein ungefähres Bild jener Phänomene Lateinamerikas zu vermitteln, die die sogenannte politische Kultur des Subkontinents ausmachen und die zweifellos für die vorherrschende Mentalität und die kollektive Identität breiter Bevölkerungssektoren von Bedeutung sind. Die politische Kultur stellt vorwiegend die hässliche Seite Lateinamerikas dar, weil sie nämlich von weitgehender Korruption, beharrlichem Patrimonialismus und verwickelten Bürokratisierungspraktiken immer noch gekennzeichnet ist.

Andererseits ist die Tatsache hervorzuheben, dass trotz Globalisierung Lateinamerika und der Karibische Raum sich durch eine erstaunliche Mannigfaltigkeit auszeichnen, welche allgemein gültige Aussagen über soziokulturelle Tendenzen und politisch-institutionelle Strukturen erschwert. In der Tat gibt es unübersehbare Unterschiede zwischen durchaus modern-europäisch ausgerichteten Staaten wie Argentinien, Chile und Uruguay einerseits und traditionell-indianisch geprägten Ländern wie Guatemala, Bolivien und Ecuador andererseits. Die neuere Entwicklung hat wahrscheinlich dazu beigetragen, beträchtliche Ausdifferenzierungsprozesse in die Wege zu leiten, bei denen jetzt das Entwicklungsgefälle zwischen den einzelnen Nationen erheblich stärker in Erscheinung tritt. Chile beispielsweise, das seit rund fünfundzwanzig Jahren unbeirrt einem neoliberalen Modernisierungsmodell treu bleibt, hat sich evolutionsmäßig von den traditionsgebundeneren Gesellschaftsordnungen, wie etwa den mittelamerikanischen Ländern, entschieden entfernt.

Die folgenden Ausführungen werden sich deshalb auf eine größere Staatengruppe konzentrieren, die Mexiko, Mittelamerika und den andinen Raum (von Kolumbien bis Bolivien) umfasst. In diesen noch verhältnismäßig vormodernen Gesellschaften ist die spanisch-katholische Überlieferung noch allgegenwärtig und die politische Kultur des Autoritarismus stark verbreitet. Dort sind patrimonialistische Vorstellungen noch wirksam: die Grenze zwi-

schen staatlichem und privatem Eigentum ist sehr fließend – oder wird absichtlich fließend gehalten –, wobei die illegale Aneignung öffentlicher Güter als ein erlaubtes (und oft verlockendes) Mittel der privaten Vermögensbildung betrachtet wird. Fiskalische Gelder werden in der Regel zugunsten der privaten Hand veruntreut, und zwar ständig, systematisch und durchaus einfallsreich. Es wird prämodernen Ordnungen nachgesagt, dass in ihnen das soziale Leben der Methodik entbehrt, aber das stimmt überhaupt nicht für die Art und Weise, wie Staatsfinanzen ausgeplündert werden.

In diesem Rahmen muss wohl nicht daran erinnert werden, dass Korruptionserscheinungen anscheinend einen universellen Charakter besitzen. Um Missverständnissen vorzubeugen, ist in aller Klarheit darzulegen, dass alle Varianten der Korruption gewichtige Hindernisse auf dem Wege zu einer ernsthaft praktizierten Demokratie und zu einer längerfristig konzipierten Regierbarkeit sind. In diesem Sinne ist die Arbeit von *Transparency International* sehr zu begrüßen.

In der heutigen Welt haben Korruptionserscheinungen einen hohen Komplexitätsgrad erreicht; ihr Verständnis setzt infolgedessen eine theoretische Anstrengung voraus. Die deutschen Lateinamerikanisten Manfred Mols und Horst Pietschmann haben bahnbrechende Untersuchungen über die Herkunft, die Ausdauer und die Konsequenzen der lateinamerikanischen Korruption vorgelegt, welche seit der spanischen Kolonialzeit am Werke ist. Was zunächst auffällt, ist die in Lateinamerika wenig bekannte Tatsache, dass das jahrhundertalte Phänomen der Beamtenbestechung von dortigen Historikern und Sozialwissenschaftlern kaum untersucht worden ist. Obwohl seit Beginn der Kolonialzeit die öffentliche Verwaltung die verschiedensten und eigenartigsten Formen der Korruption kannte, hat diese Entwicklung das intellektuelle Bewusstsein Lateinamerikas nicht sonderlich irritiert. Das erlaubt die Schlussfolgerung, dass Akademiker, Politiker und Beamte das Vorhandensein ausgedehnter Korruptionserscheinungen als eine beinahe naturgegebene Angelegenheit gelassen betrachtet und entsprechend geduldet haben. Aber das ist nur die eine Seite der Geschichte. Die "strukturelle Korruption" (Mols) hat ja andere Langzeitfolgen hervorgebracht. Bei der Bevölkerung hat sich ein echtes Vertrauen in die Objektivität und Ordnungsmäßigkeit staatlicher Verwaltungsakte sowie in die Gerechtigkeit richterlicher Urteile nie entfalten können. Und bei Beamten und Politikern tradiert man eine festverwurzelte Einstellung, die zwischen Amt und Person nicht klar unterscheiden kann und will. Die mit dem Amt verbundenen Pflichten und die persönlichen Handlungen des Amtsinhabers bleiben absichtlich in einem Zustand der Undurchsichtigkeit und des Kompetenzwirrwarrs; so kann man sich leichter die amtliche Position für den persönlichen Vorteil zunutze machen. Der staatliche Arbeitsplatz gilt als wohlverdiente Belohnung für die treuen Dienste des Amtsinhabers zugunsten der jeweiligen Regierungspartei – unabhängig von dessen Eignung und Vorbildung. Die öffentliche Verwaltung wird ferner als die beste und billigste Möglichkeit für die Vergabe von Pfründen angesehen.

Unter diesen Umständen hat sich eine halbwegs vernünftige und objektive Beziehung zwischen Staatsbürgern und Staatsapparat kaum bilden können,

zumal die berufliche Qualifikation des Beamten nichts weiter darstellt als eine Vorschrift, die nicht immer ernstlich befolgt wird. Obwohl Eignungsprüfungen und öffentliche Postenausschreibungen immer häufiger stattfinden, ist das Funktionieren des gegenwärtigen Staatsapparats nicht wesentlich besser und bürgerlicher als vor zwanzig Jahren. Ein Universitätsdiplom stellt heute freilich den unerlässlichen Schlüssel dar, um in den höheren Dienst aufgenommen zu werden, aber die Beförderung innerhalb des bürokratischen Apparats ist weiterhin von paternalistischen Kriterien und sogar von Zufallsmomenten abhängig.

Trotz aller Modernisierung haben sich in den meisten Ländern einige Merkmale der kolonialspanischen Verwaltung behaupten können (vielleicht muss man Chile und Costa Rica davon ausnehmen): die Gefälligkeitsernennungen, die starke Zentralisierung, die willkürliche Handhabung der Staatsgelder durch die höheren Beamten, die Straflosigkeit der Mächtigen, das Nichtvorhandensein einer Rechenschaftspflicht, die exzessive Verrechtlichung, die Häufung sich widersprechender Vorschriften, die nicht zufällige Verworrenheit der Kompetenzen und schließlich die beharrliche Angewohnheit, Verwaltungsakte nicht als Dienstleistungen gegenüber der Gesellschaft anzusehen, sondern vielmehr als Gnadenakte, zu denen die Behörden eigentlich nicht verpflichtet sind und die von den einfachen Bürgern dementsprechend honoriert werden sollen. Demokratie und Modernisierung haben andere Gebräuche der öffentlichen Verwaltung nicht ändern können: die schlechte Behandlung des einfachen Bürgers beim Publikumsverkehr, die Langsamkeit und Kompliziertheit der Dienstwege, die Notwendigkeit, jeden Schritt der Geschäftsgänge finanziell zu belohnen sowie die rücksichtslose Behandlung zahlreicher Staatsorgane – wie Zoll- und Steuerämter – als Kriegsbeute der jeweiligen Regierungspartei.

Zugleich findet der Autor jedoch jene Kritik bedenklich bis heuchlerisch, die die Korruptionserscheinungen in Lateinamerika scharf verurteilt und sowohl ähnliche Phänomene der eigenen europäischen Geschichte als auch bedeutsame Gründe für die Bestechlichkeit lateinamerikanischer Beamter diskret verschweigt. Dazu gehören die Aktivitäten multinationaler Unternehmensgruppen und die Modalitäten der Entwicklungshilfe in den betreffenden Ländern selbst.

Die sozialwissenschaftliche Wahrnehmung dieser Thematik hat ebenfalls ihre Tücken. Was eigentlich für den europäischen Beobachter in Bezug auf Lateinamerika störend wirkt, ist die Verbindung zwischen massiver Korruption und gleichzeitiger Beibehaltung prämoderner Einrichtungen wie Patrimonialismus, Pfründenwesen und Nepotismus, Einrichtungen, die in der westeuropäischen Geschichte bis zum Ende des 18. Jahrhunderts gang und gäbe waren. Niemand wird gern an die eigene Vorgeschichte unvermittelt erinnert, zumal vorbürgerlichen und vormodernen Lebensformen heute der Geruch von Undurchsichtigkeit, Finsternis und Rückständigkeit – oft zu Unrecht – anhaftet. Weltweit lässt sich eine Tendenz feststellen, die die Vorzüge von Globalisierung und Modernität unkritisch lobpreist und deshalb ein angemessenes Verständnis außereuropäischer Gesellschaftsordnungen geradezu vereitelt. Es soll hier die unbequeme These vertreten werden, dass die prämodernen Systeme Lateinamerikas durchaus positive Eigenschaften, Orientierungswerte und Lebensformen aufweisen, die erst jetzt, bei den täglich erfahrenen Missgeschicken der Moderne,

positiv ins Gewicht fallen. Das Fragliche an der gegenwärtigen Entwicklung der Neuen Welt dürfte man nicht in der Erhaltung vormoderner Prinzipien erblicken, sondern eher in der imitativen Modernisierung zweiter Klasse, die zur Zeit die historische Evolution Lateinamerikas zu charakterisieren scheint, einer Modernisierung, die das Vernünftige der Tradition rücksichtslos beiseite schiebt und das Minderwertige der Moderne begeistert übernimmt und verkürt. Vor dem Modernisierungsprozess hielten sich zum Beispiel Korruptionsphänomene quantitativ und qualitativ in Grenzen; die schlimmsten Fälle betrafen nur die damalige, zahlenmäßig sehr kleine Oberschicht, während jetzt die ungeheure Ausweitung und Intensivierung – eben die Demokratisierung – der Korruption die längerfristige Regierbarkeit einiger Länder ernstlich gefährdet.

Das Loblied von Entwicklung, Wachstum und Fortschritt, das immer noch von den internationalen Organisationen und fast allen Institutionen der Entwicklungshilfe angestimmt wird, verdeckt die Tatsache, dass die vorherrschende nachahmende und zweitklassige Modernität mehr Probleme denn Lösungen hervorgebracht hat. Sie kam zu schnell und zersetzte viele vernünftige Strukturen und Orientierungsnormen der alten Ordnung, wie die ökologisch angepasste Subsistenz-Landwirtschaft, die unbürokratisch dargebotene Solidarität und Hilfe im Rahmen von Verwandtschaft und Großfamilie und vor allem die verbindlichen ethischen Werte, die – etwa als moralische Ächtung – immer noch das beste Gegenmittel gegen Bestechlichkeit und illegale Bereicherung darstellen.

Aus diesen Gründen möchte der Autor die Vorstellung zur Sprache bringen, dass die heute übliche Kritik der Korruption in der Dritten Welt einen pharisäischen Beigeschmack hat. Was eigentlich in diesem Zusammenhang den westeuropäischen Beobachtern negativ auffällt, ist das schiere Ausmaß der Bestechlichkeit und der Mangel an Verfeinerung bei deren Verübung. Für das zeitgenössische sozialwissenschaftliche Bewusstsein stellt eben die Verknüpfung von ausgedehnter Korruption und traditionellen Praktiken das im Grunde Abstoßende und Kritisierbare dar, eine Verknüpfung, die in Lateinamerika stark verbreitet ist. In der Neuen Welt selbst würden viele Bürger den korrupten Politikern vieles verzeihen, wenn letztere eine technisch effiziente, das heißt eine modernitätskonforme Amtsführung nachweisen könnten.

Zur Erläuterung dieser Sachlage muss man die Tatsache berücksichtigen, dass kulturell-normative Elemente eine zähe Beharrungskraft gegenüber technologischen Errungenschaften und institutionellen Änderungen aufweisen; Industrialisierung, Verstädterung, dichter Verkehr, Fernsehen, technische Ausbildungsstätten und andere moderne Alltagsphänomene gedeihen in ganz Lateinamerika neben traditionellen Werten, Einstellungen und Verhaltensweisen. Und das gilt – natürlich mit Einschränkungen – eben auch für Paternalismus, Pfründenwesen, Nepotismus, charismatische *caudillo*-Herrschaft, Patrimonialismus und Bürokratismus. Man kann nachdrücklich von einer Erneuerung der bedenklichen Aspekte der Traditionalität im Zuge einer bloß imitativen Modernisierung sprechen. Das relativ moderne Argentinien hat zum Beispiel unter dem ehemaligen Staatspräsidenten Carlos Saúl Menem schlimmste Auswüchse patrimonialistischer Tendenzen erlebt. Im Schwellenland Brasilien ist die Plünderung des Fiskus immer noch an der Tagesordnung, aber jetzt mittels

modernster Methoden. Die brasilianische Polizei ist übrigens erheblich gewalttätiger, ineffizienter und korrupter als die Polizei des rückständigen Nachbarlandes Bolivien, obgleich sie über eine ausgezeichnete technische Ausrüstung und Ausbildung verfügt. Trotz des Beitritts Mexikos zur *North American Free Trade Area* (NAFTA) zeichnet sich dieses Land weiterhin durch die extreme Bestechlichkeit von Beamten und Staatsangestellten sowie durch raffinierteste Systeme der Veruntreuung von Staatsgeldern aus.

Im Klartext: Es gibt im lateinamerikanischen Fall keine Korrelation zwischen Modernisierungsleistungen und Nachlassen der Korruptionerscheinungen. Man darf vielmehr die Wahrscheinlichkeit andeuten, dass Modernisierung und Globalisierung neuartige und technisch aktualisierte Formen von Vergehen aller Art gefördert haben. Seit ungefähr zwanzig Jahren ist die gesamtgesellschaftliche Szene Lateinamerikas (mit den Ausnahmen von Haiti und Kuba) durch ein halbwegs erfolgreiches neoliberales und demokratisch-pluralistisches Modell gekennzeichnet. Diese durchaus vernünftige Evolution wurde jedoch nicht durch eine vergleichbare tiefgreifende Veränderung der kollektiven Mentalität begleitet. Institutionelle Reformen des gesamten Staatsapparats sind sicherlich wichtig und unerlässlich – irgendwie und irgendwann muss ein richtiger und vernünftiger Anfang gemacht werden –, aber diese Maßnahmen betreffen oft nur den rechtlich-institutionellen Rahmen. Sie lassen die Sphäre der politischen Kultur weitgehend unberührt. Der technisch-ökonomische Fortschritt kann bekanntlich gewisse traditionelle Orientierungswerte und Handlungsmuster vormoderner Herkunft verjüngen, und das ist höchstwahrscheinlich der Fall gewesen bei der Beibehaltung von Patrimonialismus, Nepotismus und Pfründenwesen in Verbindung mit einer besseren Erziehung und einer kosmopolitischen Geisteshaltung.

In diesem Kontext sollen noch einige Beispiele angeführt werden. Patronage/Klientel-Beziehungen, patrimonialistische Einstellungen und Pfründenwesen sind keineswegs das Monopol rechtsgerichteter und traditionsgebundener Parteien. Sozialdemokratisch inspirierte Massenparteien in Peru (*Partido Aprista Peruano*), Venezuela (*Acción Democrática*) und Bolivien (*Movimiento de la Izquierda Revolucionaria*), die oft die höchste Regierungsverantwortung getragen haben und ihre Lebensaufgabe in der systematischen Beschleunigung des Modernisierungsprozesses sahen, gehören zu den politischen Parteien, die in ihren Binnenstrukturen und Alltagspraktiken der althergebrachten Überlieferung besonders treu geblieben sind; zu jenen Praktiken gehören die Belohnung zuverlässiger Gefolgsleute durch gut dotierte Sinekuren und die Plünderung der Staatsfinanzen durch die jeweilige Parteiführung. Die großen liberalen Parteien in Honduras und Kolumbien verhalten sich nicht anders. Populistischnationalistische Protestparteien betreiben ihrerseits eine schrille Antisystem-Rhetorik, die aber bloß vordergründig gegen die liberale Demokratie und die westliche Modernität gerichtet ist. Die Wählerschaft dieser Parteien besteht aus indianischen Bevölkerungsgruppen und Entwurzelten aller Art, das heißt mehrheitlich aus Opfern des Modernisierungs- und Verstärkerprozesses. Die jeweilige Führung steht jedoch fest in Händen von Weißen und Mischlingen, die zugleich erfolgreiche Privatunternehmer sind und sich geschickt der modernsten Massenkommunikationsmittel bedienen. Die Pflege traditioneller

Werte, der Kult des charismatischen Führers sowie die Rückkehr zur idealisierten Vergangenheit gehören zum Selbstverständnis dieser Parteien. Ihre Alltagspraxis hat allerdings mit dieser hehren Doktrin recht wenig zu tun. In der Regel nehmen sie an Regierungskoalitionen teil, die einen strammen neoliberalen Kurs verfolgen. Die Korruptionsfälle in den ihnen anvertrauten Behörden und Stadtverwaltungen sind ebenso sprichwörtlich geworden wie die gelungenen Manipulationspraktiken der Partielite.

Politiker überhaupt scheinen in ganz Lateinamerika die oft erwähnte Verbindung von schlechter Traditionalität und bedenklicher Modernität in ein und derselben Person zu verkörpern. Sie können die Medien virtuos manipulieren, sie legen ein kosmopolitisches Gebaren an den Tag, sie beherrschen glänzend das technisch-ökonomische Instrumentarium der Zeit. Dies alles verträgt sich bruchlos mit ihrer eigentlichen Absicht: Im Grunde wollen sie *pecunia, potestas, praestigium* (Geld, Macht, Ehren). Alles andere ist ihnen zweitrangig.

Die Besonderheit der heutigen Gesellschaftsordnung Lateinamerikas besteht deshalb in einer Verknüpfung von traditionellen und modernen Elementen, zum Beispiel im Zusammentreffen demokratischer und autoritärer Verhaltensweisen bei denselben Institutionen und Personen. Die am häufigsten durchgeführten Reformen der letzten Jahre reden in dieser Hinsicht eine deutliche Sprache. Dazu gehören vornehmlich Umgestaltungen der Staatsverfassung, die Schaffung mehrerer Organe im Bereich der Justiz (Verfassungsgericht, Volksbeauftragter zur Wahrung der Menschenrechte, neue Gesetzbücher), die Änderungen des Wahlrechts, die Privatisierung staatlicher Betriebe und die Gewährung finanzieller und operativer Autonomie zugunsten der Städte und Dorfgemeinden.

Wie wenig diese Maßnahmen im Hinblick auf eine umfassende Modernisierung von Mentalitäten erfolgreich sind, kann ein Beispiel aus Peru beleuchten, das sehr aufschlussreich ist. Im April 1992 unternahm Staatspräsident Alberto Fujimori einen Staatsstreich, der ein seitdem bestehendes autoritäres Regime in Peru einführte. Eine Folge davon war die weitgehende Zersetzung der traditionellen Parteienstruktur, von der sich die politischen Parteien bis heute noch nicht erholt haben. Der Staatsstreich schloss außerdem zwei Maßnahmen ein, die ausgesprochen populär waren (sie erreichten eine Zustimmung von über 80% der Gesamtbevölkerung gemäß allen Umfragen): die Auflösung des Parlaments sowie die Absetzung des Obersten Gerichtshofes und eine versprochene radikale Neugestaltung der gesamten richterlichen Gewalt. Diese Maßnahmen schienen eine Einschränkung der Korruption und eine Entmachtung der herkömmlichen politischen Klasse einzuleiten. Acht Jahre später weist das neue Parlament (und somit die angeblich renovierte politische Klasse) dieselben Praktiken und Orientierungswerte auf wie früher. Man kann sogar weitergehen und behaupten, dass das bestimmende Kennzeichen der neuen politischen Elite die totale Mittelmäßigkeit darstellt. Vor kurzem, im Februar 2000, gab der Premierminister Perus unumwunden zu, dass die Justiz genauso langsam, ineffizient und bestechlich sei wie vor der Reform. Viele Analysen deuten darauf hin, dass die intellektuelle Qualität der Parlamentsdebatten beträchtlich niedriger ausfällt und dass die illegalen Einnahmen der Richter und Gerichtsbeamten erheblich höher sind als vor dem populären Staatsstreich.

Die heute vorherrschende Verbindung von negativer Traditionalität und minderwertiger Modernität lässt sich durch weitere Beispiele belegen. Lateinamerikanische Regierungen haben in den letzten fünfzehn Jahren kein Geld und keine Anstrengungen gescheut, um die Polizei zu erneuern und bürgernah zu gestalten. Die Ergebnisse sind niederschmetternd. Die Bürgersicherheit war noch nie so prekär wie heute, und die Polizei gilt als die bestechlichste und unwirksamste Institution aller lateinamerikanischen Staaten (mit der Ausnahme Chiles). Ähnliche Bemühungen hat man im Hinblick auf die Justiz unternommen durch die Schaffung zusätzlicher Organe und Kontrollinstanzen sowie mittels einer besseren Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten, und das Resultat ist die größte Welle von Korruption, Rechtsbeugung und Pflichtverletzungen in der Geschichte der lateinamerikanischen Justiz (wiederum mit der Ausnahme Chiles und Costa Ricas). Um den herkömmlichen und korruptionsverdächtigen Zentralismus zu beseitigen, haben in vielen Ländern Städte und Gemeinden eine beachtliche Autonomie in finanzieller und operativer Hinsicht erhalten. Die Folge ist die bedeutendste Woge von Veruntreuung staatlicher Gelder auf kommunaler Ebene seit dem 19. Jahrhundert. Mehrere Gipfeltreffen über Umweltprobleme, die Schaffung zahlloser Instanzen zum Schutz bedrohter Ökosysteme (in Bolivien die Errichtung eines neuen Ministeriums für nachhaltige Entwicklung und Umwelt [*Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente*]) sowie eine üppige amtliche Propaganda über die Notwendigkeit ökologiefreundlicher Einstellungen und Praktiken haben keineswegs vermocht, dem aktuellen höchst intensiven Vernichtungstrend in Bezug auf tropische Wälder Einhalt zu gebieten. Die technisch-administrative Erstarbung der Rechnungshöfe, die Modernisierung der Finanzministerien, die langjährige Beratungstätigkeit ausländischer Expertenausschüsse und die Antikorruptionskampagne der Weltbank haben die Bestechlichkeit von Beamten und Richtern sowie die Raffgier der Politiker nicht wesentlich mildern können. Es wäre natürlich töricht, einen zwingenden Kausalzusammenhang zwischen den Modernisierungsanstrengungen einerseits und der Zunahme von Korruptionerscheinungen andererseits zu unterstellen. Aber es wäre ebenso naiv, jegliche Verbindung zwischen beiden Entwicklungssträngen zu verleugnen. Schließlich sind die wichtigsten Nutznießer der Korruption die Elite-Gruppen, die maßgeblich an der Ausarbeitung und Durchführung der Modernisierungsreformen beteiligt waren. In zahlreichen Ländern wurden bei der Privatisierung der Staatsbetriebe und bei der Vergabe der Waldkonzessionen zur kommerziellen Nutzung tropischer Hölzer diejenigen Firmen und Personen begünstigt, die führend an den "richtigen" staatlichen Stellen und bei der Projektierung der entsprechenden Gesetze tätig waren.

Nepotismus und Pfründenwesen stellen die anderen Aspekte dar, die eng mit dem allgemeinen Korruptionsklima zu tun haben. Nepotismus meint die Besetzung staatlicher Stellen durch nahe Verwandte des Herrschers, ohne Berücksichtigung der beruflichen Eignung der Begünstigten und ohne das Verfahren einer öffentlichen und somit kontrollierbaren Ausschreibung. Nepotismus legt großen Wert auf ein unmittelbares Treueverhältnis, das innerhalb einer Großfamilie oder eines Clans eher zu finden ist als in einer anonymen und komplexen Gesellschaft. In einem Kontext von Unsicherheit, Labilität und Verrat erschien

jahrtausendlang die persönliche Loyalität als eine unverzichtbare Norm, die wichtiger war als berufliche Befähigung. Die lateinamerikanischen Nationen verfügen heute jedoch über relativ gefestigte Institutionen, bei denen sich ein persönliches Treueverhältnis oft als überflüssig erweist. Nepotismus erscheint deshalb als eine besonders krasse, anachronistische und unfeine Art des Machthabers, seine Verwandten zu begünstigen, und wird zwar weiterhin praktiziert, aber auch allgemein verurteilt.

Das Pfründenwesen ist selbstverständlich keine lateinamerikanische Erfindung. In fast allen Ländern des Subkontinents gibt es zum Beispiel ein waches Bewusstsein für die Notwendigkeit, die Vergabe von Posten nach Gefälligkeitskriterien einzudämmen oder zu unterbinden. In einigen Sozialordnungen werden an Günstlinge hochbeehrte Stellen vergeben, die gut dotiert sind und eigentlich keine Arbeitsleistung erfordern: Sinekuren sind bekanntlich Posten, die weder Sorgen noch Mühsal bereiten. Der Ausdruck geht auf die sogenannten Domherrenpfründen zurück, die es in der Katholischen Kirche bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts gegeben hat. Diese Ämter brachten deren Inhabern ein verhältnismäßig hohes Einkommen und Sozialprestige ein, und sie mussten sich dafür nicht übermäßig anstrengen. Außerhalb der Kirche gab es auch solche Möglichkeiten: Einige diplomatische Posten und manche Stellen in der öffentlichen Verwaltung Lateinamerikas galten als erstrebenswerte und prestigeträchtige Sinekuren, so zum Beispiel die Leitung der Parlamentsbibliotheken. Diese Einrichtungen wurden und werden von den Abgeordneten und Senatoren nicht übermäßig häufig besucht, und die Erfassung von relativ wenigen Büchern und Zeitschriften kann ohne übertriebenen Eifer vor sich gehen. Bedeutende Dichter und sogar kritische Intellektuelle haben diese Ämter innegehabt, welche ihnen eine schöpferische Lebensphase ermöglichten.

Die gegenwärtige allgemeine Verurteilung des Pfründenwesens geht zweifellos auf den Siegeszug des kapitalistisch-protestantischen Leistungsprinzips zurück und darf deshalb keine endgültige universelle Gültigkeit beanspruchen. Als besonders befremdend empfinden wir heute eine von der öffentlichen Hand bezahlte Tätigkeit, die keine klare Arbeitsleistung zu entsprechen scheint. Das ist gewiss eine richtige Einstellung in Bezug auf die meisten Pfründen, die einem undurchsichtigen Günstlingsverhältnis entstammen, aber zugleich eine ungerechte Ansicht hinsichtlich der wenigen Fälle, in denen die Sinekuren eine künstlerische oder intellektuelle Tätigkeit gefördert und somit den Begünstigten eine unverständige Kontrolle oder gar die Tyrannei der demokratischen Mittelmaßigkeit erspart haben.

Die Möglichkeit von Sinekuren war in der prämodernen Ordnung zahlenmäßig eng begrenzt. Heutzutage erleben wir demgegenüber eine wahre Ausdehnung moderner Pfründen, die paradoxerweise zum einen mit dem Demokratisierungsprozess und zum anderen mit der Ausweitung der internationalen Entwicklungshilfe eng verbunden ist. In allen Ländern Lateinamerikas (mit der Ausnahme Haitis) lässt sich heute die Existenz eines umfänglichen Mittelstandes feststellen; seine Mitglieder bevorzugen fast ausschließlich städtische Bürotätigkeiten, von denen recht viele als prinzipiell entbehrlich bezeichnet werden können. Diese neuen Bevölkerungssektoren stehen mit dem

Modernisierungsprozess in einem engen Zusammenhang, denn sie verdanken ihre Existenz den besseren Erziehungsmöglichkeiten, der Ausbreitung des Dienstleistungsbereichs und dem leichteren Zugang zur Universitätsausbildung. Aber diese Gesellschaftsgruppen haben auch eine Verjüngung prämoderner Verhaltensweisen beträchtlich gefördert, und zwar in einer Weise, die der kreativen Arbeit entgegengesetzt ist. Die zeitgenössischen Pfründen haben nämlich mit intellektueller oder künstlerischer Schöpfung so gut wie nichts zu tun. Ein ansehnlicher Teil der modernen Sinekuren ist in den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zu finden, die finanziell von der nordamerikanischen, aber insbesondere von der westeuropäischen Entwicklungshilfe abhängig sind. Diese NGOs sind von einigen Autoren als positive Phänomene einer sich erstarkenden *civil society* bezeichnet worden, aber in Wirklichkeit stellen sie mehrheitlich parasitäre Institutionen dar, die Vermittlungsfunktionen zwischen den ausländischen Geldgebern und den bedürftigen sozialen Gruppen im jeweiligen Land ausüben. In diesem Rahmen muss man die Tatsache erwähnen, dass der größere Teil der Entwicklungshilfe die eigentlichen Adressaten niemals erreicht; die Verwaltungskosten, die überhöhten Gehälter der "Entwicklungshelfer" und die Zahlungen an die mitwirkenden staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen vor Ort verschlingen zumindest zwei Drittel aller Gelder. Diese wahrhaftige *Verdampfung* von Finanzmitteln ist keineswegs als ein ungewollter, letztlich zu vermeidender Nebeneffekt der Entwicklungshilfe zu begreifen, sondern gehört bedauerlicherweise zu deren Grundpfeilern. Die sehr unterschiedlichen Institutionen und Modalitäten der Entwicklungshilfe stellen – außer einigen ehrenvollen Ausnahmen – raffinierte Verfahren dar, um Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für akademische und ähnlich strukturierte Gruppen sowohl der hochindustrialisierten Nationen als auch der Entwicklungsländer auf die Beine zu bringen. Die eigentlich Begünstigten der internationalen Zusammenarbeit können und wollen dagegen nicht protestieren, weil sie sich in der Regel gemäß dem altbekannten und bestens bewährten Prinzip verhalten: Das Herz mag links stehen, die Tasche aber rechts.

Ein Beispiel für die Sinnlosigkeit dieser Konstellation stellt Bolivien dar. Es ist das Land in Lateinamerika, das bisher den höchsten Pro-Kopf-Anteil an Entwicklungshilfe erhalten hat. Die tatsächlichen Ergebnisse dieser "Leistungen" sind äußerst bescheiden. Mehrere Studien haben zum Beispiel festgestellt, dass die ländlichen Gebiete, denen die konzentrierten Anstrengungen zahlreicher Organisationen der Entwicklungshilfe in den letzten dreißig Jahren galten, heute genauso arm sind wie vor einem halben Jahrhundert. Man kann weitergehen und behaupten, dass zahlreiche Institutionen der internationalen Zusammenarbeit das stärkste Interesse daran haben, dass die bestehenden Probleme erhalten bleiben; es handelt sich schließlich um Organisationen, die direkt von der Bekämpfung der Armut und der Katastrophen leben, und diese ausgesprochen teuer bezahlte "Bekämpfung" soll ja nicht von kurzer Dauer sein.

In Lateinamerika selbst besteht der größte Schaden darin, dass diese Organisationen die Erneuerung irrationaler Verhaltensmuster der prämodernen Zeit, die Förderung einer passiv-distanzierten Haltung der Einwohner gegenüber produktiver Tätigkeit und die Schaffung eines bürokratischen und recht überflüs-

sigen Mittelschichtsektors bewirken. Dieser von den NGOs geförderte Teil des Mittelstandes ist ausgesprochen korruptionsanfällig, bevorzugt opportunistische politische Praktiken, weist einen klaren parasitären Charakter auf und frönt einem unverantwortlichen Konsumstil. Deshalb vertritt der Autor die These, dass die ersatzlose Streichung der meisten Formen der Entwicklungshilfe eine echte Wohltat der hochindustrialisierten Nationen zugunsten einer humanitären Evolution der Dritten Welt darstellen würde. Als Ausnahmen lasse ich vornehmlich die Katastrophenhilfe, die Unterstützung von Stipendiaten und die wissenschaftliche Kooperation gelten.

Die Folgen dieser echten Modernisierung der Korruption sind bekannt. Die Mehrheit der lateinamerikanischen Bevölkerung ist im Begriff, jegliches Vertrauen in den Staat aufzugeben. Legitimitätsschwund aller kollektiven Anstrengungen, anomisches Verhalten, Wahlenthaltung, Hinwendung zum Privaten sowie ein breites Klima von Verzweiflung und Passivität sind die Konsequenzen. Populistische Parteien, die kein klares Programm anzubieten haben, aber eine schrille Antisystem-Rhetorik vertreten, gewinnen klar an Bedeutung (wie in Guatemala, Haiti und vor allem in Venezuela). Das Phänomen der Antipolitik – eigentlich der Vertrauensverlust des Bürgers gegenüber Parteien, Politikern und Ideologien – signalisiert eine weitgehende Diskreditierung der gesamten öffentlichen Sphäre. Man spürt zusehends, dass die Parteien die Fähigkeit einbüßen, die Interessen der diversen Bevölkerungsektoren zu artikulieren und sie in praktisch-politische Forderungen umzuwandeln. Die wachsende und Anomie herbeiführende Komplexität des sozialen Lebens, die zunehmende Alltagsunsicherheit sowie die Zerstörung verbindlicher ethischer Normen und Orientierungswerte stellen einige der Phänomene dar, die in Lateinamerika mit dem gegenwärtigen imitativen Demokratisierungs- und Modernisierungsprozess einhergehen.

Der wichtigste Vorteil für den einfachen Bürger, den das neoliberale Regime mit sich gebracht hat, besteht darin, dass im Rahmen einer besseren Kenntnis des Rechtsstaates die Menschenrechte und viele Gesetze von den Behörden genauer als früher beachtet werden. Ansonsten hat ein bedeutsamer Teil der lateinamerikanischen Gesellschaft inzwischen eine pragmatische Einstellung gegenüber der Politik und den Politikern angenommen. Man nimmt sie wahr und man nimmt sie hin wie die Müllabfuhr oder wie ein Begräbnisunternehmen, das heißt wie Einrichtungen des sozialen Lebens, die unerfreulich, aber zugleich unvermeidlich und unverzichtbar sind.

Detlef Nolte

Ursachen und Folgen hoher Kriminalitätsraten mangelnder Rechtssicherheit in Lateinamerika

In vielen lateinamerikanischen Staaten ist der Rechtsfrieden nachhaltig gestört. Dies hat soziale, wirtschaftliche und politische Ursachen und Konsequenzen. Die mangelnde Rechtssicherheit hat mehrere Dimensionen: Sie betrifft einerseits die massive Verletzung von Rechtsgütern durch Straftäter, andererseits den mangelhaften Schutz oder gar die Verletzung der Rechte der Bürger durch den Staat und die Justiz sowie die Ungleichbehandlung der Bürger vor dem Gesetz. Sie untergräbt die demokratische Legitimation und ist in Teilen zugleich eine Folge demokratischer Defizite. Zwischen den durch die Rechtsunsicherheit induzierten negativen Entwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik bestehen Wechselbeziehungen, die sich zu einem *circulus vitiosus* verdichten können.

1. Anstieg der Gewaltkriminalität

In Lateinamerika war in den 90er Jahren ein deutlicher Anstieg der Kriminalität und in besonderer Weise der Gewaltkriminalität zu verzeichnen. Im Vorfeld des II. Gipfeltreffens der Regierungs- und Staatschefs Süd- und Nordamerikas in Santiago de Chile hatte die Zeitschrift „Newsweek“ in der Ausgabe vom 20. April 1998 ihre Leser auf die Lage in Lateinamerika eingestimmt: „In Lateinamerika kommen nun im Durchschnitt 30 Morde auf 100.000 Einwohner, sechs Mal so viele wie im Weltdurchschnitt, vier Mal so viele wie in den USA und doppelt so viele wie in Afrika oder im Mittleren Osten“. Und in der Zusammenfassung einer Studie der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank über die Gewalt in Lateinamerika vom August 1999 heißt es: „In Lateinamerika ist die Gewalt extensiv, und sie verursacht immense Kosten. Die gebräuchlichsten Indikatoren illustrieren ihren Umfang: In der Region kommt es jedes Jahr zu 140.000 Morden; jeder Lateinamerikaner verliert aufgrund der Gewalt

das Äquivalent von fast drei „Gesundheitstagen“ pro Jahr; 28 Millionen Familien werden in jedem Jahr Opfer eines Diebstahls oder Raubüberfalls, oder, um es noch drastischer auszudrücken, in jeder Minute werden 54 Familien ausgeraubt, nahezu jede Sekunde eine. Die Gewalt, egal mit welchem dieser Indikatoren man sie misst, ist in dieser Region fünfmal so hoch wie im Rest der Welt. Die Gewalt gegen Sachen und Personen entspricht einer Zerstörung und dem Transfer von Ressourcen von ungefähr 14,2% des lateinamerikanischen BIP. Allein der Transfer von Ressourcen, der zwischen den Opfern und den Straftätern stattfindet, beläuft sich auf 2,1% des BIP, ein höherer Prozentsatz als sämtliche durch die öffentlichen Finanzen bewirkten Umverteilungseffekte“ (Londoño/Guerrero 1999: 3). Zynisch könnte man konstatieren, dass sich hier ein konkurrierendes System – gewissermaßen eine privatisierte Version – zur staatlichen Redistributionspolitik etabliert hat. Es stellt sich allerdings die Frage – ähnlich wie beim staatlichen System der Umverteilung –, ob der Transfer immer von den Reichen zu den Armen stattfindet und ob dem Kriterium der Bedürftigkeit ausreichend Rechnung getragen wird.

Ein besonderes Merkmal der Kriminalität in Lateinamerika ist das Ausmaß der Gewaltkriminalität, einschließlich Tötungsdelikte (vgl. Rubio 1998: 9). Zwar wies Lateinamerika nach Statistiken der Vereinten Nationen auch bereits in den 70er und 80er Jahren eine höhere Mordrate als andere Ländergruppen auf, der Abstand zu anderen Weltregionen wie Asien, Mittlerer Osten und Nordafrika und zu den reichen Ländern hat sich aber in 90er Jahren vergrößert (Fainzylber et al. 1998: 13). Nach Angaben der Panamerikanischen Gesundheitsorganisation, für die die Gewalt und deren Folgen mittlerweile ein Problem der öffentlichen Gesundheit auf dem Kontinent darstellen, hat die Mordrate in Lateinamerika zwischen 1984 und 1994 um mehr als 40% zugenommen (Buvinic et al. 1999: 2). Eine explorative Studie der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank, basierend auf sechs Ländern, kam für das Jahr 1995 auf 30 Morde pro 100.000 Einwohner in Lateinamerika, doppelt so viele wie 1980 (Londoño/Guerrero 1999: 19). Es ist davon auszugehen, dass sich die Situation in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht wesentlich verbessert, möglicherweise sogar verschlechtert hat. Für verschiedene lateinamerikanische Großstädte liegen neuere Daten vor, die auch auf beträchtliche Unterschiede in der Region verweisen. So entfielen auf jeweils 100.000 Einwohner in Mordopfern: in Cali 125 (1996), in San Salvador 85 (1996), in Rio de Janeiro 61 (1996), in Caracas 56 (1996), in Santiago de Chile 8 (1996) und zum Vergleich in Madrid 4 (1997) (Cruz 1999: 260).

Die bei weitem gewalttätigsten Länder in Lateinamerika sind Kolumbien, Guatemala und El Salvador (1997: 117 Morde auf 100.000 Einwohner). Im letztgenannten zentralamerikanischen Land kamen in Friedenszeiten zeitweilig jährlich mehr Menschen gewaltsam ums Leben als während des Bürgerkrieges. Bei 7.000 Morden im Jahr 1996 kam es nur zu 415 Verhaftungen (6% der Fälle), und weniger als ein Viertel dieser Verhaftungen führten zu einer Verurteilung (IDB 1999; Studie über die Justizreform in El Salvador). In Kolumbien (1995: 80 Morde auf 100.000 Einwohner) ist Mord in der Altersgruppe

der 15 bis 44 jährigen Männer mit einem Anteil von mehr als 60% die bei weitem häufigste Todesursache. Neben Mord haben auch andere Vergehen, wie etwa Raub deutlich zugenommen. Als weiterer Trend ist in Lateinamerika ein drastischer Anstieg der Entführungen (gegen Lösegeld) zu verzeichnen. Mittlerweile entfällt die Hälfte aller weltweit verkauften Versicherungspolice für Entführungen auf Lateinamerika (Newsweek 20. April 1998: 20).

Besonders gravierend stellt sich das Problem der Jugendkriminalität. Jugendliche, vor allem männliche Jugendliche, sind zu einem hohen Prozentsatz sowohl Täter als auch Opfer. In der ersten Hälfte der 90er Jahre entfielen in Lateinamerika und der Karibik fast 30% der Morde auf Heranwachsende (10-19 Jahre), bei einem Anteil von 20% dieser Gruppe an der Gesamtbevölkerung. In zehn von 21 Ländern in der Region war Mord die zweithäufigste Todesursache in dieser Altersgruppe (Weaver/Maddaleno 1999: 338).

In vielen lateinamerikanischen Großstädten stellen die Jugendbanden (hierzu Moser/van Bronkhorst 1999; Rodgers 1999; Weaver/Maddaleno 1999), deren Ausgangs- und Identifikationspunkt in der Regel ein bestimmtes Stadtviertel oder ein bestimmter Straßenzug ist, ein besonderes Sicherheitsproblem dar. Dies gilt vor allem, wenn sie wie etwa die brasilianischen *quadrilhas* in den Drogenhandel involviert sind, oder – wie im Falle Kolumbiens – sich jugendliche Auftragskiller (*sicarios*) häufig aus den Mitgliedern von Jugendbanden rekrutieren. Im Falle der besonders gewalttätigen *maras* in El Salvador kommt der nur kurz zurückliegenden Bürgerkriegserfahrung, aber auch der Deportationspolitik (u.a. straffällig gewordener Jugendlicher) der USA konfliktverschärfende Bedeutung zu. Für El Salvador konnte nachgewiesen werden, dass die Zugehörigkeit zu Jugendbanden eindeutig die Bereitschaft erhöht, Tötungsdelikte zu begehen (siehe Cruz et al. 1999: 90).

Zu den Bedingungen für die Herausbildung von Jugendbanden gehören Armut und die damit zusammenhängenden Prozesse sozialer Desintegration (in den betreffenden Vierteln), wobei die jeweilige Ausprägung der Jugendbanden wie auch die zusätzlichen Entstehungsursachen von Land zu Land (teilweise auch von Stadt zu Stadt) sehr variieren. Die soziale Lage in Lateinamerika und die geringen Aussichten auf einen raschen und umfassenden wirtschaftlichen Aufschwung, der mehr Jugendlichen Arbeitsmöglichkeiten im formalen Wirtschaftssektor eröffnen würde, wie auch die gravierenden Defizite im Bildungswesen lassen befürchten, dass das Problem der Jugendbanden nicht an Virulenz verlieren wird.

Die Kriminalität wird von den Bürgerinnen und Bürgern Lateinamerikas mittlerweile als eines der zentralen Probleme in den betreffenden Ländern wahrgenommen. In einer Umfrage des „Latinobarómetro“ in 17 lateinamerikanischen Ländern waren 1997 80% der Befragten der Meinung, die Kriminalität habe zugenommen, zwei von fünf Befragten (in Venezuela und Mexiko sogar jeder zweite) äußerten, sie selbst oder ein Familienmitglied seien in den vergangenen 12 Monaten schon einmal angegriffen, überfallen oder Opfer eines Verbrechens gewesen. Andere länderspezifische Meinungsumfragen ergeben noch höhere Werte: In Lima/Peru äußerten 1997 in einer Umfrage 70% der

Befragten, mindestens ein Familienmitglied sei in den vergangenen 12 Monaten Opfer eines Verbrechens (zumeist Raub oder Einbruch) gewesen, in El Salvador waren es in einer Umfrage im gleichen Jahr drei von fünf der Befragten (Gaviria/Pagés 1999: 9).

Ergebnisse von Opferstudien (Viktimologie), basierend auf Umfragedaten, verweisen zwar – wie nicht anders zu erwarten – bei steigendem sozialen Status auf eine höhere Wahrscheinlichkeit, Opfer einer Straftat zu werden. Dies gilt auch, allerdings in geringerem Umfang, für Länder, die eine besonders große Einkommensungleichheit aufweisen. D.h. in diesen Ländern entfällt ein wachsender Anteil der Opfer von Straftaten auf die armen Bevölkerungssegmente (vgl. Gaviria/Pagés 1999: 11-13). Dies mag auf höhere private Ausgaben für Sicherheit in den wohlhabenderen Haushalten, eine stärkere Polizeipräsenz in diesen Stadtteilen und die konsequentere Verfolgung von Straftaten in diesen Bevölkerungsgruppen zurückzuführen sein. Insgesamt zeigt sich eine Tendenz, dass sich Verbrechen gegen das Eigentum stärker auf die wohlhabenderen Haushalte konzentrieren, Gewaltverbrechen (vor allem Mord) entfallen demgegenüber zu einem hohen Prozentsatz auf arme Haushalte (Gaviria/Pagés 1999: 13). Empirische Studien zeigen, dass die Opfer von Gewaltverbrechen – wie auch die Täter – überdurchschnittlich aus der Unterschicht kommen (siehe CEPAL 1999: 218-219; Londoño/Guerrero 1999: 14).

2. Ursachen der hohen Kriminalitätsrate

Wo liegen die Ursachen für die im Vergleich mit anderen Weltregionen hohe Kriminalitätsrate in Lateinamerika? Zunächst einmal haben der soziale Umbruch und die Verelendungsprozesse der vergangenen beiden Dekaden destabilisierend auf die lateinamerikanischen Gesellschaften gewirkt und den Anstieg der Kriminalität begünstigt. Dies gilt insbesondere für Nachkriegsgesellschaften oder Gesellschaften, die sich noch im Bürgerkrieg befinden, in denen die Tötungshemmungen besonders niedrig sind.

Durch den internationalen Drogenhandel hat die Kriminalität eine zusätzliche Dimension erhalten. Vergleichende Untersuchungen zeigen, dass sich die Drogenproduktion und der Drogenhandel unmittelbar auf die Kriminalitätsraten auswirken. Fast alle lateinamerikanischen Staaten sind, ob als Produktionsstandorte, Transitländer oder logistische Basen (Chemikalien, Geldwäsche), in das Drogengeschäft eingebunden. Zumindest in diesem Bereich ist Lateinamerika eine aktive Einbindung in den Prozess der Globalisierung gelungen, werden komparative Vorteile genutzt – wenn auch in einem illegalen Wirtschaftszweig. Aufgrund der immer noch immensen Gewinne im Drogenhandel, der günstigen klimatischen Bedingungen für den Anbau bestimmter Pflanzen, der sozialen Gegensätze und mangels attraktiver Alternativen wird das Drogenproblem auf mittlere Sicht kaum an Virulenz verlieren. Eher werden durch den steigenden Drogenkonsum in Lateinamerika die negativen Auswir-

kungen zunehmen. In der Umfrage des „Latinobarómetro“ von 1997 sahen 70% der befragten Lateinamerikaner einen Anstieg des Drogenhandels in ihren Ländern. Der gleiche Prozentsatz stufte das Drogenproblem als ernstes Problem ein, und fast 80% der Befragten meinten, der Drogenkonsum habe in ihrem Land zugenommen. Die immensen Gewinne, die im Drogenhandel erzielt werden, begünstigen die Korruption von Staat und Gesellschaft. In US-amerikanischen Schreckens- und Interventionsszenarien taucht deshalb immer häufiger der Begriff des „Narcostaates“ auf.

In Lateinamerika tut sich vielerorts ein Teufelskreis auf. Die wirtschaftliche Rezession und eine regressive Einkommensverteilung begünstigen den Anstieg der Kriminalität. Diese erzeugt hohe soziale und wirtschaftliche Kosten und beeinträchtigt die Aussichten auf eine wirtschaftliche Erholung. Die wirtschaftliche Stagnation verschärft wiederum die sozialen Gegensätze und beschleunigt den Prozess gesellschaftlicher Desintegration. Studien der Weltbank und der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank, die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre abgeschlossen wurden, kommen zu folgenden Ergebnissen:

- Es besteht ein direkter statistischer Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Kriminalität (Mord und Raub) und der Einkommensverteilung: Länder mit einer regressiven Einkommensverteilung weisen höhere Kriminalitätsraten auf als Länder mit einer egalitären Einkommensverteilung (vgl. Bourguignon 1999; Londoño/Guerrero 1999: 38-40; Lederman et al. 1999; Lederman/Loayza 1999: 8-9). Es ist deshalb kein Zufall, dass Lateinamerika im internationalen Vergleich sowohl die Region mit der regressivsten Einkommensverteilung ist, als auch die höchste Mordrate verzeichnet. Die Kriminalitätsrate liegt um so niedriger, je höher der Einkommensanteil und das Einkommensniveau sind, die auf das ärmste Fünftel der Bevölkerung entfallen (Fainzylber et al. 1998; 1999). Aber auch ein wachsender Anteil der mittleren Einkommensquintile (in Relation zur obersten Einkommenskategorie), d.h. der Mittelschichten, wirkt sich positiv auf die Reduktion der Kriminalitätsrate aus (Fainzylber et al. 1999: 15). Was die Einkommensverteilung betrifft hatte zuletzt die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank in ihrem Jahresbericht 1998/99 auf die extreme soziale Schieflage in der Region hingewiesen: „Lateinamerika und die Karibik haben die weltweit größten Unterschiede in der Einkommensverteilung. Ein Viertel des Nationaleinkommens entfällt auf 5% der Bevölkerung, und auf die obersten 10% entfallen 40%. Solche Verhältnisse sind nur noch in einigen afrikanischen Ländern zu finden, deren Pro-Kopf-Einkommen die Hälfte des Niveaus in Lateinamerika beträgt“ (IDB 1998: 11).
- Auch zwischen Wirtschaftswachstum und Kriminalität lässt sich ein statistischer Zusammenhang nachweisen (vgl. Bourguignon 1999; Fainzylber et al. 1998: 28; Londoño/Guerrero 1999: 40; Lederman et al. 1999; Lederman/Loayza 1999: 9). Ein niedriges Wirtschaftswachstum begünstigt den Anstieg der Kriminalitätsrate. Insofern leisten der wirtschaftliche Einbruch der 80er Jahre – der „verlorenen Dekade“ – und die hohe Volatilität des Wachstums in vielen Ländern Lateinamerikas in den 90er Jahren einen

Beitrag zur Erklärung der kritischen Sicherheitslage in der Region; zumal bei einem Anstieg der Kriminalität mit einem Trägheitsmoment gerechnet werden muss, d.h. die Kriminalitätsrate bleibt zunächst hoch, auch wenn sich das Wirtschaftswachstum beschleunigt (siehe Fainzylber et al. 1998: 31). Bei einem Wirtschaftswachstum, das mit steigender Einkommensungleichheit einhergeht, können die positiven Auswirkungen auf den Rückgang der Kriminalitätsrate neutralisiert werden, im Extremfall kann es sogar zu einem Anstieg der Kriminalität kommen (Fainzylber et al. 1999: 16).

- Verbrechen werden eher in Großstädten (von über 1 Million Einwohner) begangen. Das rasche Wachstum der Großstädte wirkt sozial desintegrierend, und die staatlichen Dienstleistungen im Bereich der Inneren Sicherheit (Polizei, Justiz) können mit dem Wachstum der urbanen Bevölkerung (80% in Lateinamerika) nicht Schritt halten. Dadurch verringert sich das Risiko der Straftäter, verhaftet und abgeurteilt zu werden (Gaviria/Pagés 1999: 14-21). Insofern leisten der hohe Verstädterungsgrad und das schnelle Wachstum der Städte in der Region – unabhängig von anderen Faktoren – einen Beitrag zur Erklärung der im Vergleich mit anderen Weltregionen hohen Kriminalitätsrate in Lateinamerika.
- Die Verbreitung von Handfeuerwaffen erhöht das Risiko von Gewaltverbrechen. Dies gilt vor allem für die Täter, teilweise auch für die Opfer, und erklärt neben anderen Faktoren, warum sich gerade Gesellschaften nach Bürgerkriegen, in denen sich eine große Zahl Kleinwaffen im Umlauf befindet, durch ein hohes Ausmaß von Gewaltkriminalität auszeichnen (Cruz et al. 1999: 91-94).
- Schwieriger erweist sich der Nachweis eines (linearen) statistischen Zusammenhangs zwischen dem Bildungsniveau und der Kriminalität, obgleich ein hohes Bildungsniveau tendenziell mit einer geringeren Kriminalitätsrate einherzugehen scheint (vgl. Londoño/Guerrero 1999: 38; Lederman/Loayza 1999: 8). Ein Anstieg des Bildungsniveaus bei gleichbleibend regressiver oder sich sogar verschlechternder Einkommensverteilung kann allerdings einen Anstieg der Kriminalitätsrate begünstigen (Fainzylber et al. 1999: 17).
- Die geringe Effizienz von Polizei und Justiz sowie das geringe Vertrauen, das die Bürger in Lateinamerika zu Recht beiden Institutionen entgegenbringen (vgl. Londoño/Guerrero 1999: 36/37; IDB 2000: 77), sind Faktoren, die das Risikokalkül potentieller Straftäter beeinflussen und sich negativ auf die Kriminalitätsrate auswirken. Dies gilt vor allem bei geringen Aufklärungs- und Verurteilungsraten (siehe Fainzylber et al. 1998: 21/28 und 1999: 20), wie sie für Lateinamerika typisch sind. In Argentinien lag beispielsweise die Aburteilungsrate in Bezug auf alle registrierten Verbrechen in den 90er Jahren unter 4% (Lederman 1999: 4/8).
- Auch zwischen sozialem Kapital, vor allem sozialem Vertrauen, und der Kriminalitätsrate (vor allem der Mordrate) lässt sich ein statistischer Zusammenhang nachweisen, unabhängig von den Wechselbeziehungen zwi-

schen beiden Variablen (vgl. Lederman et al. 1999; Londoño/Guerrero 1999: 33-34).

3. Soziale, wirtschaftliche und politische Folgen von Gewalt und Kriminalität

Zu den sozialen Folgen von Gewalt und Kriminalität gehören mehr noch als die materiellen Kosten die Angst und die psychischen Nachwirkungen nicht nur bei den Opfern, sondern in der gesamten Gesellschaft. Diese Auswirkungen betreffen in Lateinamerika Gesellschaften, die bereits vor der aktuellen Gewaltwelle eine niedrige Kohäsion aufgewiesen haben. Kriminalität und Gewalt zerstören soziales Kapital und sind zugleich eine Folge geringer gesellschaftlicher Kohäsion. Soziales Kapital bezieht sich nach Putnam (1997: 31) auf Merkmale sozialer Organisation, wie Netzwerke, Normen und soziales Vertrauen, die eine Abstimmung und Kooperation zum gegenseitigen Nutzen erleichtern. Die Gewalt und Kriminalität verringern das interpersonelle Vertrauen und die Zusammenarbeit in formalen und informalen sozialen Organisationen. Das im internationalen Vergleich geringe interpersonelle Vertrauen in Lateinamerika könnte in einem Klima der Angst vor der Kriminalität weiter abnehmen. Nach Daten des „Latinobarómetro“ äußerten 1997 und 1998 jeweils nur ein Fünftel der befragten Südamerikaner Vertrauen in ihre Mitbürger, in Zentralamerika waren es 29% und in Mexiko – als große Ausnahme – immerhin 43%.

Zu den wirtschaftlichen Kosten der Kriminalität gehören die Verluste an Menschenleben, der Arbeitsausfall bei Opfern von Gewaltverbrechen, die Kosten für Heilung und Rehabilitation, der Verlust oder die Zerstörung von privaten und öffentlichen Sachwerten, die Kosten für Polizei, Gerichte, der Unterhalt von Gefängnissen, die Aufwendungen für die private Sicherheit, die Rückwirkungen auf die Entwicklung von Humankapital (Stichwort: Jugendkriminalität) etc. Sehr viel schwieriger als diese Kosten sind die finanziellen Auswirkungen unternehmerischer oder anderer ökonomischer „*non-decisions*“ aufgrund der Sicherheitslage, wie der Verzicht auf Investitionen oder Konsum, die Beeinflussung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen (z.B. der verminderte Schulbesuch von Kindern in Problemvierteln oder der Verzicht auf die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen zu bestimmten Tageszeiten), zahlenmäßig zu erfassen. Schätzungen über die ökonomischen Kosten der Kriminalität sind deshalb äußerst schwierig und beschränken sich meist auf Aspekte, für die bereits Daten vorliegen oder einfach zu ermitteln sind (vgl. Rubio 1998).

Nach Studien der Weltbank und der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank belaufen sich die Kosten der Kriminalität auf einen Wert, der im lateinamerikanischen Durchschnitt – je nach Berechnungsgrundlage – zwischen 7,5% und 14% des BIP entspricht (zum Vergleich: USA 3,7%). Für Kolumbien

und El Salvador wurden sogar Kosten in Höhe von 25% des BIP errechnet (Buvenic 1999: 19-20; Londoño/Guerrero 1999: 26; Bourguignon 1999: Tabelle 3). Diese Zahlen besagen allerdings nicht, dass die betreffenden Volkswirtschaften ohne Gewalt und Kriminalität zusätzlich in dem genannten Umfang gewachsen wären (schließlich wird durch die hohe Kriminalität erst eine Nachfrage für bestimmte Dienstleistungen erzeugt). Für Kolumbien liegen allerdings für Mitte der 90er Jahre Berechnungen vor, nach denen der Andenstaat ohne die Kosten, die durch Gewalt und Kriminalität der vorausgegangenen Jahre entstanden sind, ein um ein Drittel höheres BIP aufweisen würde (Ayres 1998: 8).

Gewalt und Kriminalität untergraben die Legitimität der Regierungen (durch negative Leistungen im Sicherheitsbereich und die Notwendigkeit, finanzielle Ressourcen von anderen staatlichen Aufgaben abzuziehen). In vielen lateinamerikanischen Ländern kann der Staat nur noch sehr beschränkt seiner Aufgabe nachkommen, Leben, körperliche Unversehrtheit und Besitz seiner Bürger zu schützen. Dies schränkt die Lebensqualität der Bürger ein und schafft ein neues soziales Gefälle, was den staatlichen und privaten Schutz vor Gewalttättern betrifft, bei einer insgesamt wachsenden Bereitschaft der Bürger, Maßnahmen zur Selbstverteidigung (Erwerb von Waffen etc.) und Selbstjustiz zu ergreifen. Zugleich wird der Schutz von Eigentum und Leben zunehmend privatisiert, d.h., die Wohlhabenden können sich ein Mehr an Schutz durch private Sicherheitsdienste erkaufen, in manchen Armenvierteln ist die Polizei demgegenüber gar nicht mehr präsent. Die privaten Sicherheitsdienste expandieren und verfügen in vielen Staaten der Region mittlerweile über mehr Personal als die Polizei. Die Polizei ist in den meisten Ländern darüber hinaus schlecht ausgerüstet, unterbezahlt und wegen ihrer Übergriffe gefürchtet. Nach einer vergleichenden Studie der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank (Londoño/Guerrero 1999: 22) waren die Ausgaben für private Sicherheitsdienste Mitte der 90er Jahre im lateinamerikanischen Durchschnitt mit 1,4% des BIP höher als die Aufwendungen für öffentliche Sicherheit (ohne Justiz), die sich auf 1,1% des BIP beliefen.

Welche politischen Folgen sich aus dem Anstieg der Kriminalität und dem Gefühl permanenter Angst ergeben, ist nur in Ansätzen abzusehen. So könnte beispielsweise der Ruf nach der starken Hand zur Bewältigung des Kriminalitätsproblems in Lateinamerika mit seiner Tradition autoritärer Herrschaft, mangelnder Gewaltenteilung und -kontrolle sowie einem unzureichenden Schutz der Bürgerrechte gefährliche Entwicklungen heraufbeschwören. Im „Latinobarómetro“ von 1995 sprach sich in allen Ländern ein hoher Prozentsatz der Bevölkerung (63% in Chile, 78% in Venezuela) für ein bisschen Politik der harten Hand („*un poco de mano dura*“) aus. Meinungsumfragen aus einzelnen Ländern zeigen, wie ein wachsendes Gefühl der Unsicherheit mit einer größeren Skepsis gegenüber der Politik und der Demokratie einhergeht. Andere Meinungsumfragen dokumentieren in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern eine wachsende Toleranz gegenüber Aktionen der Selbstjustiz und Übergriffen der Polizei.

4. Rechtsstaatliche Defizite

Die Kriminalität und ihre Folgen sind nur ein Aspekt, vielleicht der dramatischste der Rechtsunsicherheit. Durch die Kriminalität werden Grundrechte der Bürger – das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und das Recht auf Eigentum – direkt tangiert. Indirekt werden aufgrund der durch die hohe Kriminalitätsrate induzierten Verhaltensänderungen auch die persönlichen Wahlmöglichkeiten im Hinblick auf spezifische Aspekte der Lebensgestaltung eingeschränkt.

Ein zusätzlicher Aspekt der Rechtsunsicherheit gründet in der unterschiedliche Durchsetzung des Rechts und der unterschiedlichen Behandlung der Bürger durch den Staat, vor allem durch Justiz und Polizei. Während die in weiten Bereichen vorherrschende Straflosigkeit bei kriminellen Vergehen den Rechtsstaat „von unten“ bedroht, wird er durch das Fehlverhalten von staatlichen Organen – einschließlich der Justiz – „von oben“ ausgehöhlt, mit unmittelbaren Folgen für die Qualität der demokratischen Systeme. In der Umfrage des „Latinobarómetro“ von 1996 war den Lateinamerikanern die Frage gestellt worden, ob es in ihrem Land Gleichheit vor dem Gesetz gebe. Drei von vier Südamerikanern und Mexikanern verneinten dies, in Argentinien und Brasilien waren es sogar 9 von 10 Befragten. Dabei lässt sich ein statischer Zusammenhang zwischen der Einkommensverteilung (gemessen über den GINI-Koeffizienten) und dem Glauben an die Gleichheit vor dem Gesetz nachweisen. Dieser ist um so geringer, je ungleicher der gesellschaftliche Reichtum verteilt ist (IDB 2000: 77).

Die rechtsstaatlichen Defizite oder die mangelnde rechtsstaatliche Unterfütterung gehören zu den Grundproblemen der Demokratie in Lateinamerika. Die Entwicklung von Rechtsstaat und Demokratie ist in Lateinamerika nicht synchron verlaufen. Das Recht war in Lateinamerika traditionell ein Werkzeug des Staates und der Regierungen, um ihre Untertanen und politischen Gegner unter Kontrolle zu halten, und weniger ein Instrument für die Bürger, den Staat und die jeweiligen Amtsinhaber zu kontrollieren und die Bürger gegenüber möglichen Übergriffen der Politik und der staatlichen Verwaltung (einschließlich der Polizei) zu schützen. Dem ehemaligen brasilianischen Präsidenten Getúlio Vargas wird der Satz zugeschrieben: „Für meine Freunde, was immer sie wollen, für meine Feinde das Gesetz.“

Die Demokratie benötigt aber zu ihrer dauerhaften Absicherung den Rechtsstaat. In vielen lateinamerikanischen Staaten wurden die politischen Freiheitsrechte in einem politischen und sozialen Umfeld verankert, in dem die bürgerlichen Grundrechte nicht ausreichend geschützt bzw. in ihrer Anwendung auf bestimmte Gesellschaftssegmente begrenzt waren. Der argentinische Politikwissenschaftler Guillermo O'Donnell hatte bereits Anfang der 90er Jahre in prägnanter Weise darauf hingewiesen, dass in vielen lateinamerika-

nischen Ländern zwar die politischen Voraussetzungen (Grundrechte) und die partizipatorischen Rechte einer pluralistischen Demokratie respektiert, aber andere Komponenten der Demokratie systematisch verletzt werden, d.h. „wir befinden uns in einer Situation, in der man frei wählen kann und der Prozess der Stimmauszählung transparent ist, aber in denen man keine korrekte Behandlung durch Polizei und Justiz erwarten kann“ (O'Donnell 1994: 166-167).

Rechtsstaatliche Mängel zeigen sich in unterschiedlichen Bereichen (vgl. O'Donnell 1999: 311-313): in der Gesetzgebung selbst (falls sie Minderheiten diskriminiert oder dem Gleichheitsgrundsatz widerspricht), in der Anwendung der Gesetze, im Verhalten der staatlichen Bürokratie gegenüber dem einfachen Bürger, im Zugang zur Justiz und der Chance eines fairen Verfahrens sowie durch die Existenz rechtsfreier Räume (im geographischen Sinn). Gerade dem letzten Aspekt kommt in Lateinamerika wachsende Bedeutung zu: Es handelt sich dabei um Gebiete, die sowohl in abgelegenen Landesteilen als auch in den großen Städten liegen können, in denen die Staatsgewalt *de facto* nicht präsent ist, weder durch Polizeikräfte noch durch eine ausreichende Ahndung von Rechtsvergehen, und in denen zuweilen andere Akteure (kriminelle Banden, Guerillagruppen, paramilitärische Gruppen) als Ordnungsmacht wirken. Oder es handelt sich um Regionen, in denen die Justiz und die staatliche Verwaltung von gesellschaftlichen Akteuren für private Interessen kolonisiert werden.

5. Krise der Justiz

Es mag vor diesem Hintergrund nicht verwundern, dass die „dritte Gewalt“, d.h. die Justiz, in den 90er Jahren in nahezu allen lateinamerikanischen Ländern in die Kritik der öffentlichen und veröffentlichten Meinung geraten ist. Sie gilt als korruptionsanfällig, willfährig gegenüber politischer Einflussnahme, ineffizient, für breite und sozial schwache Gesellschaftsschichten schwer zugänglich und gegenüber den Mächtigen der Gesellschaft als allzu nachsichtig. Noch 1998 erklärte ein argentinischer Unternehmer, der unter dem Verdacht stand, eine kriminelle Vereinigung zu leiten und Anstifter für die Ermordung eines kritischen Journalisten zu sein, und der über beste Beziehungen zur Politik verfügte, in aller Öffentlichkeit: „Macht bedeutet Straflosigkeit“.

In einer 1998 veröffentlichten Studie zu den „*fault lines*“ der Demokratie in Lateinamerika heißt es zum Thema Justiz: „Die bestehenden Justizsysteme sind weder unabhängig noch effizient. Mit wenigen Ausnahmen haben sie dabei versagt, sicherzustellen, dass die Bürger angemessen in den Genuss ihrer verfassungsmäßigen Rechte kommen. Sie haben unter der politischen Manipulation sowohl ziviler als auch militärischer Regierungen gelitten, und es ermangelte ihnen an ausreichenden Finanzmitteln, um ihre Funktionen effizient zu erfüllen. Die politische Stellung der Richter gegenüber der Regierung war immer sehr schwach gewesen. Darüber hinaus sind zeitliche Verzögerungen und Korruption in vielen lateinamerikanischen Judikativen an der Tagesord-

nung, und die Justiz ist nicht für alle zugänglich, die dem Recht Geltung verschaffen wollen“ (Frühling 1998: 237)

In einer anderen, im gleichen Jahr veröffentlichten Studie über die Justiz und Justizreformen in Lateinamerika schreibt die Autorin, eine Expertin mit langjährigen Erfahrungen mit Rechtsreformprogrammen in Lateinamerika: „Es gibt eine Vielzahl von Ländern, in denen Polizisten als Banditen mit Dienstmarke wahrgenommen werden, in denen die Richter weniger wissen als Studierende einer guten Universität im ersten Studienjahr (was an sich nicht von Bedeutung sein muss, da ihre Entscheidungen gewöhnlich von korrupten Justizangestellten vorbereitet werden), die Gesetze selbst Menschenrechtsverletzungen oder auch nur Verstöße gegen seriöse Geschäftspraktiken enthalten, und der beste Weg mit der Justiz umzugehen darin besteht, sie zu meiden. Gibt es diese Möglichkeit nicht, besteht die zweitbeste Lösung darin, sich freizukaufen, und viele erfolgreiche Anwälte haben sich darauf spezialisiert, ihren Klienten dabei zu helfen, gerade dies zu tun“ (Hammergren 1998: 20).

Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass in Meinungsumfragen der Justiz in vielen Ländern nur ein begrenztes Vertrauen entgegengebracht: Viel oder etwas Vertrauen in die Justiz äußerten beispielsweise nach Daten des „Latinbarómetro“ von 1998 in Peru nur 17%, in Argentinien 19%, in Ecuador 22% und in Nicaragua 24%. Allerdings gibt es auch Ausnahmen, wie etwa Costa Rica, Uruguay oder Brasilien, in denen die Justiz deutlich höhere Vertrauenswerte aufweist, und im allgemeinen werden auch die Exekutive und die Legislative nicht besser, zuweilen sogar schlechter beurteilt. Die Unzufriedenheit mit der Justiz, für die die Regierungen häufig mitverantwortlich sind und die sie gleichzeitig als Rechtfertigung für mehr politische Kontrolle heranziehen, ist somit Teil der generellen Unzufriedenheit mit der Funktionsweise der staatlichen Institutionen in Lateinamerika, sie kann aber nicht gänzlich unter die allgemeine Staatsverdrossenheit subsumiert werden.

Vertrauen in die politischen Institutionen 1998 (in % der Befragten)

Frage: Wie viel Vertrauen haben Sie gegenüber den genannten Institutionen?
 Antworten „viel“ oder „etwas“ Vertrauen

	Kirche	Militär	Justiz	Präsident	Kongress	Parteien
Argentinien	59	25	19	22	18	17
Bolivien	88	36	27	36	27	20
Brasilien	75	52	41	41	23	20
Chile	79	48	36	55	40	24
Costa Rica	89	14	57	42	31	29
Ekuador	73	63	22	35	18	15
El Salvador	81	35	36	42	31	23
Guatemala	87	36	27	34	21	20
Honduras	83	41	41	56	46	22
Kolumbien	80	40	29	35	24	17
Mexiko	78	38	29	42	35	34
Nikaragua	71	24	24	23	19	16
Panama	92	24	28	24	23	19
Paraguay	87	36	35	53	35	26
Peru	78	38	17	26	19	17
Uruguay	59	38	48	48	41	34
Venezuela	76	59	30	37	20	15

Quelle: Lagos (1999: 44).

Ein zentrales Element der Kritik an der Justiz betrifft deren nur unzureichende oder gar nicht vorhandene Unabhängigkeit von der Politik; oder wie es eine US-amerikanische Rechtsexpertin ausdrückte: „Die lateinamerikanische Justiz hatte gewöhnlich weniger funktionale Relevanz und war zugleich stärker politisch durchdrungen als die europäische“ (Hammergren 1998: 5). Eine der Forderungen bei Reformen der Justiz bezieht sich deshalb auf eine größere politische Unabhängigkeit. Dabei kommt drei Aspekten Bedeutung zu (vgl. Domingo 1999: 154):

- den Ernennungsverfahren für Richter und Staatsanwälte;
- dem Laufbahnsystem, soweit vorhanden, und hier vor allem der Amtsdauer;
- der Höhe der Entlohnung der Richter und der adäquaten Finanzierung (einschließlich der Verwaltung der Finanzmittel) des gesamten Rechtssystems (auch im Hinblick auf die Korruptionsrisiken).

Politische Erfahrungen mit Reformen, die auf eine größere politische Unabhängigkeit der Justiz – vor allem hinsichtlich der Ernennungspraxis – abzielten, zeigen:

- Politische und auch ökonomische Unabhängigkeit ohne ausreichende interne Reformen kann traditionelle Defekte (jetzt bei geringerer externer Kontrolle) verstärken.
- Häufig kam es zu einem Wechsel in der Abhängigkeit von einer, der regierenden Partei, zu politischen Quotierungssystemen bzw. der Ausnutzung der neuen Unabhängigkeit durch die amtierenden Regierungen, um personalpolitische Entscheidungen über ihre Amtszeit hinaus zu zementieren.

Eine größere politische Unabhängigkeit der Justiz sollte nicht mit politischer Neutralität verwechselt werden. Eine politisch unabhängige Justiz ist im Extremfall ein weiterer politischer Akteur. Insofern spricht vieles für Ernennungsmechanismen für die Richter an den Obersten Gerichten, die eine gewisse Rückkopplung der Justiz an politische und gesellschaftliche Veränderungen zu garantieren versprechen.

Die Schwäche der Justiz und der Mangel an politischen Kontrollmechanismen begünstigen ein weiteres Grundübel Lateinamerikas, die Korruption. Nach den Daten von *Transparency International* lagen 1999 unter 99 berücksichtigten Ländern nur zwei lateinamerikanische im oberen Drittel der Staaten mit wenig Korruption (Chile auf Platz 19 und Costa Rica auf Platz 32), sechs lateinamerikanische und karibische Staaten befinden sich im mittleren Drittel und die Mehrzahl von neun lateinamerikanischen Staaten entfielen auf das hintere Drittel der korruptesten Länder in der Welt (siehe Tabelle 1 in Brennpunkt Lateinamerika 06-2000: 52).

Bestimmte interne Organisationsmerkmale der lateinamerikanischen Justiz waren oder sind der Korruption besonders förderlich. Dazu gehören (vgl. Buscaglia 1999):

- die starke Konzentration unterschiedlicher organisatorischer Funktionen (rechtssprechender, verwaltungstechnischer, finanzieller, disziplinarischer) in wenigen Personen;
- die große Zahl, Komplexität und mangelnde Transparenz der Verfahrensschritte (wie auch die Dominanz schriftlicher Verfahren); und
- die in der Öffentlichkeit, aber auch in Justizkreisen verbreitete Unsicherheit und Unkenntnis hinsichtlich der geltenden Gesetze und Rechtsverordnungen, der bisherigen Rechtsprechung und der vorherrschenden Rechtsdoktrinen.

6. Rechtsunsicherheit und Korruption: ein Standortfaktor?

Im Zeitalter der Globalisierung und wirtschaftlichen Außenöffnung gehen die Qualität der nationalen Rechtssysteme, aber auch die Kriminalität und die Korruption in die Risikokalkulation aus- und inländischer Unternehmern ein. Nach einem im *Global Competitiveness Report* von 1999 enthaltenen kombinierten Index der Gesetzlosigkeit, der auf einer Befragung von einheimischen Unternehmern und acht Indikatoren basiert, mit denen das Ausmaß von Korruption,

der Steuerhinterziehung, Rechtsstaatlichkeit und Kriminalität erfasst werden, lagen zehn der 11 berücksichtigten lateinamerikanischen Länder – Ausnahme Chile – im hinteren Drittel. Auch in neueren Studien der Weltbank, die sich ihrerseits auf Unternehmerbefragungen und die Ergebnisse von Risikoanalysen beziehen, schneidet Lateinamerika im interregionalen Vergleich im Hinblick auf Rechtssicherheit, Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz sowie Korruption schlecht ab, wobei die Daten der Weltbank auf eine leichte Verbesserung der Situation in den 90er Jahren verweisen (siehe Weltbank 1997: 48; Burki/Perry 1997: 56; 1998: 20/23).

Rangliste der Staaten nach dem Ausmaß der Gesetzlosigkeit 1998

Brasilien	39
Costa Rica	40
Polen	41
Tschechische Republik	42
Vietnam	43
Slovakei	44
Südafrika	45
China	46
El Salvador	47
Argentinien	48
Peru	49
Bulgarien	50
Kolumbien	51
Mexiko	52
Ekuador	53
Venezuela	54
Philippinen	55
Bolivien	56
Ukraine	57
Indonesien	58
Russland	59

Fragen zum Ausmaß von:

Steuerhinterziehung;

Vergünstigungen/Korruption von Staatsbediensteten gegenüber Privatunternehmen oder -personen;

Irreguläre Zusatzzahlungen für bestimmte wirtschaftliche Transaktionen (Einfuhrlicenzen, Devisenkontrollen, Steuerschätzungen etc.);

politische Unabhängigkeit der Justiz;

Bestechlichkeit von Richtern und Justizpersonal;

mangelnder persönlicher Schutz durch die Polizei;

organisierte Kriminalität;

Bestechlichkeit wichtiger Politiker.

Quelle: Sachs (1999: 27)

Außerdem wird die Justiz im Rahmen der weitverbreiteten Forderungen nach einer Verkleinerung und Effizienzsteigerung des Staates heutzutage auch

nach wirtschaftlichen Effizienzkriterien bewertet. Im Extremfall gilt die Justiz als wirtschaftliches Entwicklungshemmnis. Gravierende Mängel im Justizwesen erhöhen die wirtschaftlichen Transaktionskosten (vgl. Eyazaguirre 1997) und beeinträchtigen die Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit wirtschaftspolitischer Entscheidungen (vgl. Sherwood 1997).

Prägnant heißt es dazu in einer Mitte der 90er Jahre veröffentlichten Studie über die Effizienz der Justiz in Lateinamerika: „Es besteht in ganz Lateinamerika eine weitverbreitete Überzeugung, dass der Justizsektor nicht in der Lage ist, die Entwicklung des Privatsektors in einer Marktwirtschaft zu fördern Dieser Vertrauensverlust hat wiederum die privaten Parteien dazu geführt, zusätzliche Kosten für rechtliche Verzögerungen bei ihren Transaktionen in Rechnung zu stellen, und diese zusätzlichen Kosten reduzieren die Wirtschaftstätigkeit und verzögern die wirtschaftliche Entwicklung ... die Region braucht dringend einen effizienten Justizsektor, um die Marktreformenten zu ergänzen, die kürzlich von vielen Regierungen eingeführt worden sind“ (Buscaglia/Ulen 1997: 275).

Diese Warnungen sollten zwar ernst genommen, aber auch nicht überbewertet werden. Aus unternehmerischer Perspektive – auch von ausländischen Unternehmen – sind Defizite im Rechtssystem oder auch die hohe Kriminalitätsrate Faktoren, die in Rechnung zu stellen bzw. in die Kostenkalkulation einzubeziehen sind, die aber im Vergleich mit anderen marktbezogenen Faktoren eher eine nachgeordnete Rolle spielen. Große multinationale Konzerne müssen aufgrund ihrer ökonomischen und politischen Macht auf den Märkten in Lateinamerika juristische Probleme nicht fürchten, erfahrene mittelständische Unternehmen aus dem Ausland passen sich ihren lateinamerikanischen Partnern an – d.h. sie meiden so weit wie möglich die Justiz und setzen, wann immer dies möglich und unter Kostengesichtspunkten noch vertretbar ist, auf außergerichtliche Einigungs- und Schlichtungsmechanismen. Allerdings mag das schlechte Image der Justiz und die allgemeine Rechtsunsicherheit in Lateinamerika die Hemmschwelle für mittelständische Unternehmen, die neu in das Lateinamerikageschäft einsteigen wollen, erhöhen; zumal deren Lateinamerikabild – dies gilt insbesondere für deutsche Unternehmen – immer noch von Militärdiktaturen und wirtschaftlicher Instabilität geprägt ist.

7. Reformen im Justizwesen und zur Stärkung des Rechtsstaates

Die Defekte der Justiz verteilten sich in ihren Auswirkungen traditionell ungleich auf die Gesellschaft. Die Reichen und Mächtigen konnten es sich häufig erlauben, die Justiz zu umgehen oder gegebenenfalls Nutzen aus ihren Mängeln zu ziehen. Für den Rest der Gesellschaft war sie eine Last oder eine unzugängliche öffentliche Dienstleistung. Oder wie es ein peruanischer Jurist ausdrückte (zitiert in Hammergren 1998: 17): Die Justiz war nie für die Reichen da, die sie

nicht brauchten, noch für die Armen, die sie sich nicht leisten konnten. Letztere wurden auf diese Weise gleich doppelt benachteiligt, sie waren ökonomisch arm und gleichzeitig auch „juristisch“ als Rechtssubjekte arm. Beides zusammen stellt die Grundlagen der Demokratie in Frage, die nach ihren Grundprinzipien von einer Gemeinschaft eigenverantwortlicher und in ihren Grundrechten gleicher Subjekte ausgeht. Reformen der Justiz, die für mehr Effizienz, eine Gleichbehandlung vor dem Gesetz und einen besseren Zugang für die bisher benachteiligten Bevölkerungsgruppen zur Rechtsprechung sorgen, liegen insofern im Interesse der großen Mehrheit der Gesellschaft, die sich allerdings nur schwer dafür mobilisieren lässt. Sie leisten darüber hinaus einen Beitrag zur Stärkung und besseren Verankerung der Demokratie¹.

In vielen lateinamerikanischen Ländern sind in den 90er Jahren, teilweise bereits in den 80er Jahren, Reformen im Justizbereich eingeleitet worden, die zu mehr Rechtsstaatlichkeit, zu einer besseren Kontrolle der Inhaber politischer Ämter und zur weitergehenden Konsolidierung der Demokratie beitragen können. Dies gilt im Hinblick auf die Ernennungspraxis der Richter (größere politische Unabhängigkeit), die Stärkung der Verfassungsgerichte, den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte (durch Menschenrechtsbeauftragte oder Ombudsmänner), die Stärkung und größere Unabhängigkeit der Wahlgerichte, die Reform des Strafrechts und der Strafprozessordnung oder auch im Hinblick auf Ansätze zur besseren Kontrolle der Korruption.

Darüber hinaus wurde das Thema von Internationalen Finanzorganisationen, wie der Weltbank und der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank, und in der bilateralen Kooperation aufgegriffen (siehe Ciurlizza 2000). So hat beispielsweise allein USAID zwischen 1985 und 1995 für Projekte zur Unterstützung von Rechtsreformen in Zentralamerika US\$ 200 Millionen aufgewendet (Correa Sutil 1999: 256). Diese externen finanziellen Anreize und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten für Reformkoalitionen zwischen externen und internen Akteuren haben den Reformprozess in Lateinamerika ohne Zweifel gefördert.

Die Reformprozesse haben in vielen Ländern eine Eigendynamik entwickelt. Um dauerhafte Reformfolge zu sehen, braucht es allerdings einen langen Atem. Letztlich geht es nur auf den ersten Blick um die Veränderung von Gesetzen und Institutionen. Für den langfristigen Erfolg wichtiger, aber auch zeitintensiver, sind Veränderungen von Einstellungen und Verhaltensweisen. Auch ein noch so großer Einsatz von Finanzmitteln und Beratern garantiert nicht den

¹ „Die Rechtspolitik ist von großer Relevanz für die Frage der Regimelegitimierung und –konsolidierung. Ohne wenigstens minimal wirksame Mechanismen der Rechtsstaatlichkeit werden zwei fundamentale Aufgaben verfassungsmäßiger Regierung nicht erfüllt: Erstens, den Staat im Hinblick auf Machtmissbrauch zu kontrollieren und die Regierung einer Kontrolle auf Transparenz, Verantwortlichkeit und Verfassungsmäßigkeit zu unterwerfen; und zweitens, die notwendigen Voraussetzungen für einen Mindestschutz der Rechte durch unparteiische, voraussehbare und zugängliche Rechtsmechanismen zu schaffen. Durch erstere werden die Grundlagen der verfassungsmäßigen Legitimität des Regimes gestärkt und durch letztere die Verinnerlichung demokratischer Werte gefördert, weil ein Beitrag dazu geleistet wird, den Staatsbürger durch den Schutz seiner Rechte Wirklichkeit werden zu lassen“ (Domingo 1999: 171).

Erfolg von Rechtsreformprogrammen². Dieser bleibt vor allem dann aus, wenn die Regierungen keinen ausreichenden Reformwillen zeigen. Darin liegt ein Grundproblem und Grundhemmnis bei Justizreformen: Die Justiz ist zugleich eine öffentliche Dienstleistungen wie auch ein politischer Machtfaktor. Justizreformen sind Reformen mit politischen Implikationen und Auswirkungen auf die politische Machtverteilung. Daraus erklären sich viele Widerstände oder Bestrebungen, den Justizreformen ein politisches Korsett anzulegen.

In einer rückblickenden Bewertung der Erfahrungen („*lessons learned*“) von Rechtsreformprojekten der Weltbank und von anderen Geberorganisationen (USAID, GTZ etc.) für die 90er Jahre lassen sich nicht nur für Lateinamerika folgende Ergebnisse festhalten (vgl. Thome 1998; World Bank 1999; Ciurlizza 2000):

- Bei Rechtsreformen handelt es sich um langfristige Prozesse.
- Der Reformprozess muss zunächst einmal in den Ländern selbst angestoßen werden, bevor sie wirkungsvoll von außen unterstützt werden können.
- Die jeweiligen Regierungen, genauso wie die Legislative und die Judikative selbst müssen sich für den Reformprozess engagieren.
- Eine vollständige Übernahme fremder Rechtssysteme ist nicht zu empfehlen.
- Justizreformen sind umfassende Reformen, die nicht allein den Justizsektor im engeren Sinn umfassen, sondern auch Akteure, auf deren Zusammenarbeit die Justiz angewiesen ist, wie etwa die Polizei, einbeziehen sollten.
- Justizreformen sind mit erheblichen Kosten verbunden, die von Anfang an bei der Planung in Rechnung zu ziehen sind.
- Justizreformen haben eine politische Dimension, es geht um Macht und Machtkontrolle, die bei der Planung zu berücksichtigen sind.

Viele der Reformen im Justizbereich befanden sich Ende der 90er Jahre erst in einer Anfangsphase, andere wurden nur halbherzig durchgeführt oder haben sich in der politischen Praxis noch nicht durchsetzen können. Und es gab in den 90er Jahren weiterhin Bestrebungen, die Justiz politisch zu kontrollieren und/oder gleichzuschalten. In Peru hat sich Präsident Fujimori 1997 mit der einfachen Parlamentsmehrheit seiner Regierungspartei(en) der Mehrzahl der Verfassungsrichter entledigt (neue wurden nicht ernannt), die übrige Justiz wurde über die Ernennung provisorischer Richter weitgehend gleichgeschaltet, und es war nur ein logischer Schritt, dass sich Peru seit 1999 als einziges lateinamerikanisches Land (mit Ausnahme Kubas) weigert, die Rechtsprechung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte anzuerkennen.

² Eine Ende der 90er Jahre in „Foreign Affairs“ veröffentlichte Bilanz aus US-amerikanischer Sicht fällt eher nüchtern aus: „Die Wirkungen dieser spießenden Rechtsstaatshilfe sind im allgemeinen positiv, wenn auch bescheiden. Nach mehr als zehn Jahren und Hunderten von Dollars an Unterstützung funktionieren viele Rechtssysteme in Lateinamerika immer noch schlecht“ (Carothers 1998: 104).

Gleichwohl kommt den in Lateinamerika eingeleiteten Justizreformen große Bedeutung beim Abbau von Rechtsunsicherheit wie auch bei der Stärkung und Vertiefung der Demokratie zu. Ihr Ausgang bleibt aber ungewiss. Die schwierige soziale Lage, die schroffen sozialen Gegensätze und die rechtspolitische Tradition Lateinamerikas lassen im Hinblick auf ein Mehr an Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit keine raschen Erfolge erwarten; zumal die Bürger und Bürgerinnen in Bezug auf Rechtsreformen widersprüchliche Erwartungen hegen. Soweit sie selbst mit den Strafverfolgungsorganen konfrontiert werden, erwartet sie eine faire Behandlung und Respektierung ihrer Grundrechte. Zugleich erhoffen sie sich von einer Justizreform die effizientere Verfolgung von Straftaten (zuweilen auch auf Kosten rechtsstaatlicher Prinzipien).

Literaturverzeichnis:

Viele Publikationen der Weltbank oder der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank zum Thema Kriminalität, Gewalt und Gewaltprävention sind im Internet unter (www.worldbank.org; www.iadb.org) abrufbar. Siehe auch die Website der Sektion „Law and Society in Latin America“ der *Latin American Studies Association* (LASA) (<http://darkwing.uoregon.edu/~caguire/lawandsociety.htm>).

- Ahrens, Helen / Nolte, Detlef (Hrsg.), 1999: Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt/M.
- Ayres, Roberto, 1998: Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean (World Bank Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints), Washington D.C.
- Bourguignon, François, 1999: Crime, Violence and Inequitable Development. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., April 28-30, 1999.
- Burki, Shahid Javed / Perry, Guillermo E., 1997: The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade, Washington D.C.
- / ---, 1998: Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter, Washington D.C.
- Buscaglia, Edgardo, 1997: Desarrollo económico y reformas judiciales en América Latina, in: *Contribuciones* 14.3, 75-94.
- / Ulen, Thomas, 1997: A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America, in: *International Review of Law and Economics* 17, 275-291.
- , 1999: Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences (Hoover Institution. Essays in Public Policy), Stanford (<http://www.hoover.stanford.edu>).
- Buvinic, Mayra / Morrison, Andrew / Shifter, Michael, 1999: Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action (Technical Study. Sustainable Development Department. Inter-American Development Bank), Washington D.C.
- Carothers, Thomas, 1998: The Rule of Law Revival, in: *Foreign Affairs* 77/2, 95-106.
- CEPAL, 1999: Panorama Social 1998. Cap. VI: Agenda Social, Seguridad Ciudadana y Violencia, Santiago de Chile.
- Ciurlizza, Javier, 2000: Judicial Reform and International Legal Technical Assistance in Latin America, in: *Democratization* 7/2, 211-230.
- Correa Sutil, Jorge, 1999: Judicial Reforms in Latin America: Good News for the Underprivileged?, in: Méndez (1999: 255-277).
- Cruz, José Miguel, 1999: La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España, in: PAHO (1999: 259-267).
- Cruz, José Miguel / Trigueros Arguello, Alvaro / Gonzalez, Francisco, 1999: The Social and Economic Factors Associated with Violent Crime in El Salvador. A Report prepared for the World Bank, San Sal-

- vador (Instituto Universitario de Opinión Pública. Universidad Centroamericana „José Simeón Cañas“).
- Domingo, Pilar, 1999: Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America, in: Schedler, Andreas/Diamond, Larry/Plattner, Marc F. (Hrsg.), *The Self-restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder/London, 151-176.
- Eyzaguirre, Hugo, 1997: Marco institucional y desarrollo económico: la reforma judicial en América Latina, in: Jarquín/Carrillo (1997: 101-130).
- Fajnzylber, Pablo / Lederman, Daniel / Loayza, Norman, 1998: Determinants of Crime Rates in Latin America and the World (World Bank Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints), Washington D.C.
- / --- / ---, 1999: Inequality and Violent Crime (World Bank. Regional Studies Program. Office of the Chief Economist, LAC region), Washington D.C.
- Frühling, Hugo, 1998: Judicial Reform and Democratization in Latin America, in: Felipe Aguero/Jeffrey Stark (Hrsg.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Boulder/Col., 237-262.
- Gaviria, Alejandro / Pagés, Carmen, 1999: Patterns of Crime Victimization in Latin America (IDB. Office of Chief Economist, Working Paper 408), Washington D.C.
- Hammergren, Linn A., 1998: The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective, Boulder/Col.
- , 1999: Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven't Made More Progress (USAID Global Center for Democracy and Governance), Washington D.C. (siehe LASA-website "Law and Society in Latin America").
- IDB (Inter-American Development Bank), 1998: Facing up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 1998-99. Report, Washington D.C.
- , 1999: Special Report: Judicial Reform, Washington D.C.
- , 2000: Development Beyond Economics. Economic and Social Progress in Latin America. 2000 Report, Washington D.C.
- Instituto Apoyo, 1999: Violencia criminal: Estudio en las ciudades de América Latina – El caso de Perú, Lima.
- Jarquín, Edmundo / Carrillo, Fernando (Hrsg.), 1997: La economía política de la reforma judicial, Washington D.C.
- Lagos, Marta, 1999: ¿Quo vadis, América Latina? El estudio de la opinión pública regional en el Latiobarómetro, in: *Contribuciones* 16/2, 31-54
- Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, 1998: Gewalt, Kriminalität und innere (Un-)sicherheit in Lateinamerika, Hamburg, Nr. 38, Oktober.
- Lederman, Daniel, 1999: Crime in Argentina: A Preliminary Assessment (World Bank LCSR), Washington D.C.
- / Loayza, Norman, 1999: What Causes Crime and Violence?, in: Caroline Moser/Sarah Lister (Hrsg.), *Violence and Social Capital: Proceedings of the LCSES Seminar Series, 1997-98 (LCR Sustainable Development Working Paper No. 5. Urban Peace Program Series)*, Washington D.C.: World Bank.
- / --- / Menéndez, Ana María, 1999: Violent Crime: Does Social Capital Matter? (mimeo, World Bank), Washington D.C.
- Londoño, Juan Luis / Guerrero, Rodrigo, 1999: Violencia en América Latina. Epidemiología y costos (BID. Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe. Documento de Trabajo R-375), Washington D.C.
- Méndez, Juan E. / O'Donnell, Guillermo / Pinheiro, Paulo Sergio (Hrsg.), 1999: The (Un-)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America, Notre Dame.
- Mexican Health Foundation / World Bank, 1999: Trends and Empirical Causes of Violent Crime in Mexico, Mexico/D.F.
- Moser, Caroline / van Bronkhorst, Bernice, 1999: Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, Causes, and Interventions (World Bank LCR Sustainable Development Working Paper No. 3), Washington D.C.

- / Lister, Sarah, 1999: Violence and Social Capital: Proceedings of the LCSES Seminar Series, 1997-98 (World Bank. Latin America and the Caribbean Region. Environmentally and Socially Sustainable Development), Washington D.C.
- / Shrader, Elizabeth, 1999: A Conceptual Framework for Violence Reduction (World Bank. Latin America and the Caribbean Region. Environmentally and Socially Sustainable Development), Washington D.C.
- O'Donnell, Guillermo, 1994: On the State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries), in: William C. Smith/Carlos H. Acuña/Gamarra, Eduardo A. (Hrsg.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*, New Brunswick/London, 157-180.
- , 1999: Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion, in: Méndez et al. (1999: 303-337).
- PAHO (Pan American Health Organization), 1999: Número especial sobre la violencia, *Pan American Journal of Public Health* 5/4-5 April-May, Washington D.C.
- Putnam, Robert D., 1997: Democracy in America at Century's End, in: Axel Hadenius (Hrsg.), *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge, 27-70.
- Ratliff, William/Buscaglia, Edgardo, 1997: Judicial Reform: The Neglected Priority in Latin America, in: *ANNALS, AAPSS* 550, 59-71.
- Rodgers, Dennis, 1999: Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey (World Bank LCR Sustainable Development Working Paper No. 4), Washington D.C.
- Rowat, Malcolm / Malik, Waleed H. / Dakolias, Maria (Hrsg.), 1995: *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference*, Washington D.C.
- Rubio, Mauricio, 1998: Los costos de la violencia en América Latina. Una crítica al enfoque económico en boga. Trabajo presentado en el „Foro sobre convivencia y seguridad ciudadana en el Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana“, San Salvador, junio 2-4 de 1998 (Red de Centros de Investigación del BID).
- Sachs, Jeffrey, 1999: Year in Review, in: *World Economic Forum, Global Competitiveness Report 1999*, Genf, 14-29.
- Sherwood, Robert, 1997: Sistema judicial y desarrollo económico, in: Jarquin/Carrillo (1997: 53-62).
- Shrader, Elizabeth, 2000: Methodologies to Measure the Gender Dimensions of Crime and Violence (Gender Unit. Poverty Reduction and Economic Management. Latin America and Caribbean Region. World Bank), Washington D.C.
- Thiery, Peter, 2000: Stabile Demokratien in Lateinamerika?, *Brennpunkt Lateinamerika*, 06-2000, Hamburg: IIK.
- Thome, Joseph R., 1998: Searching for Democracy: The Rule of Law and the Process of Legal Reform in Latin America, University of Wisconsin Law School, Madison (siehe LASA-website "Law and Society in Latin America").
- Vélez, Luis Fernando et al., 1999: *Victimization in Colombia: The City of Cali. An Exploratory Analysis*, Cali: Universidad del Valle.
- Waldmann, Peter (Hrsg.), 1996: *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín.
- Weaver, Katherine / Maddaleno, Matilde, 1999: Youth Violence in Latin America: Current Situation and Violence Prevention Strategies, in: PAHO (1999: 338-343).
- World Bank. Legal and Judicial Reform Unit. Legal Department, 1999: *Initiatives in Legal and Judicial Reform*, Washington D.C. (November).

Demokratie in Lateinamerika?

Traditionell ließ sich die politische Entwicklung Lateinamerikas am besten mit Hilfe eines Zyklentheorems erfassen. Viele Analytiker sahen in dem zyklischen Wechsel zwischen autoritären und eher demokratischen Staatsformen im Entwicklungsverlauf der meisten Länder Lateinamerikas eine Art politisches Entwicklungsgesetz. Diesem Zyklentheorem entsprach es durchaus, dass nach der Phase der Dominanz von Militärregimen in den 70er Jahren in den 80er Jahren ein Prozess der (Re-)Demokratisierung einsetzte.

1976 wurden in Südamerika nur Venezuela und Kolumbien nicht von Militärdiktaturen regiert, und in Zentralamerika existierte nur in Costa Rica eine genuine Demokratie. Vor allem fand Aufmerksamkeit, dass sich Militärdiktaturen eines neuen Typs in den sozioökonomisch relativ hoch entwickelten Staaten des südlichen Südamerika (Cono Sur) etablierten. Ihrem Anspruch nach wurden hier moderne, auf eine längere Lebensdauer eingerichtete, entwicklungs-diktatorische Militärregime errichtet (1964 in Brasilien, 1976 in Argentinien), darunter auch in Ländern mit einer langen demokratischen Tradition wie in Chile und Uruguay (jeweils 1973). Damals erfreute sich die These einiger Beliebtheit, dass gerade die sozioökonomisch fortschrittlichsten Länder Lateinamerikas ein Entwicklungsstadium erreicht hätten, das entwicklungs-diktatorische Lösungen provoziere (O'Donnell 1973).

Bei dem gegenwärtigen Prozess der Demokratisierung in Lateinamerika handelt es sich weitgehend um eine Redemokratisierung, die Rückkehr also zur demokratischen Staatsform. Der Prozess begann 1979 in Ekuador, vollzog sich vornehmlich in den 80er Jahren und fand in Südamerika mit der Redemokratisierung Chiles und der Überwindung des langlebigen Stroessner-Regimes in Paraguay (1989/90) seinen Abschluss¹.

In Zentralamerika wurden in Honduras (1982) und Guatemala (1986) Militärdiktaturen durch Demokratien abgelöst. In den 90er Jahren verwandelten sich Nicaragua (Teilnahme der „bürgerlichen“ anti-sandinistischen Parteien an den Wahlen von 1990) und El Salvador (Teilnahme des ehemaligen Guerilla-

¹ Zu einer Überblicksanalyse der auf Lateinamerika bezogenen Transitionsforschung vgl. Nohlen/Thibaut (1994: 195-222).

Verbandes des FMLN als Partei an den Wahlen von 1994) in genuin pluralistische Demokratien. In Mexiko hatte seit den Stimmenverlusten für die „ewige“ Regierungspartei PRI bei den Wahlen von 1988 so etwas wie eine „demokratische Öffnung“ eingesetzt. Sie fand ihren Kulminationspunkt in der Wahlniederlage des PRI bei den Präsidentschafts- und Kongresswahlen im Juli 2000.

Der jüngste (Re-)Demokratisierungsprozess in Lateinamerika gibt aber Anlass zur Vermutung, dass der politische Zyklus durchbrochen sei und sich die demokratische Staatsform im Subkontinent endgültig durchgesetzt habe². Denn er unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von früheren:

- *Reichweite*: Er erfasste alle lateinamerikanischen Länder mit Ausnahme Kubas. Lateinamerika dürfte gegenwärtig die am weitgehendsten demokratisierte aller Entwicklungsregionen sein.
- *Dauer*: Einige lateinamerikanische Länder, zum Beispiel Bolivien, sind niemals zuvor über einen derart langen Zeitraum durchgehend ohne autoritäre Unterbrechung demokratisch regiert worden.
- *Qualitätsverbesserungen im elektoralen Bereich und Umfeld*: Noch nie wurde in Lateinamerika über einen derart langen Zeitraum so häufig, regelmäßig, selbstverständlich und „sauber“ gewählt, noch nie kam es zu derart vielen Machtwechseln durch Wahlen, die in der Regel frei und fair, das heißt kompetitiv, verliefen (vgl. Krennerich 1999: 151-161).
- *Politische Reformansätze auch in anderen Bereichen*: Hier sind insbesondere Dezentralisierungs- und Justizreformen (hierzu Ahrens/Nolte 1999) zu erwähnen. Die Dezentralisierung war auch insofern wichtig, als sie für Parteien, die nicht an der nationalen Regierung beteiligt sind, die Möglichkeit geschaffen hat, auf lokaler und regionaler Ebene zu regieren.
- *Sozioökonomische Effizienz*: Es gelang den demokratischen Regierungen, tiefgreifende wirtschaftspolitische Umstrukturierungsmaßnahmen einzuleiten und die schwere Wirtschaftskrise der 80er Jahre („verlorene Dekade“) zu überwinden. Die vormals populäre These wurde also widerlegt, dass autoritäre Regime eher als demokratische Regierungen in der Lage seien, tiefgreifende – auch unpopuläre – wirtschaftliche Reformen durchzuführen und wirtschaftliches Wachstum zu garantieren.

Der Verfasser ist der Ansicht, dass sich die politische Entwicklung Lateinamerikas nicht mehr angemessen mit dem Zyklentheorem erfassen lässt. Er nimmt an, dass sich die demokratische Staatsform erhalten wird. Dementsprechend begreift er die Hinwendung zur Demokratie trotz offenkundiger Qualitätsmängel und unübersehbarer Krisenerscheinungen als Zäsur in der politischen Entwicklung Lateinamerikas.

² Auf die wirtschaftspolitische Umorientierung kann hier nicht eingegangen werden. Auch in diesem Bereich wurde vielleicht ein Zyklus, das Schwanken zwischen staatskapitalistischen und eher marktwirtschaftlichen Modellen, durchbrochen. Es gibt Argumente dafür, die Abkehr vom staatskapitalistischen Entwicklungsmodell der hinter hohen Zollmauern stattfindenden Import-Substituierenden-Industrialisierung (ISI) und die Hinwendung zu einer marktwirtschaftlichen, weltmarktoffenen Wirtschaftspolitik für irreversibel zu halten.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Es wird lediglich behauptet, dass sich die gegenwärtige, durchaus mit gravierenden Mängeln behaftete Demokratie *erhalten* wird, nicht, dass sie günstige Konsolidierungschancen besitze. Mit einer Konsolidierung der lateinamerikanischen Demokratien, das heißt ihrer unangefochtenen Verwurzelung in der politischen Kultur, dürfte erst dann zu rechnen sein, wenn sie ihre Mängel überwunden haben.

1. Qualitätsmängel der Demokratien und Krisenerscheinungen

Die Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten weist schwere rechtsstaatliche Mängel auf: Die Justiz ist ineffizient, korrupt, fungiert als Klassenjustiz und ist häufig nicht in ausreichendem Maße politisch unabhängig. In weiten Teilen Lateinamerikas herrscht die *impunidad* (*De facto*-Straffreiheit, da Verbrechen von staatlichen Justizorganen unzureichend aufgedeckt und geahndet werden). Berüchtigt ist in den meisten lateinamerikanischen Ländern die Polizei, die mit „Ordnungshütern“ im westeuropäischen Sinne kaum etwas gemein hat. Schon wegen dieser Rechtsstaatsmängel sind die meisten lateinamerikanischen Demokratien zu den „defekten Demokratien“ bzw. „fragilen Demokratien“ zu rechnen³.

Auch Phänomene, wie die krasse soziale Ungleichheit und Massenarmut, die in den meisten lateinamerikanischen Ländern herrschen, lassen sich mit dem in Westeuropa üblichen Verständnis von Demokratie nicht in Einklang bringen. Schätzungsweise 40% der Lateinamerikaner zählen zu den Armen, davon ein Drittel bis die Hälfte zu den extrem Armen. Nach Berechnungen der Inter-American Development Bank (IDB) würden weniger als 5% der Lateinamerikaner zu den Armen gehören (die weniger als 2 US-Dollar am Tag zur Verfügung haben), wenn in Lateinamerika eine Einkommensverteilung wie in Südostasien herrschte (IDB America, November-Dezember 1998: 4).

Es gibt auch Anzeichen dafür, dass die Demokratie in der politischen Kultur Lateinamerikas nicht stark genug verankert ist (vgl. Lagos 1999: 31-45). So bekunden 60% der Lateinamerikaner, dass sie die Demokratie jeder anderen Staatsform vorziehen. In Spanien sind es 75%. Für 60% der Lateinamerikaner ist eine Demokratie ohne Parlament undenkbar, 30% können sich aber eine Demokratie ohne Parlament vorstellen. Die Vergleichswerte für Spanien lauten 78% zu 8% (vgl. Alcántara/Martínez 1997). Wenn man versucht, aus den Umfragedaten das autoritäre Potential abzuschätzen, kommt man auf eine – nicht unerhebliche – Größenordnung zwischen einem Viertel und einem Drittel der wahlberechtigten Bevölkerung. Betont sei, dass es sich um Durchschnitts-

³ Auch wenn Schmidt (1999: 191f.) feststellt: „Demokratie und Rechtsstaat sind verschiedene Dimensionen der Staatlichkeit und sind deshalb auch begrifflich auseinander zu halten“, so sind es nicht zuletzt Rechtsstaatsmängel, die nach ihm „fragile“ bzw. „defekte“ Demokratien kennzeichnen. Merkel (1999) rechnet Rechtsstaatlichkeit von vornherein zu den konstitutiven Merkmalen von Demokratie.

zahlen handelt, die über die unterschiedliche Verteilung nach Nationen keine Auskunft geben (in Argentinien zogen z.B. 1998 73% der Bevölkerung die Demokratie jeglicher anderen Regierungsform vor, in Brasilien waren es demgegenüber nur 48%). Dass die Performanz der Demokratien – gemessen über das Ausmaß der Zufriedenheit mit den Funktionsergebnissen des demokratischen Systems – generell recht negativ bewertet wird, erstaunt nicht.

Man kann die Tatsache, dass die Demokratie nach wie vor in Lateinamerika nicht stark genug verankert ist, auf die kulturelle Eigentümlichkeit des in diesem Subkontinent außerordentlich schwach ausgeprägten interpersonellen Vertrauens zurückführen. So vertrauen nur 21% dem Nächsten, während 76% ihm mit Misstrauen begegnen. Generell stimmt aber der Verfasser Barrios und Boeckh zu, die das Ausmaß an Zustimmung zur Demokratie angesichts der in Lateinamerika herrschenden sozioökonomischen Bedingungen nicht als erklärungsbedürftig niedrig, sondern eher als erklärungsbedürftig hoch empfinden. So formulieren sie zu Recht folgende Frage: *„Wie stabil wäre die Demokratie hier zu Lande, wenn innerhalb eines Jahres der Wert der eigenen Währung um 71% fallen und der Anteil der in Armut lebenden Personen dadurch enorm ansteigen würde (so in Mexiko 1964), wenn innerhalb weniger Jahre die Einkommenszuwächse von mehreren Jahrzehnten weggewischt würden (so in Venezuela in den 80er Jahren), wenn tiefgreifende Wirtschaftsreformen von einer zunehmenden sozialen Polarisierung und Verarmungsprozessen bis weit in die Mittelschichten hinein begleitet würden (so in vielen Ländern Lateinamerikas), wenn innerhalb eines Jahrzehnts gleich zwei externe Krisen die Wohlfahrtsgewinne weitgehend auslöschen würden, die man mühsam und unter großen Kosten errungen hat? Über welche Legitimität würden die Demokratien in Europa unter solchen Bedingungen noch verfügen, und welches Maß an Stabilität würde man ihnen noch zubilligen?“* (Barrios/Boeckh 2000: 10).

In den letzten ein bis zwei Jahren häuften sich Indizien für den Verdacht, dass die politische Entwicklung in Lateinamerika nach wie vor zyklisch verlaufe und sich die gegenwärtige demokratische Phase ihrem Ende nähere.

Als Menetekel wurden die Vorkommnisse in Venezuela empfunden. Dort gelang es dem venezolanischen Obristen Hugo Chávez, der 1992 mit einem Putschversuch gescheitert war, als Gewinner freier Präsidentschaftswahlen 1998 an die Macht zu gelangen. Das traditionelle, dem westeuropäischen ähnelnde und im lateinamerikanischen Vergleich als besonders mächtig und stabil geltende Parteiensystem Venezuelas brach zusammen, und Chávez konnte mit der Unterstützung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung beginnen, eine Art plebiszitäre Demokratie mit autoritären Zügen zu errichten. Ähnliche Entwicklungen in Peru nach der Wahl Fujimoris (1990) hatte man noch als Ausnahme (hinweg-)interpretieren können, die die Regel bestätigt. Die Vorgänge um Hugo Chávez fanden demgegenüber nicht zuletzt deshalb besondere Aufmerksamkeit, weil Venezuela im Gegensatz zu Peru nicht nur eines der sozioökonomisch relativ hoch entwickelten Länder Lateinamerikas ist – in den letzten Jahren haben aber soziale Ungleichheit und Massenarmut

drastisch zugenommen –, sondern weil es auch zu den wenigen stabilen Demokratien der Region zählte.

Anfang dieses Jahres wurde in Ecuador ein Regierungswechsel vollzogen, der demokratischen Gepflogenheiten widersprach. Ein partiell erfolgreicher Putschversuch erzwang den Rücktritt des amtierenden Präsidenten und führte zur Übernahme seiner Position durch den Vizepräsidenten.

Schließlich stellten die peruanischen Wahlen im April/Mai 2000 alle in Lateinamerika in den letzten ein bis zwei Jahrzehnten erzielten Fortschritte im elektoralen Demokratiebereich in Frage. Eine Wahlbeobachterkommission der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) hatte eine Verschiebung der auf den 28. Mai 2000 angesetzten Präsidentschaftsstichwahlen empfohlen, da sie absehbar nicht hinreichend frei und fair sein würden. Gleichwohl hielt Fujimori sie ab und sicherte sich eine dritte Amtszeit (was ohnehin verfassungsrechtlich strittig war). Die USA favorisierten daraufhin Sanktionen gegenüber Peru. Die Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten lehnte aber Sanktionen mit dem Argument ab, sie stellten einen unangemessenen Eingriff in die „inneren Angelegenheiten“ Perus dar. Mit dieser Haltung legitimierten sie indirekt den fragwürdigen peruanischen Wahlprozess. Die Entsendung einer Kommission der OAS, die die Stärkung der Demokratie in Peru überwachen soll, ist ein unzureichender Ersatz für eine Nichtanerkennung der Wahlen.

Es ist aber Vorsicht geboten, aus diesen Vorfällen einen Negativtrend abzuleiten. Die Wahlen in Mexiko, die am 2. Juli stattgefunden haben, stellen vielmehr die „Zyklenthese“, nach der sich die jüngste demokratische Periode in Lateinamerika dem Ende zuneigt, nachdrücklich in Frage. In Mexiko wurden als exemplarisch frei und fair zu bezeichnende Wahlen durchgeführt, und es fand ein als historisch zu qualifizierender Machtwechsel statt. Dies dürfte auch für das übrige Lateinamerika von Bedeutung sein. Denn Mexiko gehört nicht nur zu den sozioökonomisch relativ hoch entwickelten Ländern Lateinamerikas, sondern ist auch mit seinen rund 100 Mio. Einwohnern das größte spanischsprachige Land der Welt und das zweitwichtigste Lateinamerikas nach Brasilien (165 Mio. Einwohner).

Barrios und Boeckh (2000: 15) mögen recht haben, wenn sie schreiben: „Nicht nur in ökonomischer, sondern auch in politischer Hinsicht wird es ... zunehmend schwierig, in Lateinamerika gemeinsame Grundmuster zu entdecken“. Stark divergierende Entwicklungen dürften aber gerade im politischen Bereich unwahrscheinlich sein. Grundsätzlich ist mit dem Erhalt von Demokratien, allerdings von Demokratien erheblich unterschiedlicher Qualität (z.B. in Hinsicht auf das Kriterium der Rechtsstaatlichkeit) zu rechnen.

2. Absenz realistischer Alternativen

Przeworski (1986: 47-62, 168-170) hat Recht, wenn er feststellt, dass selbst legitimitätsschwache Regime solange überleben, als sie nicht mit einer realistischen Alternative konfrontiert werden. Die lateinamerikanischen Demokratien haben einige Legitimitätsprobleme, sie können aber nicht als ausgesprochen

legitimitätsschwach gelten (siehe oben). Wenn man über ihre Überlebenschancen nachdenkt, sollte man sich nicht nur auf Legitimitätsprobleme kaprizieren, sondern hat zu fragen, ob überhaupt realistische Alternativen zur demokratischen Staatsform bestehen.

Will man die Chancen zum Erhalt der Demokratie in Lateinamerika einschätzen, ist es von besonderer Wichtigkeit – so die überzeugende These von Barrios/Boeckh (2000: 10-15) – zu untersuchen, welche Haltung Elitegruppen zur Demokratie einnehmen. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass gesellschaftliche Akteure, die in der Vergangenheit – unter anderen politischen Rahmenbedingungen – ein ambivalentes Verhältnis zur Demokratie offenbart hatten, wie Teile der Unternehmerorganisationen und der Gewerkschaften, sich mittlerweile mit dem demokratischen System ausgesöhnt zeigen und dass wichtige Akteure, die in der Vergangenheit offen antidemokratische Position bezogen hatten, wie die Streitkräfte, politisch an Einfluss verloren und sich mit der demokratischen Ordnung arrangiert haben. Es gibt in Lateinamerika auch keine starken Antisystemparteien, welche die Demokratie grundsätzlich in Frage stellen.

In Lateinamerika ist nicht mehr mit der Rückkehr autoritärer Militärregime zu rechnen, sie stellen keine realistische Alternative zur Demokratie dar. Denn diese Regime, die in den 60er und 70er Jahren in Lateinamerika dominierten, enttäuschten auf breiter Front. Sie waren nicht nur repressiv und menschenrechtsverletzend, sondern sie zeigten sich auch als korrupt und vor allem waren sie wirtschaftlich weitgehend erfolglos. In bezug auf Kriterien wie Erwartungsverlässlichkeit, Mut zu unpopulären Maßnahmen, Erfolg bei der makroökonomischen Stabilisierung schneiden die „neuen“ Demokratien wesentlich besser ab als die Militärregime. Es ist deshalb nicht einsichtig, warum Unternehmer sich nach den Zeiten des Autoritarismus zurücksehnen sollten. In Argentinien versagten die Militärs selbst auf ihrem ureigendsten Gebiet, dem Feld der externen Kriegsführung, wie sich im Malvinen-Falkland-Krieg von 1983 zeigte. Die lateinamerikanischen Militärs mussten die Erfahrung machen, dass ihre positive Eigeneinschätzung nicht gerechtfertigt war, sie bei ökonomischen und politischen Problemlösungen weitgehend versagten. Es gibt auch keine „linke Gefahr“ mehr, mit der ein Militärputsch gerechtfertigt werden könnte.

Die Tatsache, dass Militärs (in Zivil) im gegenwärtigen Venezuela politisch reüssieren, kann als Ausnahmefall gelten. Denn Venezuela stellt im lateinamerikanischen Kontext insofern einen Sonderfall dar, als das Militär dort in den letzten Jahrzehnten gar keine Gelegenheit gehabt hat, sich als Regierung zu diskreditieren. Denn neben Kolumbien war Venezuela das einzige Land in Lateinamerika, in dem seit 1958 die demokratische Staatsform ohne Unterbrechung Bestand hatte und es kein Militärregime gab.

Inzwischen existiert auch keine sozialistisch-marxistische Alternative zur „bürgerlichen Demokratie“ mehr. Mit dem Scheitern des revolutionären Experiments in Nicaragua, der Abwahl der Sandinisten 1990, diskreditierte sich der marxistische Sozialismus in Lateinamerika endgültig als ernstzunehmende

Alternative. Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in der ehemaligen Sowjetunion und dem östlichen Europa schienen die Vorgänge in Nicaragua die Untauglichkeit des kommunistischen Entwicklungsmodells zu bestätigen. Die heutige lateinamerikanische Linke befürwortet eine Art *soziale* Marktwirtschaft und hat sich mit der „bürgerlichen Demokratie“ ausgesöhnt (Castañeda 1993).

Von erheblicher Bedeutung ist schließlich, dass die USA, die früher anti-kommunistische autoritäre Regime durchaus unterstützten, sich in eine Art demokratischer Tugendwächter verwandelt haben. So konnte nicht ausgeschlossen werden, dass sie Kredite internationaler Finanzorganisationen an Peru als Reaktion auf die dortigen „Wahlen“ mit einem Veto belegen werden. Angesichts dieser Aussicht, der Zunahme von Protesten und Unruhen im Land und dem Sinken der Auslandsinvestitionen fragt sich, welche Veranlassung die peruanischen Unternehmer haben sollten, dem Kurs Fujimoris zuzustimmen. Dementsprechend sollte Fujimori nicht als zur Nachahmung stimulierender Vorreiter neo-autoritärer Tendenzen in Lateinamerika gelten, sondern als Negativexempel, welches deutlich macht, dass ein Abweichen vom demokratischen Tugendpfad sich nicht lohnt. Dies wurde durch die Ereignisse vom September bestätigt, die zur Entmachtung des Geheimdienstchefs Montesinos führten. Auch der Selbstverpflichtung der OAS und der MERCOSUR-Staaten auf demokratische Staatsformen kommt eine gewisse Bedeutung zu⁴.

Ebenfalls spielt der „Zeitgeist“ (Linz/Stepan 1996: 72ff) eine gewisse Rolle. Die Demokratie scheint weltweit im Legitimitätswettbewerb der Staatsformen gewonnen zu haben.

3. Die Demokratie als robuste Staatsform

Im folgenden werden einige generelle Argumente genannt, warum die Demokratie als robuste Staatsform gelten kann, der Krisen nicht so schnell den Garaus machen.

Gerade Deutschen gilt die Demokratie aufgrund der historischen Erfahrungen mit dem Scheitern der Weimarer Republik als krisenanfällige, wenig robuste Staatsform. Bei einer solchen Sichtweise besteht die Tendenz, Schwächen anderer Staatsformen und spezifische Stärken der Demokratie nicht hinreichend wahrzunehmen. Wenn man fragt, welche Staatsform das relativ beste Konfliktregulierungssystem für sozial mobilisierte und politisierte bzw. sich politisierende Gesellschaften anbietet, kann man zu der These gelangen, dass die Demokratie sich durch einige systematische Vorzüge auszeichnet und man wegen der Schwächen alternativer Staatsformen von ihrer relativen Stärke sprechen kann (vgl. Senghaas 1995: 37-54).

⁴ Vgl. die Analyse des Anteils externer Akteure an der Lösung der Krise der Demokratie in Paraguay 1996 von Valenzuela (1999).

Demokratien sind zu ihrer Legitimierung nicht auf dauerhafte sozioökonomische Leistung bzw. Performanz angewiesen. In Krisenzeiten können sie davon profitieren, dass sich in Perioden sozio-ökonomischen Erfolgs eine Legitimationsreserve – was Easton (1979) „diffuse support“ nennt – herausgebildet hat, die bewirkt, dass man dem System auch in schlechten Zeiten die Treue hält.

Demokratien besitzen zudem Verfahren, um mit den Problemen sozio-ökonomischer und anderer Mangleistungen zumindest eine gewisse Zeit fertig zu werden. Sie sind auf den Normalfall eingerichtet, dass Interessengegensätze und eine Pluralität unterschiedlicher „Ideen“, Interessen und Identitäten existieren und dass sich ein Teil der politischen Partizipation generell als Unzufriedenheit, Kritik und Opposition artikuliert (vgl. auch Kielmansegg 1995: 106-123). Wenn sich bei sozioökonomischen Mangleistungen politische Unzufriedenheit verbreitet und intensiviert, impliziert dies nicht zwangsläufig politische Instabilität. Denn Unzufriedenheit mit der aktuellen Politik kann sich als Regierungsunzufriedenheit äußern und verwandelt sich nur im Ausnahmefall in Regimeunzufriedenheit.

In wettbewerbsdemokratisch geprägten politischen Systemen hat die Minderheit von heute bzw. die Opposition prinzipiell die Chance, die Mehrheit von morgen bzw. zur Regierung zu werden. Mit einigem Zynismus könnte man Demokratien als politische Systeme der periodischen Weckung und Enttäuschung von Erwartungen charakterisieren. Hierin liegt nicht zuletzt eine sie auszeichnende Stärke. Solange Hoffnungsreserven in Gestalt oppositioneller Parteien vorhanden sind, muss Leistungs- und Problemlösungsschwäche demokratischer Regierungen die Existenz von Demokratien nicht gefährden.

Dass Demokratien als Systeme friedlicher, integrativer Konfliktregulierung begriffen werden können, gilt natürlich auch für den Interessengruppensektor, wovon etwa die Normen zur Regelung von Tarifkonflikten zeugen (vgl. Hirsch-Weber 1969).

Es ist eine grundsätzliche Schwäche von nichtdemokratischen politischen Systemen im Vergleich zur demokratischen, dass sie weniger fähig sind, mit den normalen politischen Phänomenen Konflikt, Kritik und Opposition flexibel umzugehen. Häufig sind sie einseitig auf die Unterdrückung von Protest angelegt und verfügen über keine geeigneten Verfahren, um Kritik und Opposition integrativ zu verarbeiten.

Zu ihrer Legitimierung sind sie in einem hohen Maße auf dauerhafte sozioökonomische Leistung angewiesen. Bei sozioökonomischer Mangleistung können sie in geringerem Maße als Demokratien von einer in guten ökonomischen Zeiten aufgebauten „Legitimitätsreserve“ zehren. Wenn die Demokratie als legitime Staatsform für normale Zeiten gilt, dann besteht die vielleicht größte prinzipielle Schwäche nichtdemokratischer politischer Systeme darin, dass sie auch nach guten Leistungsergebnissen als obsolet erscheinen können. Unter dieser Voraussetzung werden sie lediglich als Ausnahmeregime auf Zeit, als „kommissarische Diktaturen“ zur Bewältigung einer Krise akzeptiert und gelten als überflüssig, wenn die Krise gemeistert ist.

Alle lateinamerikanischen Gesellschaften – das gilt insbesondere für die sozioökonomisch am höchsten entwickelten – dürften zu den sozial mobilisier-

ten und politisierten Gesellschaften gehören, für die sich, wie argumentiert wurde, die demokratische Staatsform durch einige systematische Vorzüge auszeichnet. Mit ihren Erfolgen bei der makroökonomischen Stabilisierung haben die lateinamerikanischen Demokratien eine gewisse „Legitimitätsreserve“ bzw. „Loyalitätsreserve“ erworben, die sich aber zunehmend erschöpft, weil bisher größere Sozialreformen ausgeblieben sind.

4. Gefahren des Denkens in Stereotypen

Jeder Analytiker sollte sich selbstkritisch fragen, ob er Lateinamerika nicht zu stark in Stereotypen, die sich traditionell durchaus bewährt haben, interpretiert und somit Neuentwicklungen und partielle Reformen nicht in ausreichendem Maße würdigt. Um ein Beispiel zu nennen: Die traditionellen Schwächen im Rechtsstaats- und Sozialbereich werden die mexikanische Demokratie weiterhin belasten und insofern entspricht Mexiko weiter bewährten Stereotypen. Gleichwohl ist mit den Wahlen vom 2. Juli 2000 eine Epoche zu Ende gegangen und ist Mexiko nicht mehr das gleiche Land wie zuvor.

Stereotypes Denken herrscht insbesondere über die lateinamerikanischen Präsidentialregime vor. So lautet eine gängige Klischeevorstellung, die lateinamerikanischen Präsidenten seien allmächtig und regierten mit Dekreten an ohnmächtigen Parlamenten vorbei. Nach einer Analyse von elf lateinamerikanischen Ländern (Südamerika und Mexiko), die der Verfasser zusammen mit Detlef Nolte durchgeführt hat (2000: insbes. 171ff.) bedarf diese Klischeevorstellung der Korrektur:

- Nur in fünf der untersuchten elf Länder verfügen die Präsidenten über Dekretvollmachten, davon in einem *de jure* und *de facto* nur über delegierte, das heißt vom Parlament verliehene Dekretvollmachten.
- Mit Dekretvollmachten wird zwar zum Teil Missbrauch getrieben, aber eine Analyse der Praxis der Dekretherrschaft stellt die populäre These in Frage, die Präsidenten würden von den Parlamenten gegen deren Willen Gesetzesbefugnisse usurpieren.
- Wenn auch die Gestaltungsmacht der lateinamerikanischen Parlamente generell gering sein dürfte (vielleicht stellen Uruguay und Chile eine Ausnahme dar), so ist doch ihre Verhinderungsmacht beachtlich. Sie findet ihren Ausdruck vornehmlich darin, dass der Präsident in der Regel auf Gesetzesinitiativen oder Dekreterlass verzichtet, wenn starker parlamentarischer Widerstand zu erwarten ist. Da die Verhinderungsmacht keine besonderen Voraussetzungen erfordert – weder ist Fraktionsdisziplin notwendig, noch müssen die Parlamentarier über größere Expertise und gute Informations- und Beratungsstrukturen verfügen – können sich auch Parlamente durch umfangreiche Verhinderungsmacht auszeichnen, die stark fraktioniert und ohne größere Disziplin sind.

Die gängige Vorstellung, dass es so etwas wie *die* lateinamerikanische Präsidentialdemokratie gebe, bedarf ebenfalls der Korrektur. So sind die Unterschiede zwischen den lateinamerikanischen Präsidentialdemokratien erheblich, wenn sie

sich auch im Vergleich zur nordamerikanischen Präsidentialdemokratie durch einige Gemeinsamkeiten auszeichnen.

Häufig wird die Gefahr des „*divided government*“ (der Präsident hat keine Mehrheit im Parlament) bei den lateinamerikanischen Präsidentialdemokratien übertrieben, indem Sonderfälle (wie die Präsidentschaft Allendes) als Anlass für generalisierende Schlussfolgerungen genommen werden. Dabei werden vorhandene Tendenzen zur regierungsförderlichen Koalitionsbildung übersehen (siehe Nolte 1999) und missachtet, dass die lateinamerikanischen Präsidenten in den 90er Jahren, auch wenn sie über keine Mehrheit im Parlament verfügten, gewöhnlich auf keine größeren Schwierigkeiten beim Regieren gestoßen sind.

Es fragt sich auch, ob es sinnvoll ist, die lateinamerikanischen Parteien weiter an einem – idealisierten – Bild der europäischen Parteienwirklichkeit zu messen und die lateinamerikanischen Präsidentialregime nach Kriterien zu beurteilen, die einem „*party government*“ des westeuropäischen Typus angemessen sind. Sinnvoller dürfte es sein, die lateinamerikanischen Parteien mit den nordamerikanischen zu vergleichen. Zu prüfen wäre auch, ob gewisse Struktureigentümlichkeiten der lateinamerikanischen Parteien, die gemeinhin als „Schwächen“ kritisiert werden (u.a. ihre vage Programmatik, ihre Caudillo-Orientierung, ihr Charakter als „Wahlvereine“ mit geringer Mitgliederbedeutung) nicht vielleicht in gewissen Situationen als „Stärken“ zu gelten haben, weil sie ihnen die Anpassung an neue Umweltbedingungen erleichtern (vgl. Nolte 2000). Man sollte auch interessanten Neuentwicklungen die gebührende Beachtung schenken. So ist der mexikanische PRI weitgehend zum System der *primaries*, der innerparteilichen Vorwahlen zur Bestimmung von Kandidaten für Wahlämter, übergegangen und die Peronistische Partei Argentiniens, der *Partido Justicialista*, experimentiert mit diesem Prinzip. Erwähnung verdient, dass sich nicht nur die Parteimitgliedschaft, sondern häufig die gesamte Wählerschaft an derartigen Vorwahlen beteiligen kann. Man sollte nicht in europäischer Borniertheit missachten, dass es sich bei diesen Reformen vielleicht um Maßnahmen handelt, die der Förderung innerparteilicher Demokratie dienen.

5. Warum ist der Erhalt der Demokratie wichtig?

Wünschenswert wäre es natürlich, dass sich Demokratien, die diesen Namen wirklich verdienen, die sich also auch durch Rechtsstaatlichkeit und soziale Gerechtigkeit sowie allgemein durch „hohe politische Produktivität“⁵ auszeich-

⁵ Schmidt (1999: 187-200) stellte in seiner quantitativen Untersuchung fest, dass etablierte Demokratien sich durch eine höhere „politische Produktivität“ (im Sinne von Almond/Powell 1996) nicht nur gegenüber autoritären Regimen, sondern auch gegenüber „fragilen Demokratien“ auszeichnen. Es ist interessant, dass die lateinamerikanischen Demokratien diesen schwach verwurzelten „fragilen Demokratien“, auf die sich Schmidt bezieht (er meint wohl vorwiegend die osteuropäischen), nur zum Teil entsprechen. Sie weisen nach Schmidt typischerweise folgende Merkmale auf: „meist ein junges Lebensalter, wenig Erfahrung geordneter Regierungswechsel, beträchtliche

nen, in Lateinamerika konsolidierten. Aber auch defekte Demokratien dürften, so die normative Ansicht des Verfassers, autoritären Regimen vorzuziehen sein, denn diese dürften im Normalfall noch größere Defekte aufweisen.

Es scheint auch so etwas wie eine Mindestdauer der Demokratieexistenz zu geben, um gute Chancen für einen langfristigen Erhalt zu erwerben. Dahl (1971) ist der Ansicht, dass die Stabilitätschancen von Demokratien sich erheblich steigern, wenn sie 20 bis 25 Jahre überdauert haben. Denn bei diesem Zeitraum sei damit zu rechnen, dass eine Generation in politische Führungspositionen gelange, die ihre ganze politische Karriere unter demokratischen Rahmenbedingungen gemacht habe und eine neue Generation nachwache, für die die Demokratie etwas Normales, Alltägliches ja Selbstverständliches sei.

Thiery (2000: 50), der ausdrücklich auch auf die Defekte der lateinamerikanischen Demokratien hinweist, stellt fest: „Vieles spricht dafür, dass die Errungenschaft freier und fairer Wahlen als Kernbestand repräsentativer Demokratie offenkundig Bestand hat“. Dies dürfte eine Errungenschaft sein, die die lateinamerikanischen Demokratien von anderen „fragilen Demokratien“ bzw. „defekten Demokratien“ unterscheidet. In diesem Zusammenhang wäre zu untersuchen, wie man von politischen zu zivilen Rechten gelangen kann. O'Donnell (2000: 333) formuliert die zentrale Forschungsfrage: *„That, by and large, widespread and extreme poverty and constant fear are not problems that seriously affect the originating countries is not a good reason for overlooking them in new democracies. For these cases one crucial question to be researched – arguably the most important one raised from the perspective I have adopted – is to what extent and under what conditions, poor sectors and disadvantaged groups may use the available political rights as a platform of protection and empowerment for struggles toward the extension of their civil and social rights.“*

Senghaas (1995), Waldmann (1992) und O'Donnell (2000) weisen darauf hin, dass sich ein staatliches Gewaltmonopol, welches die Voraussetzung für Rechtsstaatlichkeit darstellt, in Europa lange vor der Einführung der demokratischen Staatsform herausbildete. Waldmann führt zum Beispiel die staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika, also die Gewalt von oben, darauf zurück, dass der lateinamerikanische Staat, im Unterschied zum westeuropäischen, nie ein effektives Gewaltmonopol gegenüber der Gesellschaft erlangt hat. Sie kam unter Militärregierungen in wahren Exzessen zum Ausdruck, sie ist aber auch in den heutigen Demokratien Lateinamerikas zu konstatieren (etwa bei der Behandlung einfacher Krimineller durch die Polizei, die elementaren Menschenrechtsprinzipien widerspricht). Wie O'Donnell bemerkt, dürfte auch die Entfaltung des Kapitalismus in Europa der Ausbildung von Rechts-

Spannungen zwischen pro-demokratischen und anti-demokratischen Kräften sowie stark fluktuierende politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und oft eine geringere Gewährleistung von Bürgerrechten ... Ferner sind sie durch beträchtliche Einschränkungen freiheitlicher Willensbildung charakterisiert“ (198, Anm. 6).

staatlichkeit förderlich gewesen sein. Den günstigen historischen Entwicklungspfad Europas kann Lateinamerika nicht nachholen. Angesichts der Erfahrungen mit dem menschenrechtsverletzenden modernen Autoritarismus gibt es keine andere Alternative, als auf die Durchsetzung von mehr Rechtsstaatlichkeit durch die herrschenden „fragilen Demokratien“ zu hoffen. Die in den lateinamerikanischen Demokratien herrschende Informationsfreiheit (vgl. zu deren momentanen Zustand Krumwiede/Nolte 2000: 156) dürfte mit ihrer Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen und den dafür Verantwortlichen zumindest dazu beitragen, die Notwendigkeit von Reformen ins Bewusstsein zu heben. Auch den Rechtsstaatsreformen, die es bisher gegeben hat, sollte man nicht von vornherein eine gewisse Wirkung absprechen (vgl. Ahrens/Nolte 1999).

Demokratien, wie die lateinamerikanischen, können zwar unter Bedingungen tiefgreifender sozialer Ungleichheit errichtet werden, sie können auch für eine gewisse Zeit damit überleben, zu ihrer endgültigen Konsolidierung bedarf es aber, wie seit Aristoteles überzeugend argumentiert worden ist, der Schaffung eines Zustandes nur „mäßiger sozialer Ungleichheit“ (zum Begriff siehe Menzel/Senghaas 1986), anders formuliert: der als sozial gerecht empfundenen Lösung des Distributionsproblems. Auch hier ist Optimismus nicht angebracht. So gibt es keinen Anlass zur Erwartung, dass die weitgehend sozial unsensiblen lateinamerikanischen Eliten aus freien Stücken zu größeren Sozialreformen bereit wären. Deswegen sollte aber die Hoffnung auf grundlegende Sozialreformen nicht aufgegeben werden. Denn die demokratische Staatsform bietet grundsätzlich die Voraussetzung dafür, dass sich soziale Unzufriedenheit und soziale Reformwünsche – auch in organisierter Form – artikulieren können. Auch wenn das Problem der sozialen Gerechtigkeit bisher eine erstaunlich geringe Rolle in den Wahlauseinandersetzungen gespielt hat, braucht dies nicht so zu bleiben. Nicht völlig auszuschließen ist, dass die lateinamerikanischen Demokratien ebenfalls im Bereich der Sozialreform überraschen werden. Immerhin hatte man ihnen den wirtschaftspolitischen Kurswechsel, der zu einer makroökonomischen Gesundung führte, nicht zugetraut. Und einige dieser Strukturanpassungsreformen, wie die Inflationsbekämpfung, können auch als Sozialreformen gelten, weil sie nicht zuletzt den Unterschichten zugute kamen.

Literaturverzeichnis

- Ahrens, Helen / Nolte, Dettel (Hrsg.), 1999: Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt/M.
- Alcántara Sáez, Manuel / Martínez Rodríguez, Antonia, 1997: El poder legislativo en España, in: Seminario y Encuentro Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria (4.-6. Sept.), Bd. 2, Valparaíso.
- Barrios, Harald / Boeckh, Andreas, 2000: Demokratie in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/2000, 19. Mai, 10-15.
- Castañeda, Jorge G., 1993: Utopia Unarmed. The Latin American Left After the Cold War, New York.
- Dahl, Robert A., 1971: Polyarchy: Participation and Opposition, New Haven/CT.

- Easton, David, 1979: *A Systems Analysis of Political Life*, Chicago; London.
- Hirsch-Weber, Wolfgang, 1969: *Politik als Interessenkonflikt*, Stuttgart.
- Inter-American Development Bank (IDB), 1998: *Facing Up to Inequality in Latin America. Report on Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999*, Washington, D.C.
- Kielmannsegg, Peter Graf, 1995: *Frieden durch Demokratie*, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), *Den Frieden denken*, Frankfurt a.M., 106-123.
- Krennerich, Michael, 1999: *Wahlen in Lateinamerika: eine demokratische Routine*, in: *Brennpunkt Lateinamerika 18-99*, Hamburg.
- Krumwiede, Heinrich-W. / Nolte, Detlef, 2000: *Die Rolle der Parlamente in den Präsidentschaftsdemokratien Lateinamerikas*, Hamburg (Beiträge zur Lateinamerikaforschung 4 des Instituts für Iberoamerikakunde).
- Lagos, Marta, 1999: *¿Quo vadis, América Latina? El estudio de la opinión pública regional en el Latinobarómetro*, in: *Contribuciones 16/2*, 31-54.
- Linz, Juan J. / Stepan, Alfred, 1996: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore; London.
- Menzel, Ulrich / Senghaas, Dieter, 1986: *Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme*, Frankfurt a.M.
- Merkel, Wolfgang, 1999: *Defekte Demokratien*, in Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt/M., 361-381.
- Nohlen, Dieter / Thibaut, Bernhard, 1994: *Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen*, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Systemwechsel I*, Opladen, 195-228.
- Nolte, Detlef, 1999: *Alianzas electorales y coaliciones de gobierno como símbolos de cambio político en América Latina*, in: *Revista Argentina de Ciencia Política*, Nr. 3: 11-26.
- , 2000: *Lateinamerikas Parteien: zwischen Volatilität und Beharrung*, in: Klaus Bodemer u.a. (Hrsg.), *Lateinamerika Jahrbuch 2000*, Frankfurt a.M., 9-29.
- O'Donnell, Guillermo, 1973: *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Berkeley/Cal.
- , 2000: *Beyond Free and Fair Elections, a Civic Deficit*, in: *Latin American Weekly Report 28* (18. Juli), 332-333.
- Przeworski, Adam, 1986: *Some Problems in the Study of the Transition to Democracy*, in: Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter/Laurence Whitehead (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Baltimore; London, Part III, 47-62, 168-170.
- Schmidt, Manfred G., 1999: *Ist die Demokratie wirklich die beste Staatsverfassung?*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 28/2*, 187-200.
- Senghaas, Dieter, 1995: *Hexagon-Variationen: Zivilisierte Konfliktbearbeitung trotz Fundamentalpolitisierung*, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hrsg.), *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*, Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden), 347-54.
- Thiery, Peter, 2000: *Stabile Demokratien in Lateinamerika?*, in: *Brennpunkt Lateinamerika 6-00*, Hamburg.
- Valenzuela, Arturo, 1999: *The Collective Defense of Democracy. Lessons from the Paraguayan Crisis of 1996*, New York (Report der Carnegie Corporation).
- Waldmann, Peter, 1992: *Staatliche und parastaatliche Repression in Lateinamerika*, Arbeitspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ebenhausen.

Nikolaus Werz

Politische Parteien in Lateinamerika

Anfang der 80er Jahre sprach die lateinamerikanische Wirtschaftskommission CEPAL unter sozialen Gesichtspunkten noch von einem „verlorenen Jahrzehnt“ für Lateinamerika, in der ersten Hälfte der 90er Jahre setzte sich vor allem bei externen Beobachtern eine optimistischere Sichtweise der lateinamerikanischen Politik durch: Maßnahmen zur Öffnung und Liberalisierung der Wirtschaft seien erfolgt oder im Gange, eine weitere Privatisierung des staatlichen Sektors werde angestrebt, und die zu Beginn der 80er Jahre zur Demokratie zurückgekehrten politischen Systeme schienen eine beachtliche Stabilität erlangt zu haben. Bei solchen Interpretationen lag der Akzent auf dem ökonomischen Wachstum, während der politische Bereich und ein wichtiger demokratischer Akteur weitgehend ausgeblendet blieb – die politischen Parteien.

Diese Auslassung ist wahrscheinlich kein Zufall, denn nach einer aktiven Phase zu Beginn der Re-Demokratisierung, bei der die Parteien allerdings zuweilen eher die Rolle eines Junior-Partners im paktierten Übergang mit den Militärs spielten, haben sie keine Protagonistenfunktion übernehmen können. Fast scheint es so zu sein, als ob der neuere politische und vor allem wirtschaftliche Wandel in Süd- und Mittelamerika unabhängig von ihnen erfolge; zumal der in nahezu allen Ländern nicht zuletzt auf Druck der veränderten externen Bedingungen umgesetzte wirtschaftliche Anpassungskurs der Mehrheit der Bevölkerung nur schwer zu vermitteln ist. Zu den traditionellen Schwächen der Parteien auf dem amerikanischen Subkontinent, dem Personalismus und der Zersplitterung, treten nun Einflussverluste, denen sich die Parteien auch anderswo in der Welt im Zuge des Wertewandels und einer um sich greifenden Mediengesellschaft ausgesetzt sehen. Mithin ist das Erscheinungsbild der Parteien zu Beginn des neuen Jahrhunderts vielfältig: Auf der einen Seite kann von einer erfolgreichen Rückkehr oder sogar einer Konsolidierung der Demokratie in mehreren südamerikanischen Staaten gesprochen werden, nachdem es eine Vielzahl freier Wahlen gegeben hat. Einen bemerkenswerten Fall weit über Mittelamerika hinaus stellt Mexiko dar, wo die jahrzehntelange Dominanz der Partei der Institutionalisierten Revolution (PRI) von

1930 bis 2000 mit dem Wahlsieg der pro-nordamerikanischen PAN zu Ende ging. Auf der anderen Seite zeigt die Parteienherrschaft in der Andenregion (Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela) deutliche Krisenerscheinungen (Lowenthal 2000; Werz 2000).

Der Aufsatz kann die vergleichsweise lange Geschichte von Parteien in Süd- und Mittelamerika nur ansatzweise behandeln, zumal die Unterschiede in der politischen Entwicklung zwischen den Staaten gerade in den letzten Jahren zugenommen haben. Eingangs wird der Stand der Parteienforschung zu Lateinamerika skizziert. Dann wird auf die historische Entwicklung der Parteien, die Bedeutung von Programmen und die Frage der Aussagekraft von Typologien eingegangen. Eine Folge von Krisenerscheinungen war in den 90er Jahren das Aufkommen von sogenannten Anti-Politikern und Neo-Populisten, deren Aufstieg und Niedergang an einigen Beispielen kurz dargestellt wird. Abschließend wird die Frage nach der Zukunft von Parteien gestellt.

1. Die Schwierigkeiten der Politikwissenschaftler mit den lateinamerikanischen Parteien

Die am nordamerikanischen oder europäischen Parteiensystem geschulten Parteienforscher hatten stets Mühe bei der Einordnung von Parteien in Süd- und Mittelamerika. In seiner klassischen Studie bezeichnete Maurice Duverger die lateinamerikanischen Parteien kurzum als „archaische und prähistorische“ Typen (1951:42), die sich lediglich um einflussreiche Protektoren, feudale Familien oder aber einen militärischen Führer bildeten. Ein von Joseph La Palombara und Myron Weiner (1966:44) entworfener Ansatz stellte eine Verbindung zwischen dem Aufkommen von Parteien und dem gesamtgesellschaftlichen Modernisierungsprozess her und markierte damit den Beginn für eine Vielzahl von Parteienstudien, die von modernisierungstheoretischen Überlegungen ausgingen. Die lateinamerikanischen Parteien galten als Ad-hoc-Koalitionen ohne Bürokratie und Organisationen, die in erster Linie in Wahlperioden Aktivitäten entfalteten. Gemäß diesem Ansatz würde sich mit der Modernisierung eine Tendenz weg von den Akteuren und hin zu den Institutionen und dem politischen System einstellen. Deshalb sei auch in Lateinamerika mit der Entstehung moderner Parteien zu rechnen. Folgerichtig empfahl ein nordamerikanischer Kollege einer ganzen Generation von Nachwuchswissenschaftlern die Erforschung der lateinamerikanischen Parteien (Fitzgibbon 1965).

Der bekannte Politikwissenschaftler Giovanni Sartori hat in seinem Versuch, eine Gesamtheorie der Parteien zu entwerfen, auf die Diskrepanz zwischen Zielen und Fähigkeiten, Programmen und Taten bei den Parteien in der Dritten Welt und die geringe Konsolidierung von Parteiensystemen in Lateinamerika hingewiesen (1976:46). Bei Untersuchungen von nordamerikanischen und westeuropäischen Politikwissenschaftlern bestehe die Gefahr, den anders gela-

gerten Stellenwert der dortigen Parteien nicht hinreichend zu berücksichtigen und dadurch zu Fehleinschätzungen zu gelangen. Deshalb empfahl er provisorische Begriffe, um den „ungeformten“ und fließenden Charakter der lateinamerikanischen Politik (*fluid politics*) besser erfassen zu können. Nach seinen Kriterien könne man im Falle Brasiliens und Kolumbiens nicht von Parteien sprechen; andere Autoren haben aus ähnlichen Gründen für Kolumbien den Begriff der Parteiengruppierung vorgeschlagen (Wolff 1984). Im Übrigen kündigte Sartori – der das Vorhandensein von Massenparteien als ein wichtiges Kriterium für ein strukturiertes Parteiensystem betrachtet – an, genaue Aussagen zu den lateinamerikanischen Parteien im zweiten Band zu machen, der allerdings immer noch nicht erschienen ist.

Über weite Strecken des 20. Jahrhunderts gleichen die meisten lateinamerikanischen Parteien eher lockeren Zusammenschlüssen oder „Konglomeraten von Gruppen“ (Hirsch-Weber 1969: 211). Trotz ihrer vergleichsweise „losen“ Innenstrukturen handelt es sich aber um Organisationen, die – im Unterschied zu bloßen Wahlvereinen – über eine gewisse Programmatik und Kontinuität verfügen und bestrebt sind, sich an Wahlen zu beteiligen und politische Ämter zu besetzen. Zumindest seit den 40er Jahren avancierten die Parteien zum wichtigsten Aufstiegskanal neuer Gruppen und Schichten – solange demokratische Verhältnisse herrschten. Dies hat sich erst in den 90er Jahren in einzelnen südamerikanischen Ländern (Peru und Venezuela) wieder geändert, als dort erneut zivil-militärische Optionen auftraten. In den jüngeren Lateinamerikaforschern in den USA hat erst in den 90er Jahren wieder ein verstärktes Interesse an den Parteien eingesetzt. Im Vordergrund stehen dabei die Parteiensysteme, die in vergleichender und systematischer Perspektive analysiert werden, aber weniger die einzelnen Gruppierungen (Mainwaring/Scully 1995). Die Parteien werden im Rahmen der Dritten Welle der Demokratisierung betrachtet, womit nicht so sehr die länderspezifischen oder regionalen Aspekte als impulsgebend gelten, sondern ein weltweiter Trend hin zur Demokratie, vor allem seit 1989. Zum Gradmesser des Standes der Demokratie gerät die Institutionalisierung des jeweiligen Parteiensystems, die jedoch nur retrospektiv festgestellt werden kann. So wurde noch 1995 Venezuela mit Costa Rica, Chile, Uruguay, Kolumbien und Argentinien trotz vorhandener Krisensymptome zu den institutionalisierten Parteiensystemen gezählt, ab 1999 hat unter den Präsidenten und Ex-Putschisten Hugo Chávez eine rasante De-Institutionalisierung des bisherigen Systems eingesetzt. Eine neuere Länderstudie schätzt die Chancen einer Institutionalisierung in dem konkreten Fall Brasilien wesentlich skeptischer ein (Mainwaring 1999).

Während die neueren Studien vor allem den Beitrag von Parteiensystemen zur Konsolidierung der Demokratie analysieren, wird die Frage nach ihrem Reformpotenzial, die in den 60er Jahren im Vordergrund stand, kaum noch gestellt. Dabei ist der vergleichbar geringe Einfluss auf die Regierungspolitik ein Merkmal von Parteien in Lateinamerika. Das Ausmaß des *partyness of government* blieb im Vergleich zu Europa gering, als Grund kann u.a. der Präsidentialismus

genannt werden. Während in parlamentarischen Systemen die Frage relevant ist, welchen Grad an Autonomie die Regierung gegenüber Parteien und Parlament erlangen kann, geht es im Präsidentialismus darum, in welchem Ausmaß Parteien und Parlamente überhaupt Einfluss auf Regierungsentscheidungen nehmen (Cansino 1997: 36). Hierbei spielt sicher auch eine Rolle, dass wichtige Gruppen teilweise nicht in den Parteien vertreten sind und dass Ideologien und Programme außer in den Jahrzehnten von 1940 bis 1970 keine zentrale Bedeutung erlangten. Cansino vertritt sogar die Meinung, man könne gar nicht von Parteienherrschaft in Lateinamerika sprechen, zumal die Präsidenten in der Regel ihre Kabinette „im Griff“ hätten. Parteipolitische Einflussnahme manifestierte sich von daher bevorzugt in klientelistischen Ansprüchen und Pfründebegehren. Ein Blick auf die Rekrutierung des politischen Personals in Mexiko, Brasilien und Costa Rica eröffnet in dieser Hinsicht allerdings kein eindeutiges Bild: Zwar waren in Mexiko von 1982 bis 1994 95% der Staatssekretäre auch Parteimitglieder (Brasilien 69%, Costa Rica 72%), gleichzeitig lag unter ihnen aber die Zahl der sogenannten *técnicos* in Mexiko mit 66% deutlich höher als in Brasilien (49%) bzw. Costa Rica (37%), wo dementsprechend die Zahl der reinen Politiker größer war (Cansino 1997: 228ff.). Ausschlaggebend dürfte der starke Präsidentialismus in Mexiko sein; dagegen konnten in Costa Rica die Parteien in der Sozialpolitik eine Reihe von Reformen durchsetzen.

Die Annahme einer relativen Einflusslosigkeit von Parteien gilt jedoch nicht für das gesamte 20. Jahrhundert und auch nicht für alle Länder. Mit der zunehmenden Urbanisierung war das Aufkommen der sog. national-revolutionären und antiimperialistischen Parteien in den 40er Jahren sowie etwas später die Entstehung von christdemokratischen Massenparteien ein Indikator für den Aufstieg der Mittelschichten. Auch wenn die politischen Fähigkeiten der Mittelschichten überschätzt wurden, steht außer Frage, dass sie die Träger dieser Reformparteien lateinamerikanischen Zuschnittes waren, die mit ihren Forderungen nach Landreform, Nationalisierungen und vermehrten Bildungsanstrengungen eine Veränderung der Politik oligarchischen Zuschnittes durchsetzten. Dieser Wandel begann im Südzipfel Amerikas bereits in den 20er Jahren, in südamerikanischen Mittelstaaten wie Peru, Venezuela und Costa Rica zeigte er sich ab 1940. Er fand seinen politischen Ausdruck vor allem in sozialdemokratischen Parteien lateinamerikanischer Prägung, die auch als *partidos nacional revolucionarios* oder apristische Parteien nach der peruanischen *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA) bezeichnet wurden. Zu den „innovativen Führern“ gehörten Rómulo Betancourt in Venezuela, José (Pepe) Figueres in Costa Rica, Belaunde Terry in Peru und Eduardo Frei in Chile, wobei es sich jeweils um Parteigründer handelte, die bis zum Präsidentenamt aufstiegen (Thibaut/Lauga 1999: 142). Parteienforscher haben den Übergang dieser Gruppierungen von „Reform- zu Statusparteien“ konstatiert (Lindenberg 1973). Gleichwohl kann der Aufstieg von Politikern aus der unteren Mittelschicht und der Arbeiterschaft in höhere Ämter in Politik und Verwaltung nicht geleugnet werden. Anfangs spielte die Erziehungsreform und eine Art nationale Bildung eine wich-

tige Rolle, die sich teilweise auch in dem politisch-kulturellen Projekt der populistischen Bewegungen niederschlug. Im Ergebnis führte die im ökonomischen Sektor eingeleitete importsubstituierende Entwicklung allerdings zu einem umfangreichen Staatsapparat und einer zunehmend ineffizienten Verwaltung.

Während die Parteien in Gesamtdarstellungen nur am Rande vorkommen, liegen ältere Untersuchungen von Lateinamerikaforschern zu einzelnen Parteienfamilien und Parteien auf dem Halbkontinent vor. Besonders in den 60er Jahren, als die Modernisierungstheorien vorherrschten und man in den USA für Lateinamerika eine „demokratische Revolution“ in Abgrenzung zur kubanischen Revolution propagierte, wurden die Parteien zum Thema. Erwähnt seien die enzyklopädisch angelegten Arbeiten von Robert Alexander (1975; 1982), der auch eine Gesamtdarstellung vorlegte (ähnlich Ameringer 1992). Hinzu kommen Studien lateinamerikanischer bzw. europäischer Autoren, die aber zumeist mit den „neuen Militärregimen“ der 60er Jahre enden. Bis in die 70er Jahre konnte man von dem Bestehen verschiedener „Parteienfamilien“ ausgehen, die sich mit Hilfe programmatischer Unterschiede beschreiben ließen. Viele der Untersuchungen sind nach dem Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik und den Anpassungsprogrammen in den 80er Jahren zum einen veraltet bzw. sie beziehen sich hauptsächlich auf die Programmatik der Parteien, die in den 90er Jahren an Bedeutung einbüßte. Zum anderen analysieren sie die Rolle der Parteien in den jeweiligen politischen Systemen. Relativ wenig ist generell über das Innenleben von Parteien bekannt.

In den 80er Jahren konzentrierte sich das Interesse zunächst mehr auf die sozialen Bewegungen (Bendel 1996). Es liegen einzelne Monographien zur Rolle der Parteien im Prozess der Re-Demokratisierung vor (Carreras 1999, Jakisch 1990, Hofmeister 1995, Wehr 1996). Erschwert werden die Forschungen vor Ort dadurch, dass so gut wie keine Parteiarchive vorhanden sind. Auch Studien zur Rekrutierung von Parteiführern und zur politischen Elite in den lateinamerikanischen Ländern sind selten, da aufwendig. Sie bedürfen in der Regel einer genauen Landeskenntnis und eines längeren Forschungsaufenthaltes.

Um die Handlungsmöglichkeiten lateinamerikanischer Parteien zu verstehen, müssen also ihre speziellen Funktionsbedingungen berücksichtigt werden (Werz 1983: 26f.):

a. Die Entstehungsphase und der jeweilige Länderkontext

In den lateinamerikanischen Gesellschaften kam es relativ spät zur Entstehung von homogenen sozialen Schichten. Feststellbar ist das Ausbleiben polarisierender Konflikte bei gleichzeitiger Vorherrschaft von integrativen Herrschaftstechniken sowie die langsame Herausbildung von autonomen und pluralistischen gesellschaftlichen Interessengruppen. Parteien können daher nur in wenigen Fällen als Klassenvertretungen definiert werden wie in einigen Phasen der europäischen Geschichte. Nahezu alle lateinamerikanischen Parteien weisen eine polyklassistische Mitgliedschaft und Programmatik auf. Häufig als dysfunktional beschriebene Charakteristiken der Parteien, wie mangelnde Kontinuität,

ausgeprägter Personalismus, minimale Elitenzirkulation in den Führungsgremien, schwache Basisorganisationen, geringe interne Demokratie, Spaltungstendenzen und fehlende Repräsentativität lassen sich teilweise aus strukturellen Merkmalen erklären. Die für lateinamerikanische Gesellschaften charakteristische diffuse soziale Schichtung und die ungleichzeitigen Modernisierungsprozesse begünstigen die Beibehaltung eines personalistischen Stils politischer Beziehungen.

b. Der Stellenwert von Parteien in den politischen Systemen

Der lateinamerikanische Präsidentialismus hat die Bildung von starken Parteien erschwert. Das Regieren mit Hilfe von Dekreten fördert die Verlängerung eines paternalistischen Stils in der Politik. Entgegen den fortschrittlichen Verfassungspostulaten sowie den formalen demokratischen Institutionen in der Mehrzahl der Staaten blieb die reale Bedeutung von Parteien als Bestimmungsfaktoren politischer Herrschaft umstritten. Bei den Parteien handelte es sich lange Zeit um „ungleiche Partner“, da sie sich in einer Konkurrenzsituation mit Machtgruppen (Militär, Teile der Wirtschaft) befanden, „die nicht in gleicher Weise die Legitimation politischer Macht durch Wahlen akzeptierten“ (Lindenberg 1982:73). Deshalb erhalten zwischenparteiliche Beziehungen, Koalitionsstrategien mit anderen Interessengruppen, Allparteienregierungen in Prozessen der Transition sowie Kontakte zwischen den Parteien und den Streitkräften einen hohen Stellenwert beim Versuch zur Stabilisierung der Demokratie. Sie haben nicht selten die programmatischen Unterschiede überlagert. Eine weitere wichtige Frage ist die nach dem Organisationsgrad der Parteien und ihrer Verankerung in der Gesellschaft. Die Vorherrschaft von Militärdiktaturen in den 60er und 70er Jahren beruhte nicht zuletzt auf der Zersplitterung und Schwäche von Parteiengruppierungen. Im Prozess der Re-Demokratisierung haben die Militärs und der autoritäre Staat ihrerseits Einfluss auf die Ausgestaltung der Parteiensysteme nehmen können. Charakteristisch für Parteiensysteme in Lateinamerika ist die Tatsache, dass eine „Politik von oben“, teils durch starke Politikerpersönlichkeiten in der Gründungsphase, teils durch gelenkte „Reformen“ und die Wahlgesetzgebung im Prozess der Re-Demokratisierung eine mindestens ebenso wichtige Rolle gespielt haben wie die freie Assoziation „von unten“.

c. Die Organisationsstruktur und die interne Willensbildung

Als Folge ihrer Mehrklassenstruktur und ihrer Interessenheterogenität artikulierten die lateinamerikanischen Parteien auch in der Vergangenheit selten eindeutige soziale Forderungen. Nur in wenigen Fällen (vor allem in Chile) formierten sich die Parteien entlang von sozialen, religiösen und regionalen Konfliktlinien, weshalb ein *cleavage*-Ansatz nur begrenzte Aussagekraft besitzt. Zwar lassen sich bestimmte *cleavages* ausfindig machen: klerikal versus antiklerikal, Latifundium versus kommerzielle und später industrielle Interessen, Positionen der (Land-)Arbeiter gegenüber den Grundbesitzern bzw. Unternehmen, allerdings

haben sich diese Konfliktlinien nur selten als „dauerhaft strukturbildend erwiesen“ (Bendel 1996: 362). In einigen Staaten hat eine kontrovers beurteilte Führerfigur eine politische Konfliktlinie hervorgebracht: Dies war in Brasilien von 1944 bis 1954 zwischen Pro- und Anti-Vargas-Gruppen der Fall, ähnlich strukturierte sich das politische Geschehen in Argentinien nach dem Sturz von Perón 1955. Darüber hinaus sind die Meinungsunterschiede innerhalb einer Parteien-gruppierung zuweilen größer als zwischen zwei unterschiedlichen Organisationen. Die durch personalistische Aushandlungsstrategien gekennzeichneten internen Strukturen solcher Parteien weisen einen geringen Demokratisierungsgrad auf. Zwischen den Forderungen nach demokratischen Reformen und dem Innenleben der Parteien besteht nicht selten eine Diskrepanz. Ein historisch gewachsener Personalismus auf der einen, länger andauernde Ausnahmeherrschaft auf der anderen Seite verhinderten die Entstehung von stabilen Strukturen unabhängig von den Parteiführern, die zum Teil bis zu ihrem Tode den Kurs der Organisation bestimmen.

d. Der internationale Kontext und die transnationalen Beziehungen

In der Vergangenheit hat das revolutionäre Kuba in den 60er Jahren mit der castro-guevaristischen Revolutionsstrategie erfolglos einen gesamtlateinamerikanischen Ansatz mit Blick auf antiimperialistische und linke militärisch-politische Organisationen propagiert. Dagegen richtete sich die mexikanische PRI mit der COPPPAL stärker an politische Parteien und Bewegungen. Mit mehr Erfolg haben die lateinamerikanischen Parteien in den 70er Jahren weltweite Kontakte gesucht und gefunden. Ausgeprägte Beziehungen zum Ausland bestanden traditionell bei den chilenischen und venezolanischen Parteien. Mit der „Konferenz von Caracas“ setzten 1976 verstärkte Kontakte der Sozialistischen Internationale (SI) zu Lateinamerika ein; die Christdemokratische Weltunion (CDI) hatte bereits zuvor enge Beziehungen etabliert. Eine außenpolitische Bedeutung gewannen die internationalen Parteienverbände im Mittelamerika-Konflikt in den 80er Jahren, als sie u.a. Verhandlungslösungen vorbereiteten. Allerdings hat das Interesse der Parteienverbände an Lateinamerika seit dem Umbruchjahr 1989 nachgelassen, hinzu kam die Krise, in die wichtige europäische Partnerorganisationen wie die italienischen Christdemokraten in den 90er Jahren gerieten. Gleichzeitig hat es jedoch Einladungen nach Europa an einzelne lateinamerikanische Politikerpersönlichkeiten wie Fernando H. Cardoso gegeben, z.B. zu den Treffen über „Progressives Regieren“ 1999 und 2000.

2. Zur Geschichte der Parteien

Nach der Unabhängigkeit von Spanien zu Beginn des 19. Jahrhunderts hatten sich parteiähnliche Gruppierungen um militärische Führer oder einflußreiche Protektoren gebildet. In fast allen Ländern bestanden die Liberalen und die Konservativen, die in Kolumbien auf eine fast 150jährige Geschichte zurück-

blicken. Es handelte sich eher um Honoratiorenclubs der wohlhabenden Schichten; allerdings weisen einige lateinamerikanische Länder eine ähnlich lange Wahlgeschichte auf wie verschiedene europäische Staaten. Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts scharten sich die Anhängerschaften um einen militärischen oder zivilen *Caudillo*, einen Anführer. Dieser Personalismus hat sich mit der Ausnahme einzelner Parteiensysteme, wie in Chile, Costa Rica und Uruguay, wo er in abgeschwächter Form aber ebenfalls präsent war, bis in die Gegenwart gehalten bzw. sich in den 90er Jahren als Folge von Krisenerscheinungen und der weiter wachsenden Rolle des Fernsehens wieder eingestellt. Parteien und sogar Strömungen in einer Partei werden nicht selten nach dem Namen ihrer Gründer benannt. Der Zusammenhalt der Mitglieder beruht weniger auf programmatischen Überzeugungen als vielmehr auf persönlicher Anhängerschaft, Gunstbeweisen (*favores*) oder gemeinsamen Zugehörigkeiten, z.B. zu einer Schulabgänger- oder Studentengeneration.

Die politischen Familien sind im Vergleich zu Europa in Lateinamerika ideologisch und programmatisch anders ausgeprägt. Trotzdem weisen nahezu alle Parteien einige programmatische Gemeinsamkeiten auf: Dazu gehören eine auf schnelle Modernisierung abzielende Entwicklungsstrategie und die Ankündigung von Reformen zugunsten der Armen. Folgende Unterscheidungen sind in historischer Perspektive bis in die 80er Jahre möglich:

- **Konservative Parteien:** Im 20. Jh. haben diese Parteien ihren vormaligen Einfluss eingebüßt. Eine Ausnahme bildet die Konservative Partei Kolumbiens.
- **Liberaler und „radikale“ Parteien:** Die liberalen Parteien in Kolumbien und Honduras haben mit den Gruppierungen des 19. Jahrhunderts nicht mehr viel gemeinsam. Sogenannte radikale Parteien, die von der städtischen Mittelschicht getragen wurden, entstanden um die Jahrhundertwende in Argentinien, Chile und Uruguay, wo sie für eine Demokratisierung des von der Oligarchie dominierten politischen Systems und die Begrenzung des kirchlichen Einflusses eintraten. Später übernahmen sie weitgehend eine sozialdemokratische Programmatik.
- **Christdemokratische Parteien:** Sie gingen nach dem 2. Weltkrieg entweder aus zunächst falangistisch-korporatistischen Parteien hervor (Chile, Venezuela) oder entstanden in den 50er Jahren als Neugründungen. Programmatisch wurden sie von den päpstlichen Sozialzyklen sowie von der französischen katholischen Soziallehre beeinflusst. In Chile, Venezuela und in geringerem Maße El Salvador avancierten die Christdemokraten vorübergehend zu Massenparteien.
- **Sozialdemokratisch ausgerichtete Parteien:** In den 30er Jahren wurden diese Parteien, die zum Teil unter dem Eindruck der APRA entstanden, auch als „National-revolutionäre“ Parteien bezeichnet. Kennzeichnend war ihre ursprünglich antiimperialistische, antifeudalistische und nationalistische Ausrichtung; sie plädierten für eine aktive Rolle des Staates und für Nationalisierungen. In Costa Rica und Venezuela gelangten in den 50er

Jahren mit dem *Partido Liberación Nacional* (PLN) und der *Acción Democrática* (AD) Parteien dieser Gruppe an die Macht. Die Regierungsübernahme führte zur Aufgabe der ursprünglich weitreichenden Reformprogramme.

- **Populistische Parteien und Bewegungen:** Definiert man den Populismus als eine historische Phase, so kann man den argentinischen Peronismus sowie die Regierung Vargas in Brasilien und die Regierung Cárdenas in Mexiko dazu zählen. Besonders lateinamerikanische Autoren fassen diesen Begriff jedoch weiter und zählen generell die national-revolutionären und sozialdemokratisch ausgerichteten Parteien dazu. Auf der programmatischen Ebene, sofern überhaupt davon gesprochen werden kann, zeichnen sich populistische Bewegungen durch eine ambivalente Mischung nationalistic, sozialreformerischer und etatistischer Vorstellungen aus. Gewisse populistische Züge tauchen in allen lateinamerikanischen Massenbewegungen auf. Im Unterschied zu dem historischen Populismus der 40er und 50er Jahre steht bei den neueren Neo-Populisten (siehe unten) die Erlangung der Regierungsmacht im Vordergrund.
- **Kommunistische Parteien:** Obwohl die Kommunistischen Parteien in vielen Staaten zu den ersten Parteien gehörten (Gründungszeitraum 1919-30), haben die moskauorientierten Kommunisten in Lateinamerika keinen größeren Einfluss entfalten können. In den 60er Jahren kam es mit dem Aufkommen der castro-guevaristischen Guerilla zu Spaltungen bei den Kommunisten und zur Bildung der Bewegungen der Revolutionären Linken (MIR) in zahlreichen Staaten.
- **Sozialistische Parteien:** Besonders in den Staaten des Südzipfels entstanden Anfang des 20. Jahrhunderts sozialistische Parteien, die von der Arbeiterschaft (Chile) getragen wurden. Auch in den karibischen Kleinstaaten und den französischen Kolonialgebieten wurden nach 1930 sozialistische Parteien gegründet, die in den 70er Jahren in mehreren Ländern die Regierung übernahmen.
- **Revolutionäre Parteien:** Hierzu zählt die anarchistische Bewegung, die zu Beginn des Jahrhunderts unter italienischen und spanischen Einwanderern in Argentinien relativ stark war. Trotzistische Gruppierungen tauchten später in Chile, Bolivien, Argentinien, Mexiko und Peru auf. Neben einer kleinen legalen oder halblegalen politischen Organisation bestanden sie vor allem aus einer militärischen Guerilla. Erfolgreiche Revolutionen in Lateinamerika haben meist eigene historische Wurzeln und Mythen herzustellen versucht – so etwa bei der Sandinistischen Revolution in Nicaragua nach 1979.

Die in den 1940er Jahren mit einer nationalistischen und antiimperialistischen Ausrichtung gegründeten späteren Massen- und Mitgliederparteien (*partidos populares*), die zu den stärksten Parteien wurden, sind mit dem Typus europäischer Volksparteien nur begrenzt vergleichbar. Zumeist formierten sie sich

um eine populäre Führerfigur, die mit einem „national-revolutionären“ Diskurs auftrat und sich als Inkarnation eines „volkstümlichen“ Projektes (*proyecto*) ausgab, wozu neben einzelnen sozialen und politischen Reformen die Förderung einer importsostituierenden Industrialisierung gehörte. Deshalb wurden solche Präsidentschaften – Juan D. und Eva Perón in Argentinien, Getulio Vargas in Brasilien, Lazaro Cárdenas in Mexiko – auch als populistische Regime bezeichnet. Diese populistischen Bewegungen besaßen einen gewissen antiliberalen Zug, da sie sich als Ausdruck des Volkswillens und der Nation verstanden; daran ändert auch die Tatsache nichts, dass sie häufig über freie Wahlen an die Regierung gelangten und nach eigenem Bekunden demokratische Verfahren akzeptierten.

Die Stärke des historischen Populismus resultierte u.a. aus der Schwäche der Arbeiterparteien und der sozialistischen Bewegungen, wozu auch die Sozialstruktur der lateinamerikanischen Gesellschaften mit einem kleinen Industriearbeiteranteil und einem breiten informellen Sektor beitrug. Hinzu kam, dass die ersten Linksparteien von europäischen Immigranten gegründet wurden und nur eine schwache Verwurzelung bei der einheimischen Bevölkerung hatten. Die christlich-sozialen bzw. sozialdemokratischen Parteien, die besonders von ausländischen Beobachtern als moderne Parteien eingeschätzt wurden, brauchten Zeit, bis sie sich neben oder in der Nachfolge des historischen Populismus etablieren konnten. Besonders populistische Regime, aber auch andere Regierungsparteien besaßen lange Zeit einen ausgeprägten klientelistischen Charakter, d.h. die Mitglieder erwarteten eine Berücksichtigung bei der Ämterbesetzung, wozu sich der breite staatliche Sektor der importsostituierenden Entwicklung anbot. In politischen Systemen mit Proporzregelungen – wie sie in Kolumbien und Venezuela 1957 bzw. 1958 nach sogenannten Paktsystemen zur Stabilisierung der Demokratie entstanden – war diese Tendenz besonders deutlich.

Die „neueren Militärdiktaturen“, die ab 1964 bis ca. Anfang der 80er Jahre in fast allen südamerikanischen Ländern die Macht ausübten, haben die Parteien mit unterschiedlicher Intensität verfolgt oder gar verboten. Bezeichnenderweise sind jedoch die Versuche der Streitkräfte fehlgeschlagen, eigene Parteien zu gründen oder auf Dauer kontrollierte Parteiensysteme aufzubauen. Solche Experimente waren in Lateinamerika allerdings vergleichbar selten; in Peru und Panama hatte es ab 1968 Ansätze dazu gegeben, ein erneuter Versuch ist bei dem in Venezuela seit 1999 regierenden Ex-Leutnant Hugo Chávez Frías und seiner Bewegung V. Republik erkennbar.

3. Die Grenzen von Typologien zu Parteien und Parteiensystemen

Wichtig für die Rückkehr zur Demokratie zunächst in Südamerika waren das externe Umfeld und die internationalen Kontakte zu den europäischen Partei-

en: Die lateinamerikanischen Christdemokraten hatten sich in der ODCA mit Sitz in Caracas zusammengeschlossen, die SI entfaltete unter Willy Brandt im Zuge einer Parteiaußenpolitik in der Endphase des bipolaren Systems eine Vielzahl von Aktivitäten (Mujal-León/Nilsson 1995). Durch diese Parteikontakte ging zum einen der Einfluss der USA vorübergehend etwas zurück, zum anderen konnte wirtschaftspolitisches Denken in den Kategorien sozialer Marktwirtschaft oder ordnungspolitischen Bezügen für kurze Zeit an Einfluss gewinnen, da es den deutschen Parteienstiftungen ein Anliegen war, die Bildungsarbeit zu fördern und z.B. in Ländern wie Venezuela Bibliotheken, Archive und Zeitschriften im weiteren Umfeld der Parteien aufzubauen. In den späten 80er Jahren mussten solche Initiativen reduziert werden; politische Beratung erfolgt nun eher in Form von unabhängigen *consultants* nach nordamerikanischen Mustern.

Im Zuge der Rückkehr zur Demokratie konnten exilierte Parteimitglieder in ihre Heimat zurückkehren. Ab 1980 übernahmen in fast allen Ländern gewählte (Partei-) Politiker die Regierung. Die Welle der Demokratisierung kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Parteien durch die Diktatur hart getroffen wurden: Die Ermordung von Mitgliedern, die Zerschlagung vorhandener Strukturen und der Parteipresse hinterließen Spuren vor allem bei den Linksparteien. Hinzu kam, dass die Parteiprogramme überaltert waren, da eine Erneuerung nicht stattfinden konnte. Neben diesen politischen Faktoren gilt es den gesellschaftlichen Wandel zu berücksichtigen, denn der Trend zur Informalität und Individualisierung hat angehalten, gleichzeitig ist der Einfluss der frühzeitig privatisierten Massenmedien weiter gestiegen.

Von daher darf es nicht überraschen, dass die Parteien organisatorisch schwach sind und die Parteiensysteme auch nach mehreren freien Wahlen nur einen geringen Grad an Institutionalisierung aufweisen. Mit Blick auf Lateinamerika wurden folgende Kriterien für institutionalisierte Parteiensysteme aufgestellt (Mainwaring/Scully 1995; Bendel 1996a). Demnach verfügen sie über 1) eine gewisse Stabilität im zwischenparteilichen Wettbewerb, 2) eine Verankerung in der Wählerschaft, sie sind 3) Hauptakteure für die Verteilung politischer Macht und ihre Organisation ist 4) von Bedeutung und nicht allein den Interessen einzelner Parteiführer untergeordnet. Diese Kriterien sind in einigen Ländern nicht erfüllt. Dazu zählen in Mittelamerika El Salvador, Guatemala und Nicaragua, darüber hinaus zur Zeit Peru und Venezuela, wo der Niedergang von Traditionsparteien zu Anti-Parteienrhetorik und der Etablierung von neo-populistischen Regierungen führte, sowie – mit Einschränkungen – Brasilien, Bolivien, Ecuador, Panama und die Dominikanische Republik.

Unter den institutionalisierten Parteiensystemen lassen sich in Anlehnung an Sartori (1976) folgende Typen unterscheiden (Werz/Bendel 1998: 635):

- **Einparteiensysteme:** Nur in Kuba besteht ein solches in vielen Regionen der sogenannten Dritten Welt verbreitetes Regime, wobei die 1965 gegründete Kommunistische Partei Kubas (PCC) erst nach zehn Jahren

1975 ihren Ersten Parteitag durchführte, was auf die dominierende Rolle von Fidel Castro verweist.

- **Hegemoniale Parteiensysteme:** Das bekannteste Beispiel war bis 2000 Mexiko mit der jahrzehntelangen Dominanz des PRI; auch Nikaragua konnte zwischen 1979 und 1990 als ein solches System gelten.
- **Zweiparteiensysteme:** Sie finden sich in Kolumbien, Costa Rica, Honduras (seit 1980) und Venezuela (1979-89). In Uruguay geht der Trend in Richtung auf ein Dreiparteiensystem.
- **Gemäßigter Pluralismus:** Lediglich Argentinien, wo der Peronismus sich ab 1987 zur Mitte hin bewegte und Chile, wo das Drei-Lager-System von 1969 bis 1973 überwunden wurde, verfügen über gemäßigt pluralistische Parteiensysteme.

Die Typologien weisen Schwächen auf: Sie werden zum einen ständig durch die aktuelle Entwicklung überholt und tragen gleichzeitig relativ wenig zur Analyse der Funktionsweise spezifischer Parteiensysteme bei. Zum anderen mangelt es nach wie vor an empirischen Studien zur Geschichte, dem organisatorischen Aufbau und den internen Prozessen einzelner Parteien (Martz 1980; Werz 1983: 24f.; Bendel 1996: 369-372). Eine neuere Untersuchung auf der Grundlage von empirischen Untersuchungen der Wahlergebnisse kommt zu ähnlichen Resultaten: Die Parteiensysteme Lateinamerikas seien aufgrund konstanten Wandels dynamisch und unterschiedlich, denn jede Partei sei anders und damit letztlich nicht vergleichbar (Coppedge 1997: 1). Coppedge gelangt zu dem überzogenen „Anti-Ergebnis“, man solle aufhören, Typologien über Parteiensysteme in Lateinamerika aufzustellen, da diese zu einfach und statisch seien, um der Dynamik der Parteienentwicklung gerecht werden zu können.

4. Lateinamerika: Die Rechte, die Linke und die Mitte

Bis in die 80er Jahre ist der politische Sprachgebrauch von Parteien und politischen Organisationen in Lateinamerika links orientiert gewesen. Impulsgeber waren neben der Marxismus-Rezeption die Dependencia-Ansätze und die Befreiungstheologie. So hat etwa die lateinamerikanische Organisation der Christdemokraten (ODCA) noch Anfang des Jahrzehnts in ihrem Programmen Positionen vertreten, die im deutschsprachigen Raum in etwa mit den damaligen Aussagen der Jusos vergleichbar waren. Dabei haben die Begriffe teilweise einen anderen Bedeutungsinhalt als in Deutschland und Europa: *Revolución* wurde auch als beschleunigter Wandel verstanden, der Terminus *pueblo* (Volk) besitzt vielfältige Bedeutungsebenen.

Parteien, wie der PAN in Mexiko und die FREDEMO in Peru um Mario Vargas Llosa 1990, sind als Neue Rechte bezeichnet worden (Espinal 1992:87). Ihr Auftreten kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Gruppierungen mit einer offen neoliberalen Ausrichtung im Programm nach wie vor wenig Gewinn-

chancen bei Wahlen in Lateinamerika haben, beim Wahlsieg des PAN im Jahr 2000 dürfte der Überdruß am PRI und die Ausstrahlung des eigenen Kandidaten entscheidend gewesen sein. Während in England und den Vereinigten Staaten in den 70er und 80er Jahren Konservative und Republikaner mit neoliberalen Ideen Wahlkampf betrieben, kam der Neoliberalismus in Lateinamerika unmittelbar über die Wirtschaftspolitiken ins Spiel. Die Weltbank und der Internationale Währungsfond haben eine wichtige Rolle bei der Umsetzung dieser Anpassungsstrategien gespielt. So oblag die praktische Durchführung neoliberaler Reformen zumeist Technokraten. Paradoxe Weise wurde der Kurswechsel hin zu liberalen Außenwirtschaftshandelspolitiken in einigen Ländern von Politikern vollzogen, die aus Parteien hervorgingen, die ursprünglich für den Aufbau einer etatistischen Ökonomie verantwortlich zeichneten.

Allerdings zeigten sich innerhalb der Parteien des traditionell konservativen Spektrums in den 80er und 90er Jahren neue Entwicklungen: Während ein hergebrachter rechter Flügel eher *status-quo*-bewahrende Politiken vertrat, verschafften sich in vielen traditionell konservativen und auch christdemokratischen Parteiengruppierungen (PUSC in Costa Rica) neue (neo)liberale Flügel mit jungunternehmerischem Selbstbewusstsein Gehör und z.T. auch Vorrang. Auch traditionell liberale Parteien (die Liberalen in Kolumbien, Honduras und Nicaragua haben mit ihren Wurzeln im 19. Jahrhundert nur noch wenig gemein) verloren in den beiden vergangenen Jahrzehnten zugunsten neoliberaler *Newcomer* (PL in Brasilien, UCéDé in Argentinien, PAN in Mexiko, PAN in Guatemala) an Bedeutung, die den Markt und die Privatinitiative gegenüber stärker staatsinterventionistischer Politik verteidigen (Werz/Bendel 1998: 633).

Auch die je nach Land Mitte-links oder Mitte-rechts orientierte Christdemokratie erlitt einen Einflussverlust. Nur in Chile (PDC) haben die Christdemokraten noch eine starke Anhängerschaft, die venezolanische COPEI, lange Zeit die zweitstärkste christdemokratische Partei Lateinamerikas und zweimalige Regierungspartei, verschwand nahezu von der Bildfläche. Bei ihrem Verfall hat das Verhalten des Parteigründers und zweimaligen Präsidenten Rafael Caldera (1979-74; 1995-99) eine unrühmliche Rolle gespielt. In El Salvador und Guatemala, wo sie im Zuge der Transition erstarkt waren, verloren sie aufgrund enttäuschender Regierungsleistungen inzwischen wieder an Bedeutung.

Welche Entwicklung zeigt sich bei der lateinamerikanischen Linken? Bis in die 70er Jahre war die Meinung vorherrschend, dass jede Regierung, die wirkliche gesellschaftliche Reformen vornehmen würde, durch in- und ausländische Kräfte gestürzt werden würde. Als Beispiele galten Guatemala 1954, Brasilien 1964 und Chile 1973. Eine andere Form der Nicht-Anerkennung von Wahlsiegen der Linken waren die Wahlfälschungen in der Dominikanischen Republik 1964 und in Mexiko 1988. Lange Zeit hatte die politische Linke das Ausland und den Imperialismus für die eigene Schwäche der Linken verantwortlich gemacht, womit möglicherweise die internen Ursachen verschleiert wurden, warum verschiedene Versuche der Linken in den letzten 30 Jahren scheiterten. Folgende Schlüsselereignisse können hier angeführt werden:

- der Sturz der Regierung der Volkseinheit in Chile 1973;
- die Niederlage und harte Repression diverser Guerillabewegungen in Südamerika in den 70er Jahren;
- das Scheitern der sogenannten peruanischen Revolution 1978;
- die ausbleibende Reaktion des sozialistischen Lagers nach der nordamerikanischen Invasion in Grenada 1983 (Fanger 1991: 53);

Seit den 60er Jahren hatte sich das Spektrum linker Bewegungen noch weiter aufgesplittert. Ende der 80er Jahre ließen sich folgende Unterscheidungen ausmachen:

- Traditionelle kommunistische Parteien mit prosowjetischer Ausrichtung erzielten in den 80er Jahren mit 6,5% (1985) in Mexiko mit dem PSUM das beste Wahlergebnis. In den 90er Jahren waren diese Parteien von einem starken Mitgliederschwund betroffen.
- Bewaffnete Befreiungsbewegungen und Guerillagruppen. Sie stehen nur noch teilweise in Verbindung mit den linken Parteien ihrer Länder (Fischer/Krennerich 2000). Auffällig ist eine gewisse Verselbständigung von den ideologischen Wurzeln und die Entwicklung zu vornehmlich militärischen Organisationen (Kolumbien und Peru).
- Eine Gruppe von Parteien, die ursprünglich aus dem Marxismus hervorging, sich aber zunehmend verselbständigt hat. Als frühes Beispiel kann die „Bewegung zum Sozialismus“ (MAS) in Venezuela erwähnt werden, die 1971 aus der dortigen KP hervorging. Jahre später wurde ein Teil des MAS Mitglied der Regierungskoalition unter Hugo Chávez (ab 1999). Zu den Parteien, die für einen erneuerten Sozialismus eintreten, können der brasilianische PT und die venezolanische Causa R gezählt werden.
- Linke Bewegungen im Umkreis der Kirche und kulturphilosophischer Zirkel. Hier sind genaue Angaben wegen ihres Bewegungscharakters und des NGO-Umfeldes schwierig. Durch Verbindungen nach Europa ist hier ein Netzwerk entstanden, das relativ unabhängig vom Niedergang des Staatssozialismus funktioniert.

Während der Militärdiktaturen sowie als Folge neuer Erfahrungen im Exil setzte unter den lateinamerikanischen Intellektuellen eine „Metamorphose von der Revolution zur Demokratie“ (Lechner 1986) ein. Dieser Trend verstärkte sich nach 1989: 1990 gab der FSLN als erste und einzige Befreiungsbewegung nach einer verlorenen Wahl die Macht ab, allerdings ging in der sogenannten Piñata, d.h. in der Übergangsphase bis zum Regierungswechsel, ein Teil des staatlichen Eigentums in Privatbesitz über. Nach 1989 wurde innerhalb der Linken mit Unterschieden von Land zu Land eine Diskussion geführt, was beim Aufkommen und während der Diktaturen eigentlich vorgefallen war und dabei auch eine Form von Selbstkritik geübt, die es in dem demokratisch regierten Venezuela schon in den 70er Jahren gegeben hatte (Werz 1982: 207ff.; generell Debray 1975).

In den südamerikanischen Staaten hat die vormals revolutionäre Linke gemäßigte Positionen eingenommen und nähert sich zunehmend sozialdemokratischen Argumentationsmustern an. Von vielen neuen Links- bzw. Basisgruppen wird das Thema der Korruption aufgegriffen. Die kommunale Ebene und die Dezentralisierung wurden zum wichtigsten Ansatzpunkt der Linken. Zunehmend treten die linken Parteien als Verfechter des Rechtsstaates auf. Sie plädieren für Modifikationen des Wahlrechts, Rechenschaftspflicht, den Rechtsstaat und Verwaltungsreformen. In seinem viel beachteten Buch „Die entwaffnete Utopie“ von 1993 vertritt Jorge Castañeda die Ansicht, die lateinamerikanische Linke solle für eine Form des sozialen Wohlfahrtsstaates eintreten, Steuerreformen fördern und eine nationale Industrialisierungsstrategie mit Blick auf den Export verfolgen. Dieses Buch und andere Texte über die Linke in Lateinamerika – etwa die von José Rodríguez Elizondo, der einen Teil des Exils in Leipzig verbrachte (1990) und die provokante Aussage formulierte, die eigentliche „verlorene Dekade“ für Lateinamerika seien die „revolutionären“ 60er Jahre gewesen (1995: 17) – wurden in der Bundesrepublik im Unterschied zu den USA kaum zur Kenntnis genommen.

Er, aber auch Schriftsteller wie Carlos Fuentes gelangten zu dem überraschenden Ergebnis, dass sich für die politische Linke nach 1989 günstige Möglichkeiten eröffnen (Fuentes 1993), zumal die ideologische Bindung an das sozialistische Lager bzw. die Dritte-Welt-Bewegung und der ohnehin weitgehend rhetorische Antiamerikanismus wegfallen könnten. Nach Castañeda verfügte die Linke nun über eine „paradigmatische Autonomie“, d.h. sie könne sich praktisch ihre Programmatik selbst zusammenstellen – eine Argumentation, die fast schon postmodern anmutet. Was er entwerfe, klinge wie ein „demokratischer Nationalismus“ oder wie die Realisierung der Vision John F. Kennedys aus den 60er Jahren von den Lateinamerikanern als überzeugten Demokraten, die für soziale und ökonomische Reformen eintraten, haben Rezensenten seines Buches angemerkt (Baloyra 1994:156). Im mexikanischen Wahlkampf von 2000 gehörte Castañeda zu den Beratern des PAN-Kandidaten Vicente Fox.

Der Sinneswandel unter den lateinamerikanischen Intellektuellen, die zumindest in den Sozialwissenschaften in der Mehrheit seit den 60er Jahren linke Positionen eingenommen hatten, hat auch die Parteien beeinflusst oder besser gesagt die Regierungsführung. Eine Reihe von bekannten (Links-) Intellektuellen wurde Berater der neu gewählten demokratischen Regierungen oder übernahm sogar selbst politische Ämter. Das bekannteste Beispiel ist Fernando Henrique Cardoso, Mitglied der 1988 gegründeten sozialdemokratisch ausgerichteten PSDB, der zunächst Senator von São Paulo und ab 1993 Finanzminister Brasiliens wurde und mit einem Team von Ökonomen den unter Gesichtspunkten wirtschaftlicher Stabilität erfolgreichen *Plano Real* erarbeitete. Nach 1994 wurde er Präsident Brasiliens. Aufgrund seiner persönlichen Beziehungen zu Europa dürfte der progressive Kapitalismus, von dem seit den 80er Jahren Mário Soares, Felipe González und François Mitterrand sprachen, einen gewissen Einfluss ausgeübt haben. Cardoso war der einzige

Politiker aus den Ländern des Südens, der 1999 eine Einladung zur Konferenz über „Progressives Regieren“ nach Italien erhielt (Power 2000). An der nachfolgenden Veranstaltung in Berlin im Jahr 2000 nahmen auch der argentinische und der chilenische Präsident teil. Viele andere Parteien der Linken, allen voran die Sozialistische Partei Chiles, bewegten sich zur Mitte des politischen Spektrums; die kolumbianische Guerillagruppe M-19 wandelte sich Ende der 80er Jahre zu einer politischen Partei und der salvadorianische FMLN zog 1994 ins Parlament ein.

Mit der Partei der Arbeiter (PT) in Brasilien, der Causa R in Venezuela, dem PRD in Mexiko, dem FREPASO in Argentinien, dem *Frente Amplio* in Uruguay und dem FDNG in Guatemala sind seit den 80er Jahren auch Gruppierungen aus Basisbewegungen hervorgegangen, die in Abgrenzung von den traditionellen Parteien eine moderat „linke“ Politik verfolgen. Zu den Politikern, die der Linken zuzurechnen sind, gehören Cuathemoc Cárdenas (PRD) in Mexiko, Tabaré Vázquez in Uruguay und Andrés Velázquez in Venezuela (Causa R). Der Unterschied zu den nachfolgend erwähnten Neo-Populisten liegt darin, dass sie dem Aufbau von Parteien eine stärkere Bedeutung beimessen und zunächst einen Rückhalt auf kommunaler Ebene aufgebaut haben. Besonders der PT in Brasilien konnte als Dachorganisation von sozialen Bewegungen und des linkskatholischen Milieus auftreten.

Zumindest die über 40jährigen vormaligen Linksintellektuellen treten mehrheitlich für eine postsozialistische Position ein. Der Antiimperialismus und der auf einer importsostituierenden Entwicklungsstrategie beruhende Nationalismus gehören vorerst der Vergangenheit an. Soziale Fragen und die Situation der Armen werden eher von kirchlichen oder in kulturphilosophischen Kreisen thematisiert. Der Nationalismus, der lange Zeit als progressiver Entwicklungsnationalismus galt, kehrt wieder zur politischen Rechten zurück. Allerdings liegt hier ein Potenzial für Populisten und Ex-Militärs, die die Entstaatlichung und De-Nationalisierung von Industrien für ihre politischen Zwecke aufzugreifen versuchen. Ein Faktor für die Heimatlosigkeit der Linken liegt darin, dass der „Hauptgegner“ so nicht mehr besteht. Die USA und der nordamerikanische Imperialismus, deren Existenz lange Zeit als einigendes Band linker und nationalistischer Kräfte diente, haben an negativer Integrationskraft verloren. Für die lateinamerikanischen Intellektuellen hatte das Eintreten für die Demokratie und für die rechtsstaatlichen Institutionen in den 80er und 90er Jahren einen höheren Stellenwert als etwa für die deutsche Linke jenseits der SPD, die in gewisser Weise antiinstitutionell ausgerichtet ist und Bewegungen favorisiert.

5. Neo-Populismus und neue Politiker

Während der Re-Demokratisierung Anfang der 80er Jahre verzeichneten die Parteien bei Veranstaltungen zunächst starken Zulauf. Auf die Phase der Eu-

phorie folgte schon bald ein *desencanto*, d.h. eine Entzauberung des Politischen, die sich mit Abschwächungen in allen Transformationsgesellschaften gezeigt hat. Während in den ersten Wahlen nach den Militärdiktaturen zu meist eine der Traditionsparteien des jeweiligen Landes den Sieg für sich verbuchen konnte, waren es in der zweiten oder dritten Wahl z.T. Kandidaten, die nahezu aus dem politischen Nichts auftauchten. Dieser plötzliche Aufstieg neuer Politiker ist ein Indiz für eine Krise der Parteien, die diverse Ursachen hat und in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Ausmaß aufgetreten ist. Verallgemeinernd lässt sich feststellen:

- Das Ende des Kalten Krieges und des bipolaren Denkens führte auch in Lateinamerika zu einer Entstrukturierung der politischen Lager, auch wenn diese schon vorher ein weiter gespanntes ideologisches Feld abgedeckt hatten als in den meisten westeuropäischen Ländern. Antiimperialismus und Entwicklungsnationalismus verloren seitdem an Bedeutung, obwohl diese Begriffe nach wie vor in den Namen der Parteien auftauchen.
- Die Entstaatlichung und Privatisierung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften stellt die traditionell klientelistischen Parteien vor Rekrutierungsprobleme. 1991 erklärte der gewählte uruguayische Vize-Präsident freimütig: „Wir konnten unsere Verpflichtungen gegenüber denjenigen, die uns im Wahlkampf geholfen und deswegen berechnete Erwartungen auf Positionen hatten, nicht einhalten“ (zitiert nach Perelli/Rial 1992: 139). Allerdings wurden die Gewinne aus den Privatisierungen teilweise auch zu Patronagezwecken eingesetzt.
- Auch in anderen Staaten begrenzt die Verschlankung von Staatsbetrieben die gängige Ämterbesetzung mit verdienten Parteimitgliedern bzw. Verbündeten. Die ungeahnten Folgen der eingeleiteten Dezentralisierung und Regionalisierung treten hinzu: Durch die Direktwahl von Bürgermeistern und Gouverneuren ist der Aufstieg unabhängiger Kandidaten leichter geworden als in der Vergangenheit, allerdings wird die politische Repräsentation auf nationaler Ebene zunächst schwieriger, da viele nicht einer übergreifenden Parteiorganisation angehören.
- Der wirtschaftliche Anpassungskurs und der Neoliberalismus in den meisten Ländern bewirken eine weitere Informalisierung der Arbeitsverhältnisse. Für die Parteien wird es zunehmend schwer, alte Wählermilieus zu halten und dauerhaft neue *militantes* zu gewinnen. Die Volatilität im Wählerverhalten liegt in Lateinamerika sehr hoch (vgl. Nolte 2000). Dies gilt auch für die Parteiensysteme: Im Vergleich zu den westeuropäischen Systemen ist die Volatilität drei mal so hoch. Von den 1.200 Parteien, die in einer Untersuchung behandelt wurden, haben mehr als 80 Prozent nur an einer Wahl teilgenommen, um danach zu verschwinden (Coppedge 1997: 1).
- Im Zusammenhang mit dem Gedenkjahr 1992, als die Entdeckung/Eroberung Amerikas 500 Jahre zurücklag, hat ein politisches Erwachen indigener Gruppen eingesetzt. Es manifestiert sich z.T. in Form einer Guerilla, wie bei der Zapatistischen Befreiungsfront (EZLN) in Mexiko, die mit der

FZLN allerdings auch einen politischen Arm besitzt, z.T. in anderen Organisations- und Konfliktformen (Bolivien, Ecuador).

- Auch wenn es sich schon jetzt in Südamerika um eine sehr lange demokratische Welle handelt und die Wahlen auch aufgrund intensiver Wahlbeobachtung weitgehend als ungefälscht gelten können, ist die politische Stabilität nicht völlig gesichert: Besonders in Kolumbien operieren Guerilla-Gruppen bzw. beherrschen diese weite Teile des Landes; auch anderswo hat die parastaatliche und personelle (kriminelle) Gewalt nicht abgenommen. In Venezuela kam es 1992 zu zwei Putschversuchen; 1999 konnte deren Anführer in freien Wahlen an die Regierung gelangen und hat seitdem seine Macht kontinuierlich ausgebaut. Dabei mag auch eine Rolle gespielt haben, dass Teile des Militärs mit den starken Kürzungen im Haushalt sowie den ihnen zugeordneten „Polizeifunktionen“ nicht einverstanden waren.
- Lateinamerika hat als periphere Region schon länger mit den ökonomischen Folgen der Globalisierung zu tun. Auffällig bleibt, dass wirtschaftliche Öffnung und politische Internationalisierung nicht Hand in Hand gehen, d.h. es fehlte zunächst weitgehend eine programmatische Begründung der ökonomischen Anpassungsprozesse. Die Aktivitäten der internationalen Parteienverbände in und mit Lateinamerika haben in den letzten Jahren stark nachgelassen, was auch eine Folge des Niederganges einzelner europäischer Parteien ist, vor allem der italienischen Christdemokraten.

Wie beurteilen nun die Lateinamerikaner die Parteien und Politiker? Nach dem „Latinobarometer“ von 1997 gehen zwar 60 bis 70% der lateinamerikanischen Bürger davon aus, dass die Demokratie ohne Parteien nicht funktionieren könne, schlechte Noten erhalten indessen die amtierenden Präsidenten, die Parteien und politischen Institutionen. Die kritische Haltung der Bürger zeigt sich auch in einer starken Zunahme der Wahlenthaltungen und dem Rückgang der Mitgliedschaften in politischen Parteien. Mit anderen Worten: Die Lateinamerikaner stellen nicht die Demokratie an sich in Frage, sondern die amtierende Führungsschicht sowie die Parteien, die nicht als Instrumente des politischen Wandels angesehen werden. Den Parteien werden Eigeninteressen, Zersplitterung und Mangel an Visionen vorgehalten. Positiv wird dagegen Führungskraft (*liderazgo*) bewertet bzw. die Ankündigung, politischen Streit zu beenden und Stabilität zu garantieren.

Die nachlassende Bindekraft der Parteien wird begleitet von dem kometenhaften Aufstieg einzelner Politiker. Da sie im Unterschied zum klassischen Populismus kein wie auch immer geartetes nationales Projekt haben und nicht als Verfechter einer Importsubstitution auftraten, werden sie auch als Neo-Populisten bezeichnet. Einzelne von ihnen, wie der von 1989-99 amtierende argentinische Präsident Carlos Menem, gingen aus traditionellen populistischen Bewegungen hervor, in diesem Fall der Justizialistischen Partei.

So brachten die zweiten Wahlen nach der Transition Präsidenten an die Regierung, die sich wie Carlos Menem in Argentinien oder Víctor Paz Estensoro (1985-89) in Bolivien auf die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen einstellen mussten. Hierzu zählte auch die zweite Amtszeit von Carlos Andrés Pérez (1988-93) in Venezuela, wo es seit 1958 eine stabile demokratische Entwicklung gegeben hatte. Die von ihm eingeleitete Entstaatlichung und Privatisierung der Wirtschaft stand im Widerspruch zur Parteigeschichte der Demokratischen Aktionspartei (AD) und vor allem der Erwartungshaltung der Bevölkerungsmehrheit. So führte die Umsetzung eines wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmenpaktes 1989 zu einem Aufstand der Armen in Caracas und anderen Städten und war der Startpunkt für eine Phase politischer Instabilität in der venezolanischen Politik.

In anderen Ländern stand die umgesetzte liberale Wirtschaftspolitik zwar im Widerspruch zum Parteinamen, war aber im Ergebnis erfolgreicher als in Venezuela: So hat der MIR (Bewegung der Revolutionären Linken) in Bolivien einen neoliberalen Wirtschaftskurs verfolgt. Die Parteien reagierten damit auf ein verbreitetes Anliegen in der Öffentlichkeit, denn die Hyperinflation wurde besonders in Argentinien und Brasilien zum Problem für die Bürger und zum Thema für die Politiker. Die Wahlergebnisse der späten 80er und der frühen 90er Jahre zeigten, dass die Bürger dem Kandidaten die Stimme gaben, der wirtschaftliche Stabilität zu garantieren schien (Nolte 1994).

Allerdings schnitten nur in wenigen Ländern Gruppierungen bei Wahlen gut ab, die sich offen dem Privatisierungskurs verschrieben hatten und von ihrer Herkunft und dem Namen her als liberale Parteien erkennbar waren. Zumeist verlief die Entwicklung so, dass vormals populistische oder sozialdemokratische Gruppierungen liberale und von Technokraten geleitete Wirtschaftspolitiken übernommen haben, ohne diesen Richtungswechsel vorher intern zu diskutieren. Dieser Wandel könnte mit einer der Gründe für den Ansehensverlust von Parteien gewesen sein.

Besonders auffällig war der Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik unter Präsident Carlos Salinas de Gortari (1988-94) von der Partei der Institutionalisierten Revolution (PRI) in Mexiko und seines argentinischen Kollegen Menem. Beide übernahmen mit Leichtigkeit Parolen der Oppositionsparteien, d.h. des PAN bzw. der UCéDé, womit sie gleichzeitig deren weiteren Aufstieg einzugrenzen versuchten, was zumindest in Mexiko misslang.

Nicht in allen Ländern gelang den traditionell führenden Parteien der wirtschaftspolitische Kleiderwechsel so reibungslos. Auffällig für die zweiten Wahlen nach der Re-Demokratisierung ist das Auftreten von neuen Caudillos und selbsternannten „Rettern“, die keine lange Vorgeschichte in der politischen Klasse ihrer Länder hatten bzw. nicht aus den Traditionsparteien hervorgingen. Menem trat mit seinem „Siganme – Folgt mir“ auf, er selber stammte allerdings aus der Provinz und nicht aus der Parteioligarchie. Den Peronisten gelang es, als breite Sammlungsbewegung neue Männer zu integrieren, darunter den Rennfahrer Carlos Lole Reutemann und den Schlager-

sänger Palito Ortega, der längere Zeit in Miami gelebt hatte, die zu Gouverneuren in Santa Fé bzw. Tucuman aufstiegen. In anderen Staaten traten die *newcomer* an der Spitze von breiten Wahlbündnissen auf; sie bauten weniger auf Parteistrukturen, als auf die Unterstützung der Massenmedien. Das auffälligste Beispiel war Fernando Collor de Mello (1989-92) in Brasilien, dessen Wahlkampf von dem Medienkonzern „Globo“ mitgetragen wurde. Ähnlich war es in Peru, wo der 1990 gewählte Präsident Fujimori im Wahlkampf aus dem politischen Nichts auftauchte, im Unterschied zu Collor de Melo, der nach einem Amtsenthebungsverfahren nach drei Jahren zurücktreten musste, allerdings die Politik seines Landes über zehn Jahre geprägt hat.

Nach dem überraschenden Wahlsieg stieg die Zustimmung für Fujimori in der Bevölkerung weiter an, d.h. auch bei der Oberschicht, die dem Einwanderersohn zunächst distanziert gegenüberstand. Die Auflösung des Parlaments 1992 steigerte zunächst sogar noch seine Popularität. „Fuji“ schien die Garantie dafür zu bieten, dass sich die Hyperinflation und der Terrorismus nicht wiederholen. Mit seiner *Democracia Directa* wandte er sich an die Bevölkerung und versuchte die Probleme unmittelbar zu lösen. Dabei trat er auch als Verteiler von Fahrzeugen und Hilfsmitteln auf, die von internationalen Organisationen gespendet wurden. Die De-Institutionalisierung in seinem Lande ist jedoch nicht nur Folge seines Paternalismus, sondern auch ein Ergebnis der Gewaltpolitik des *Sendero Luminoso*, die mehr als 27.000 Menschenleben gekostet hat und sich vor allem auch gegen die Anführer von sogenannten Volksorganisationen wandte. Die Ereignisse im September/Oktober 2000 machten indessen deutlich, dass die Stabilisierung eines autoritären Regimes in Lateinamerika und Peru derzeit kaum möglich ist, weil die USA und die internationale Öffentlichkeit dem entgegenwirken. Der Erfolg der Bürger- und Protestbewegung in Peru sagt jedoch noch nichts über die Zukunft der Parteien aus. Bei dem Gegenkandidaten zu Fujimori handelte es sich – wie schon 1995 bei der Kandidatur von Pérez de Cúellar und dessen Bündnis *Unión Por el Perú* – mit Alejandro Toledo um eine politische Figur, die nicht aus einer der traditionellen Parteien hervorgegangen ist. In noch krasserer Form zeigte sich dies in Venezuela: Dort waren die beiden Spitzenkandidaten bei den sog. Mega-Wahlen Ende Juli 2000 ehemalige Militärs und in führender Position an dem Putschversuch von 1992 beteiligt. Die AD, die – über das gesamte 20. Jahrhundert betrachtet – die wichtigste und stärkste Partei des Landes darstellte, kam nur noch auf 2 Prozent bei den Erststimmen.

Neben der derzeit krisenhaften Andenregion lassen sich auch positive Beispiele aufführen: In Mexiko hat sich in den letzten Jahren ein Drei-Parteien-System herausgebildet. Die drei Gruppierungen sind aus dem erweiterten Einparteiensystem des PRI aufgrund von Spannungen in der politischen Elite entstanden und damit weniger das Ergebnis von *cleavages*. Der PAN entstand aus dem Protest gegen die Verstaatlichung der Banken und übernahm in der Folgezeit die Regierung in sechs Staaten, der PRD wurde nach einem Streit innerhalb der parteipolitischen Elite des PRI ins Leben gerufen. Bei sei-

nem jüngsten Wahlerfolg hat der PAN auch von der allgemeinen Gegnerschaft gegen den PRI profitiert. Damit standen bei den jüngsten Wahlen durchaus unterschiedliche Optionen zur Wahl, wobei Vicente Fox nicht nur einen Anti-PRI, sondern auch einen Anti-Parteien Diskurs vertrat. Er ging dabei eine *Alianza por el Cambio* mit dem *Partido Verde Ecologista de México* (PUEM) ein. Mexiko ist darüber hinaus ein Beispiel dafür, dass eine gute finanzielle Ausstattung sowohl der Wahlbehörde als auch der Parteien zu demokratisch einwandfreien Ergebnissen führen kann.

6. Die Zukunft der Parteien

In der Vergangenheit formulierten ausländische Beobachter nach der kritischen Auflistung der Mängel lateinamerikanischer Parteien fast so etwas wie eine Wunschliste. Die dortigen Parteien sollten die eigene Vergangenheit selbstkritisch evaluieren, eine moderne und doch stabile Organisationsstruktur schaffen, neue Grundsatzprogramme entwerfen, die politische Bildung verstärken und durch Eigenfinanzierung die Abhängigkeit vom Staat vermindern. In den Ländern mit staatlicher Parteienfinanzierung handelt es sich meist um eine Erstattung der Wahlkampfkosten, auch deswegen beschränken sich die Aktivitäten der Parteien weitgehend auf den Wahlkampf. Uneingestandenes Vorbild waren dabei die europäischen Parteien, was erstaunlicherweise auch für viele der nordamerikanischen Politikwissenschaftler galt. Angesichts der zunehmenden Informalisierung und des Mitgliederschwundes von Parteien treffen einige der kritisierten Punkte mittlerweile auch auf die Industriegesellschaften zu.

In den 80er Jahren betrachteten einzelne Sozialwissenschaftler die politischen Parteien als Auslaufmodelle und setzten dagegen auf soziale Bewegungen. Die Entwicklung in den 90er Jahren hat zumindest in der Andenregion gezeigt, dass eine Krise der Parteien nicht zu neuen Formen der Assoziation führt, sondern zum Aufstieg populistisch auftretender Führerfiguren, die eine Demokratie ohne Parteien bzw. plebiszitäre Formen anstreben. Mittlerweile ist es in einigen lateinamerikanischen Ländern schon fast eine Voraussetzung für eine erfolgreich politische Karriere, wenn sich die Bewerber als Nicht-Parteimitglieder präsentieren und darauf verweisen, dass sie keine Vorgeschichte in der Politik haben. In solchen Gesellschaften wirken nicht die Parteien als Integrationsfaktoren, sondern einzelne Politiker. Zu denken gibt in diesem Zusammenhang, dass einzelne Versuche, die Parteien zu erneuern, gescheitert sind. Ein solches Vorhaben hatte es im Rahmen der *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)* in den 80er Jahren in Venezuela gegeben. Der damalige Generalsekretär der AD, Manuel Penalver, hielt damals die Vorschläge für gänzlich unrealistisch, weil „wir keine Schweizer sind“ (zit. nach Preciado/Rodríguez 1997: 53). Wenige Jahre später war zumindest eine der beiden venezolanischen Traditionsparteien – die COPEI –

nahezu vom Erdboden verschwunden. Ein ähnlicher Vorgang hat sich, wenn auch aus teilweise anderen Gründen, in Peru abgespielt (Tanaka 1998; Werz 2000).

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund muss der erneute Hinweis auf die zentrale Bedeutung von Parteien gesehen werden. „Eine Demokratie ohne Parteien ist eine hochgradig chaotische Veranstaltung,“ warnte Giovanni Sartori u.a. (1997: 316) mit Blick auf die Entwicklung in Peru und Venezuela und warnte ebenfalls vor einer sich in Lateinamerika abzeichnenden Videopolitik und Telekratie.

In den 80er und frühen 90er Jahren wurde davon gesprochen, dass sich Lateinamerika in einer „doppelten Transition hin zu Demokratie und Marktwirtschaft“ (Garretón 2000: 84) befände. Dieser Übergangsprozess scheint beendet. Während die Parteien in den Andenländern und in einzelnen mittelamerikanischen Staaten Krisensymptome aufweisen, hat sich in den anderen Ländern eine Form von teilweise noch unvollständiger Demokratie stabilisiert. Es ist nicht angebracht, von einer generellen Krise zu sprechen, zumal diese Aussage so alt ist wie die wissenschaftliche Analyse der lateinamerikanischen Parteien. Gerade in Lateinamerika unterliegen Prognosen geringer Haltbarkeit: So konstatierte Howard Wiarda (1995: 149), der in anderen Arbeiten von einer spezifischen kulturell verwurzelten iberischen Tradition zum Autoritarismus ausgegangen war, noch Mitte der 90er Jahre einen Trend hin zur Stärkung der Parteien. Dagegen haben andere Autoren die ethnozentrische Ausrichtung der Theorieansätze zur demokratischen Konsolidierung kritisiert, die Bedeutung von politischer Führung und Staatskunst herausgestrichen und eine stärker regionalistische oder länderspezifische Sichtweise bei der Analyse betont (von Mettenheim/Malloy 1998: 173). Hinzu kommen markante Unterschiede zwischen den Ländern: In Argentinien, Chile und Uruguay war die Wahlbeteiligung 1999 hoch, die Kosten des Wahlkampfes in Chile dürften sogar über denen in den meisten europäischen Ländern gelegen haben. Allerdings zeichnet sich ab, dass die Parteien auch dort im Vergleich zu früher an Bedeutung verlieren und stattdessen einzelne Politiker und professionell geführte Wahlkampagnen einen größeren Stellenwert einnehmen werden.

Dennoch wäre es falsch, von einem Ende der Parteien zu sprechen. Was die Experimente mit lockeren Formen der Mitgliedschaft, offenen Vorwahlen oder einer Art „Rahmenpartei“ anbelangt, haben einige lateinamerikanische Parteien sogar mehr Erfahrungen als ihre europäischen Schwestern. Ohne parteiähnliche Zusammenschlüsse wird die Bündelung von Interessen und der Wunsch nach Partizipation auf Dauer nicht zu erfüllen sein. Dies gilt sowohl für Lateinamerika als auch für Europa.

Literaturverzeichnis:

- Alexander, Robert 1975: *Latin American Political Parties*, New York.
- (Hrsg.) 1982: *Political Parties in the Americas*, Westport, 2 Bde.
- Ameringer, Charles D. (Hrsg.) 1992: *Political Parties of the Americas, 1980s to 1990s*, Westport.
- Angell, Alan 1994: *The Left in Latin America since 1920*, in: Leslie Bethell (Hrsg.): *Latin America since 1930. Economy, Society and Politics (The Cambridge history of Latin America; Bd. 6)*, 163-232.
- Baloyra, Enrique A. 1994: *Commentary on Utopia Unarmed. Is the Left Still Relevant ?*, in: *Journal of Interamerican Studies* 36/1, 151-156.
- Bendel, Petra 1996a: *Parteiensystem in Lateinamerika. Typologien und Erklärungsfaktoren*, Opladen.
- , 1996b: *Parteienkrise und Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Zum Stand der Debatte*. (Eine Zusammenfassung zum Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn.
- Cansino, César (Hrsg.) 1997: *Gobiernos y partidos en America Latina*, Mexiko.
- Cardoso, Fernando Henrique 1992: *The Challenges of Social Democracy in Latin America*, in: Vellinga, 273-296.
- Carreras, Sandra 1999: *Die Rolle der Opposition im Demokratisierungsprozeß Argentinien. Der Peronismus 1983-1989*, Frankfurt a.M.
- Castañeda, Jorge G. 1993: *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, México.
- Castillo, Pilar del/Daniel G. Zovatto (Hrsg.) 1998: *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José.
- Cavarozzi, Marcelo 1992: *The Left in Latin America: The Decline of Socialism and the Rise of Political Democracy*, in: Jonathan Hartlyn (Hrsg.): *The United States and Latin America in the 1990's: Beyond the Cold War*, Chapel Hill/London, 101-127.
- Coppedge, Michael 1997: *The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems* (Paper presented at the 1997 Meeting of the Latin American Studies Association, Guadalajara).
- Debray, Régis 1975: *Kritik der Waffen. Wohin geht die Revolution in Lateinamerika?*, Frankfurt.
- Di Tella, Torcuato S. 1998: *Corporaciones y partidos políticos: Una revisión teórica*, in: Ders. (Hrsg.): *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*, Buenos Aires, 11-42.
- Dutrénit, Silvia (Hrsg.) 1998: *Huellas de las transiciones políticas. Partidos y elecciones en América Latina*, Mexiko.
- Duverger, Maurice 1951: *Les Partis Politiques*, Paris.
- Elizondo, José Rodríguez 1990: *La crisis de las izquierdas en América Latina*, Caracas.
- , 1995: *Crisis y renovación de las izquierdas. De la revolución cubana a Chiapas, pasando por "el caso chileno"*, Buenos Aires.
- Espinal, R. 1992: *The Right and the New Right in Latin America*, in: J. Hartlyn u. a. (Hrsg.), *The United States and Latin America in the 1990's: Beyond the Cold War*, Chapel Hill und London, 86-100.
- Fanger, Ulrich 1991: *Der Sozialismus in Lateinamerika unter dem Einfluss der marxistischen Systemkrise*, in: Klaus Lange (Hrsg.): *Die Krise des Sozialismus und ihre Auswirkungen auf die Dritte Welt*, München, 41-59.
- Fischer, Thomas/ Krennerich, Michael (Hrsg.) 2000: *Politische Gewalt in Lateinamerika*, Frankfurt a.M.
- Fitzgibbon, Russell H. 1965: *The Party Potpourri in Latin America*, in: John D. Martz (Hrsg.), *The Dynamics of Change in Latin American Politics*, New York, 203-213.
- Fuentes, Carlos 1993: *Esta es la oportunidad de la izquierda*, in: *Clarín*, 1.12.1993.
- García-Guadilla, M.P. 1992: *Environmental Social Movements in Latin America and Europe. Challenging Development and Democracy*, Barmarick.
- Garretón, Manuel Antonio 2000: *Chile's Elections: Change and Continuity*, in: *Journal of Democracy* 11(2000)2, 78-84.
- Hayes, M. D. 1992: *Political Parties and Representation in the Post-Authoritarian Era*, Wilson Center: Washington.
- Hirsch-Weber, Wolfgang 1969: *Politik als Interessenkonflikt*, Stuttgart.
- IRELA 1997: *Manual de los partidos políticos en América Latina*, Madrid.

- Jakisch, Carlota 1990: Los partidos políticos en América Latina. Desarrollo, estructura y fundamentos programáticos. El caso argentino, Buenos Aires.
- La Palombara, Joseph/Myron Weiner 1966: Political Parties and Political Development, Princeton.
- Lechner, Norbert 1986: De la revolution à la démocratie. Le debat intellectuel en Amérique du Sud, in: *Esprit*, 116, 1-13.
- Lindenberg, Klaus 1973: Politische Parteien in Lateinamerika. Ein kritischer Essay, in: Wolf Grabendorff (Hrsg.), *Lateinamerika. Kontinent in der Krise*, Hamburg, 20-31.
- Loaeza, Soledad 1999: El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta, Mexiko.
- López Maya, Margarita 1994: Venezuela: l' émergence d' un nouveau parti, la Causa R, in: *Problèmes d' Amérique latine*, 12, 3-26.
- Lowenthal, Abraham F. 2000: Latin America at the Century's Turn, in: *Journal of Democracy* 11(2000)2, 41-69.
- Lynch, E. A. 1993: Latin America's Christian Democratic Parties. A Political Economy, Westport.
- Manz, Thomas/Zuazo, Moira (Hrsg.) 1998: Partidos políticos y representación en América Latina, Caracas.
- Mainwaring, Scott/Scully, Timothy R. (Hrsg.) 1995: Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America, Stanford.
- Mainwaring, Scott 1998: Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil, Stanford.
- Martz, Mary J. R. 1980: Studying Latin American Political Parties: Dimensions Past and Present, in: *JOLAS* 22/1, 139-167.
- von Mettenheim, Kurt/Malloy, James 1998: Deepening Democracy in Latin America, Pittsburgh.
- Mujal-León, Eusebio/Nilsson, Ann-Sofie 1995: Die Sozialistische Internationale in den 80er Jahren: Dritte-Welt-Politik zwischen den Blöcken, Paderborn.
- Nohlen, Dieter 1994: Lateinamerika zwischen Diktatur und Demokratie, in: D. Junker u. a. (Hrsg.), *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts*, München, 12-26.
- Nohlen, Dieter u.a. (Hrsg.) 1998: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Mexiko.
- Nolte, Detlef 1994: Parteien und Wahlen in Zeiten wirtschaftlicher Umstrukturierungspolitiken, in: *Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation* (25/26, 318).
- , 2000: Lateinamerikas Parteien zwischen Volatilität und Beharrung, in: Klaus Bodemer et. al. (Hrsg.): *Lateinamerika-Jahrbuch 2000*, Frankfurt/M., 9-29.
- Perelli, Carina/Rial, Juan 1992: Partidos políticos y democracia en el Cono Sur, in: Pedro Nikken (Hrsg.), *América Latina. La democracia de partidos en crisis*, San José, 111-146.
- Perelli, Carina et. al. (Hrsg.) 1995: Partidos y clase política en América Latina en los 90, San José.
- Power, Timothy J. 2000: The Third Way in the Third World. Theoretical Considerations and a Case Study of Cardoso's PSDB in Brazil, (Paper presented at the World Congress of the International Political Science Association, Quebec City).
- Preciado, Jorge/Rodríguez, Gumersindo 1997: Acción Democrática. Auge y caída de las maquinarias políticas venezolanas, Carabobo.
- Ramos Jiménez, Alfredo 1995: Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas, Mérida.
- Rial, Juan 1992: Partidos y elecciones en América Latina, (PEITHO-Documento de Trabajo 89), Montevideo.
- Sartori, Giovanni 1976: Parties and Party Systems. A Framework for Analysis, Bd. 1, Cambridge.
- , 1997: Hay que terminar con las ideas sobre la democracia que primaron en 1968, in: Achard, Diego/Flores, Manuel (Hrsg.): *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*, Mexiko, 310-323.
- Schonebohm, Dieter 1994: ¿Desafío o amenaza? Gobierno, partidos, empresarios y sindicatos ante la integración, Montevideo.
- Tanaka, Martín 1998: Los epejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada, Lima.
- Thibaut, Bernhard/Lauga, Martin 1999: Politische Eliten und Parteien in Lateinamerika, in: Faust, Jörg u.a. (Hrsg.): *Ideengeber und Entwicklungsprozesse in Lateinamerika. Wertekonflikte und Handlungspotentiale*, Mainz, 139-168.

- Touraine, Alain 1992: Latin America: From Populism toward Social Democracy, in: Vellinga, 297-309.
- Vellinga, Menno 1992: Social Democracy in Latin America. Prospects for Change, Boulder.
- Wehr, Ingrid 1996: Zwischen Pinochet und Perestroika. Die chilenischen Kommunisten und Sozialisten 1973-1994, Freiburg.
- Welsch, Friedrich/Turner, Frederick C. (Hrsg.) 2000: Opinión pública y elecciones en América, Caracas.
- Werz, Nikolaus 1983: Parteien, Staat und Entwicklung in Venezuela, München.
- 2000: Parteien und Populisten: Beispiele aus Südamerika (Andenregion), in: Eith, Ulrich/Gerd Mielke (Hrsg.), Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme im internationalen Vergleich, Opladen (i.E.).
- Werz, Nikolaus/Bendel, Petra 1998: Politische Parteien in Lateinamerika, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Lexikon Dritte Welt, Hamburg, 630-636.
- Wiarda, Howard J. 1995: Latin American Politics. A New World of Possibility, Belmont.
- Wolff, Jürgen 1984: Sind Kolumbiens „Parteien“ Parteien?, in: JbLA 21, 323-374.

Autorennotiz

Wolf Grabendorff: Politikwissenschaftler, langjähriger Direktor des Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) in Madrid.

Wolfgang Hirsch-Weber: Professor em. für Politische Wissenschaft, Universität Mannheim.

Heinrich-W. Krumwiede: wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen/Berlin und außerplanmäßiger Professor für Politikwissenschaft an der Universität Augsburg.

Francisco León: ehemaliger (seit 1971) leitender Mitarbeiter in der Abteilung für Soziale Angelegenheiten bei der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) in Santiago de Chile.

H.C.F. Mansilla: Politikwissenschaftler, La Paz; zur Zeit Gastprofessor an der Universität Zürich.

Detlef Nolte: wissenschaftlicher Mitarbeiter und stellvertretender Direktor am Institut für Iberoamerika-Kunde und Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg.

Hartmut Sangmeister: Professor für Entwicklungsökonomie, Universität Heidelberg.

Peter Waldmann: Professor für Soziologie, Universität Augsburg.

Nikolaus Werz: Professor für Politische Wissenschaft, Universität Rostock.