

Stabile Demokratien in Lateinamerika?

Thiery, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thiery, P. (2000). *Stabile Demokratien in Lateinamerika?* (Brennpunkt Lateinamerika, 6). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-443515>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 6

30. März 2000

ISSN 1437-6148

Stabile Demokratien in Lateinamerika?

Peter Thiery

Seit vor 20 Jahren die Welle der (Re-)Demokratisierung begann, haben sich die lateinamerikanischen Demokratien positiver entwickelt, als ihnen prognostiziert worden war. Ein offen autoritäres System existiert nur noch auf Kuba, während sich in zahlreichen Ländern Verbesserungen der Demokratie-Qualität ergaben. Dieser positive Trend alleine verbürgt jedoch noch nicht, dass bereits hinreichend akzeptable Standards der Regimeentwicklung erreicht sind, und noch weniger, dass auch die Stabilität der demokratischen Systeme auf breiter Front gesichert ist. Vielmehr leiden fast alle Demokratien an einer Reihe von Schwächen, die sie auf Dauer nur bedingt 'wetterfest' erscheinen lassen.

Widersprüchliche Indizien: Persistenz oder Stabilität?

Der Optimismus hinsichtlich der Demokratie in der 'westlichen Hemisphäre', wie ihn zu Beginn der 90er Jahre etwa die US-Regierung verbreitete, ist mittlerweile auch dort der Besorgnis gewichen. Anlässlich der Vorstellung der jährlichen Länderberichte über die Menschenrechtsentwicklung Ende Februar 2000 konstatierte das *US State Department*, dass die 'dritte Welle' der Demokratisierung möglicherweise ihren Höhepunkt überschritten habe. Der Urheber des Etiketts, Samuel Huntington, hatte bereits in seinem Buch 'The Third Wave' (1991) die Warnung ausgesprochen, dass – wie nach den beiden ersten Wellen auch – autoritäre Rückschläge auftreten könnten. In diese Richtung äußerten sich im Laufe der 90er Jahre denn auch zahlreiche Studien, die von Skepsis über die Regimeentwicklung der jungen Demokratien weltweit und in Lateinamerika im besonderen geprägt sind. Umgekehrt gab es aber auch Stimmen, die davor warnten, die noch jungen Demokratien zu zerreden bzw. diese nach unangemessenen Kriterien zu beurteilen.

Die Ereignisse des Jahres 1999 scheinen die Tendenz der neunziger Jahre zu bestätigen, die in

anhaltenden Konsolidierungsproblemen fast aller Demokratien besteht. Hierbei standen insbesondere die Andenländer sowie Paraguay im Mittelpunkt. Peru war bereits 1997 mit der faktischen Absetzung des Verfassungsgerichtes zu einem weichen autoritären Regime mutiert, in dem Fujimori ohne Gegengewichte regieren konnte; lediglich die Tatsache, dass die Wahlen 1995 als frei und fair gelten können, mochte noch ein anderes Urteil rechtfertigen. Im Laufe des Jahres 1999 setzte Fujimori den Abbau rechtsstaatlicher Kontrollmechanismen weiter fort mit dem Beschluss, die Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (CIDH) nicht mehr anzuerkennen. Der CIDH bildete bis dato neben dem peruanischen Ombudsmann die letzte funktionierende Institution gegen die Willkürherrschaft Fujimoris und seiner Komplizen. Zudem kamen zunehmend Zweifel auf, ob Fujimori – etwa auf internationalen Druck – von Wahlmanipulationen absehen würde, um seine (Wieder-)Wieder-Wahl zu erreichen. Im Vorfeld der Wahlen am 9. April 2000 häuften sich die Unregelmäßigkeiten derart, dass nationale wie internationale Beobachter die demokratische Qualität der Wahlen in Frage zu stellen begannen.

Kolumbien, das nach dem Amtsantritt Pastranas zunächst eine (kurze) Phase der Hoffnung auf Frieden erlebte, wurde 1999 weiter zurückgeworfen. Jede Nachgiebigkeit der Regierung wurde von der Guerilla sofort zur eigenen Machtausweitung genutzt. Die Todesschwadronen forderten in immer neuen Offensiven nicht nur jedes Mal mehr Opfer unter der Zivilbevölkerung; vielmehr haben sie sich nunmehr zusammengeschlossen mit der Forderung, am Friedensprozess beteiligt zu werden. Berichte über ihre engen Verbindungen zu Teilen des Militärs fanden sich letztlich darin bestätigt, dass die Regierung versprach, gegen solche Verbindungen entschieden vorzugehen und hart durchzugreifen.

Venezuela hat nach dem Wahlsieg des früheren Putschisten Chávez den schnellen und eleganten Weg zum Autoritarismus a la Fujimori gewählt. Chávez, der radikale Reformen versprochen hatte, nutzte die verbreitete Stimmung gegen das politische Establishment, um durch ein Referendum eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, in der seine Parteigänger eine überwältigende Mehrheit erhielten. Begleitet von institutionellen Konflikten mit dem noch amtierenden Parlament wurde eine auf Chávez zugeschnittene Verfassung ausgearbeitet und im Dezember 1999 per Referendum angenommen. Trotz der Konzentration der Macht in seinen Händen hat Chávez im Vorfeld der für Mai 2000 angekündigten Wahlen zunehmend mit politischen Problemen zu kämpfen.

Ecuador geriet im Laufe des Jahres zunehmend in wirtschaftliche Schwierigkeiten, die sozialen Spannungen nahmen weiter zu. Der Unmut gegenüber der Regierung Mahuad und seiner erfolglosen Politik wuchs derart, dass zum Ende des Jahres das politische Überleben Mahuads bereits fraglich schien. Seine Absetzung im Februar 2000 nahm schließlich operettenhafte Züge an. Was anfangs Züge eines gewaltsamen Staatsstreichs anzunehmen schien, als indigene Aktivisten mit Unterstützung von Militärs das Kongressgebäude besetzten, endete mit einer quasi-konstitutionellen Lösung. Mahuad trat zurück, Vizepräsident Noboa wurde von der Nationalversammlung zum Nachfolger bestimmt.

In Paraguay schließlich gesellte sich zu dem Operettenhaften das Skurrile. Bereits kurz nach seiner Wahl im Mai 1998 wuchsen die Spannungen zwischen Präsident Cubas und dem Parlament. U.a. versuchte Cubas, die verfassungsmäßigen Kompetenzen von Legislative und Judikative zu umgehen, um zugunsten von Lino Oviedo, des verurteilten Putschisten von 1996, zu intervenieren. Dessen Hauptgegner, Vizepräsident Argaña, wurde im März 1999 ermordet. Nach gewaltsamen Demonstrationen floh Oviedo nach Argentinien, wo Präsident Menem ihm Schutz gewährte. Cubas selbst trat zurück und Senatspräsident González Macchi übernahm Ende März 1999 die Präsidentschaft.

Zweifelsohne sind diese Geschehnisse zunächst als Momentaufnahmen anzusehen, die um

weitere Beispiele ergänzt werden könnten. Sie sind aber – mit Ausnahme Perus – nicht unbesehen als Indizien für die Gefährdung der Demokratien, gar für einen Rückfall in autoritäre Regime zu bewerten. Vielmehr ist zunächst festzuhalten, dass seit dem Einsetzen der Redemokratisierung (Ecuador 1979, Peru 1980) kein Land in ein offen autoritäres Regime zurückgefallen ist. Vielmehr besteht eine bemerkenswerte Konstante darin, dass sich fast alle Regierungswechsel über Wahlen vollzogen oder – wie im Falle der Absetzungen (bzw. der erzwungenen Rücktritte) von Collor in Brasilien, Bucarams und Mahuads in Ecuador oder von Cubas in Paraguay – zumeist auf Grundlage konstitutioneller Bestimmungen (in Einzelfällen durchaus mit einigen Winkelzügen) erfolgten. Wahlen stellen somit den kaum mehr in Frage gestellten Modus zur Besetzung der zentralen politischen Positionen dar. Die für Lateinamerika 'klassischen' Putschversuche von Militärs bildeten seither die große Ausnahme, und auch die zeitgemäßere Form des 'Selbstputsches' a la Fujimori hat bislang kaum Schule gemacht. Vieles spricht dafür, dass die Errungenschaft freier und fairer Wahlen als Kernbestand repräsentativer Demokratie offenkundig Bestand hat. Dies ist um so bemerkenswerter, als ein Großteil der Länder ernsthafte Testsituationen (z.B. wirtschaftliche Krisen) durchlaufen musste, die sie im allgemeinen bestanden, ohne diese Errungenschaft aufzugeben.

Sind somit die eingangs erwähnten skeptischen Stimmen überzogen? Die Tatsache, dass außer Peru kein Land wieder in ein autoritäres Regime zurückgefallen ist, spricht zunächst lediglich für die schiefe Persistenz der Demokratie. Damit Demokratien hingegen als stabil bezeichnet werden können, wird allgemein ein fortgeschrittener Prozess der Konsolidierung vorausgesetzt. Trotz der unterschiedlichen Konzepte, die in der Konsolidierungsforschung Verwendung – und entsprechende Kritik – finden, sind drei Kernelemente hervorzuheben, die zumindest Auskunft über die Entwicklungsrichtung geben können: erstens, dass es sich überhaupt um vollständige Demokratien handelt, also bestimmte institutionelle Minimalbedingungen erfüllt sind; zweitens, dass alle relevanten Akteure sich an die Spielregeln halten und drittens, dass die relevanten Akteure (Eliten, Organisationen, Bevölkerung) mehrheitlich die damit verbundenen Normen als rechtens im Sinne von legitim anerkennen. Oder anders gewandt: Notwendig ist zum einen die Etablierung und Aufrechterhaltung des kompletten Sets demokratischer Institutionen, zum andern deren nicht nur faktische, sondern auch normative Anerkennung.

Defekte Institutionalisierung der Demokratien

Die bemerkenswerte Routinisierung von Wahlen zur Einsetzung von Regierungen und Parlamenten kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich im Verlauf der Demokratisierungsprozesse eine Reihe institutioneller Schwächen in die demokratischen

Gefüge eingestuft hat. Die große Mehrheit der politischen Systeme Lateinamerikas erfüllt nicht alle Minimalkriterien vollständig, die als institutioneller Rahmen für ein demokratisches Spiel nötig sind.

Während ein Großteil der vergleichenden Transformationsforschung zunächst auf das Konzept des US-amerikanischen Politikwissenschaftlers Robert A. Dahl ('Polyarchie') zurückgriff, setzt sich zunehmend ein mehrdimensionaler Demokratiebegriff durch. Dieser umfasst nicht nur die Dimension der vertikalen Legitimation (freie und faire Wahlen, Meinungs-, Presse-, Organisations- und Versammlungsfreiheit) wie sie im Polyarchiebegriff enthalten ist, sondern ergänzt ihn vor allem um die Dimension des Rechtsstaates (Gewaltenteilung, Menschenrechte, Prozessrechte). Daneben wird – auch und gerade in der Lateinamerikaforschung – als weitere Dimension die Gewährleistung der effektiven Herrschaftsgewalt betont, also insbesondere die Abwesenheit spezieller Vorrechte etwa für das Militär.

Das Problem dieser Demokratien sind somit nicht (mehr) die Wahlen, sondern was nach bzw. zwischen den Wahlen geschieht. Dabei drückt die Verzerrung der demokratischen Spielregeln nichts anderes als ein Ungleichgewicht politischer Machtressourcen aus, die einem demokratischen politischen Prozess abträglich sind: sei es, dass Amtsträger sich der konstitutionellen Kontrollen und Begrenzungen entledigen; sei es, dass für weite Teile der Bevölkerung die minimalen Grundrechte faktisch beschnitten sind, und damit auch die Grundvoraussetzung für ein einigermaßen gleiches Recht auf politische Partizipation; oder schließlich, dass sich bestimmte Gruppen jenseits der oder gar über die Verfassung stellen. Die Erscheinungsbilder, Ausprägungen und Verlaufstendenzen variieren beträchtlich über die Region hinweg. Zwei Tendenzen der 80er Jahre sind jedoch auszumachen: zum einen die Auseinanderentwicklung der Region im Hinblick auf die demokratische Qualität, zum andern das Auseinanderdriften politischer Freiheiten ('Polyarchie') einerseits und bürgerlichen Rechten (Rechtsstaat) andererseits.

Labile Gewaltenteilung, 'delegative' und populistische Praktiken

Die Beobachtung, dass viele der lateinamerikanischen Demokratien die harten Testfälle (Wirtschaftskrisen etc.) überstanden haben, bedarf einer Einschränkung. Denn in einigen Fällen wurde auf die systembedrohenden Krisen durchaus mit einer Modifikation der demokratischen Spielregeln reagiert. Im Hinblick auf die Verschiebung von Machtressourcen ist dies am deutlichsten in der partiellen Aushebelung der Gewaltenteilung zugunsten der Exekutiven zu erkennen. Zwar sehen die lateinamerikanischen Verfassungen durchweg eine solche – am US-amerikanischen Vorbild orientierte – wechselseitige Kontrolle der machtvollen staatlichen Organe durch andere vor, weshalb nicht nur die drei

klassischen Gewalten, sondern zumeist auch weitere Instanzen mit einer relativen Autonomie für ihre jeweiligen Aufgabenbereiche (z.B. Rechnungshof, Ombudsmann) formal institutionalisiert sind. Die Verfassungsrealität sah jedoch von jeher anders aus, da Legislative und insbesondere Judikative nur selten ein eigenständiges Gewicht besaßen. Diese traditionelle Schwäche wurde in den meisten Ländern trotz zahlreicher Reformbestrebungen nicht wirklich beseitigt. Vielmehr ging die Tendenz eher dahin, die Rolle des Präsidenten auch in der Verfassung explizit zu stärken, wie etwa in Chile, Peru, Argentinien oder neuerdings in Venezuela. Doch auch ohne solche formalen Positionsgewinne bestehen meist nur wenig Anreize für ein Regieren, das sich durch Verantwortlichkeit gegenüber rechtsstaatlichen Kontrollmechanismen auszeichnet.

Die mangelnde Etablierung oder Aushöhlung der Gewaltenteilung ist in unterschiedlicher Ausprägung anzutreffen und hat durchaus verschiedene Konjunkturen durchlebt. Nicht immer sind die sogenannten 'delegativen' Praktiken der Exekutiven so deutlich ausgeformt wie in den Fällen Argentinien, Brasilien und Peru, wo die jeweiligen Präsidenten die konstitutionellen Begrenzungen ihrer Gestaltungsmacht offen zu umgehen oder auszuschalten versuchten. Kennzeichen hierfür sind u.a. der umfangreiche Einsatz von Gesetzesdekreten, um an den Parlamenten vorbei zu regieren, sowie die Beeinflussung der Gerichtsbarkeit bis hin zu ihrer Manipulation. So verschaffte sich Menem durch eine fragwürdige Reform eine Mehrheit im Obersten Gerichtshof, der dann auch die nach der Verfassung zweifelhaft Dekretpraxis billigte. Letztere wurde zwar durch die Verfassungsreform von 1994 abgesegnet, doch blieb sie weiterhin exzessiv und ohne die eigentlich vorgesehene Überprüfung durch das Parlament. Ähnlich setzte Fujimori das schon von seinen Vorgängern praktizierte Regieren per Dekret fort, um sich angesichts zumeist unsicherer Mehrheiten im Parlament ein möglichst hohes Maß an Handlungskapazität zu sichern. Auch nach der Rückkehr zu einem verfassungskonformen Regime und trotz einer satten Mehrheit im Einkammerparlament ist die Anzahl der Dekrete nicht zurückgegangen. Begleitet war dies von einer Säuberung der Justiz durch die Einsetzung provisorischer Richter (die bis heute im Amt sind) bis hin zur Paralyse des Verfassungsgerichts. Wie später in Venezuela ging dies einher mit einer gezielten Kampagne gegen die übrigen politischen Institutionen wie gegen die etablierten Parteien, denen pauschal Korruption vorgeworfen wurde.

Solche institutionellen Schwächen des Rechtsstaates gehen auch in anderen Ländern nicht selten Hand in Hand mit neopopulistischer Politik, Klientelismus, Amtsmissbrauch und Korruption sowie verbreiteter Straflosigkeit. Offenkundig existieren durch die mangelnde Gewaltenkontrolle Opportunitätsstrukturen, die einerseits zu überzogenen Wahl-

Tabelle 1: Korruptionsindex ausgewählter Länder

Rang 1999	Land	1999	1998	1997	1996	1995
1	Dänemark	10.0	10.0	9.94	9.33	9.32
14	Deutschland	8.0	7.9	8.23	8.27	8.14
18	USA	7.5	7.5	7.61	7.66	7.79
19	Chile	6.9	6.8	6.05	6.80	7.94
32	Costa Rica	5.1	5.6	6.45	k.A.	k.A.
40	Peru	4.5	4.5	k.A.	k.A.	k.A.
41	Uruguay	4.4	4.3	4.14	k.A.	k.A.
45	Brasilien	4.1	4.0	3.56	2.96	2.70
49	El Salvador	3.9	3.6	k.A.	k.A.	k.A.
58	Mexiko	3.4	3.3	2.66	3.30	3.18
68	Guatemala	3.2	3.1	k.A.	k.A.	k.A.
70	Nikaragua	3.1	3.0	k.A.	k.A.	k.A.
71	Argentinien	3.0	3.0	2.81	3.41	5.24
72	Kolumbien	2.9	2.2	2.23	2.73	3.44
	Indien	2.9	2.9	2.75	2.63	2.78
75	Venezuela	2.6	2.3	2.77	2.50	2.66
80	Bolivien	2.5	2.8	2.05	3.40	k.A.
82	Ekuador	2.4	2.3	k.A.	3.19	k.A.
	Russland	2.4	2.4	2.27	2.58	k.A.
90	Paraguay	2.0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
94	Honduras	1.8	1.7	k.A.	k.A.	k.A.
99	Kamerun	1.5	1.4	k.A.	2.46	k.A.

Quelle: Transparency International 1999, website: <http://www.transparency.de>. Der Index basiert auf subjektiven Einschätzungen des Korruptionsniveaus in mittlerweile 99 Ländern (1999), die durch Umfragen vor allem unter Geschäftsleuten erhoben werden. Der Wert reicht von 10 (korruptionsfrei) bis 0 (völlig korrupt).

versprechen und einfachen Lösungen verleiten, andererseits eine plebiszitäre oder irreguläre Amtsführung begünstigen. Auch diese Phänomene variieren beträchtlich über die Region hinweg, d.h. nicht in jedem Land sind sie alle gleichermaßen oder zur gleichen Zeit anzutreffen. Doch auch wenn nicht alle Präsidenten im populistischen Stil an die Macht kamen oder plebiszitär und delegativ regierten, so blieb doch kaum ein Land davon verschont. Auch sind nicht alle Länder von Hyperkorruption wie das Argentinien Menems gezeichnet, doch folgt man dem Korruptionsindex von *Transparency International*, so schneiden sie außer Chile und Costa Rica denkbar schlecht ab. Schließlich ist zwar auch die Straflosigkeit nicht überall gleichermaßen verbreitet, wie die zahlreichen Absetzungen bzw. Rücktritte von Präsidenten verdeutlichen (angefangen von Collor in Brasilien über Bucarám in Ekuador bis hin zu Cubas in Paraguay). Dennoch sind solche Fälle zu häufig, um sie als Einzelphänomene behandeln zu können. Das Besondere an ihnen scheint mithin zu sein, dass auch sie zu einer gewissen Routine geworden sind und so für eine Perpetuierung der institutionellen Schwächen sorgen. Auffallenderweise finden sich diese Defizite kaum in jenen Ländern, die einigermaßen gefestigte rechtsstaatliche Strukturen aufweisen, nämlich Costa

Rica, Chile und – abgesehen von der Korruption – Uruguay.

Fragile Parteiensysteme

Eng damit verknüpft ist ein Trend, der zwar nicht die demokratischen Institutionen im engeren Sinne betrifft, sich aber unmittelbar auf diese und vor allem auf deren Stabilität auswirkt. So gibt es zwar – abgesehen von Ekuador, Venezuela und Kolumbien – keine generelle Partizipationskrise, wenn man diese an der Wahlbeteiligung misst, aber einige Länder durchlaufen sehr wohl eine politische Repräsentationskrise. Am dramatischsten ist dies am praktischen Zusammenbruch der 'alten' Parteiensysteme in Peru und Venezuela zu beobachten, doch hat eine gewisse Parteien-Apathie fast die gesamte Region erfasst, was etwa die niedrigen Prestigewerte in den Umfragen des „Latinobarómetro“ offenbaren. Darüber hinaus zeigt sich dieses Syndrom wiederholt auch in Wahlen, was auf eine abnehmende Verwurzelung der Parteien in der jeweiligen Gesellschaft schließen lässt – mehr in Ekuador und Kolumbien, weniger und doch spürbar in Chile und Costa Rica. Zwar ist die Krise der Parteien(systeme) nicht mit einer Krise der Demokratie gleichzusetzen. Die zurückgehende Bindewirkung bewirkt jedoch eine nachlassende Fähigkeit, gesellschaftliche Unterstützung für das

sche System insgesamt und damit auch für die Demokratie zu generieren.

Illiberale Tendenzen

Die Schwäche bzw. die Schwächung des Rechtsstaates ist direkt mit den sogenannten illiberalen Tendenzen verbunden. So ging die Stärkung der politischen Freiheiten der Staatsbürger fast in der gesamten Region nicht mit einer Stärkung ihrer Bürgerrechte einher. Vielmehr stagnieren hier die meisten Länder in den neunziger Jahren bzw. weisen gar eine rückläufige Performanz auf. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass die Qualität einer Demokratie sich nicht linear entwickelt, scheint alleine das Oszillieren für eine geringe insti-

tutionelle Festigung zu sprechen. Die jährlichen Berichte von *Freedom House*, *Human Rights Watch* und auch des *State Department* stimmen im wesentlichen über die stagnierende Situation der Menschenrechte bzw. der bürgerlichen Freiheitsrechte überein. Selbst wenn man einen gewissen US-Einschlag in den Bewertungen berücksichtigt und auch nicht jede einzelne Einschätzung teilen mag, entbehrt damit doch die gelegentlich geäußerte Hoffnung der empirischen Grundlage, die Stabilisierung einer 'Polyarchie' (politische Rechte) würde mittelfristig auch eine steigende Achtung der Menschenrechte nach sich ziehen. Vielmehr verhindert der Umstand, dass weiten Teilen der Bevölkerung der volle Bürgerstatus faktisch versagt ist,

Abbildung 1: Index politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten von *Freedom House*

Index	1987/88	1990/91	1993/94	1996/97	1999/2000
2	Costa Rica (1,1)	Costa Rica (1,1)			
3-4	Venezuela (1,2) Argentinien (2,1) Uruguay (2,2) Brasilien (2,2)	Uruguay (1,2) Argentinien (1,3) Chile (2,2) Ecuador (2,2) Venezuela (1,3)	Costa Rica (1,2) Uruguay (2,2) Chile (2,2)	Costa Rica (1,2) Uruguay (1,2) Chile (2,2)	Costa Rica (1,2) Panama (1,2) Uruguay (1,2) Bolivien (1,3) Chile (2,2)
5	Bolivien (2,3) Kolumbien (2,3) Ecuador (2,3) Honduras (2,3) Peru (2,3)	Bolivien (2,3) Brasilien (2,3) Honduras (2,3)	Argentinien (2,3) Bolivien (2,3) Ecuador (2,3)	Argentinien (2,3) Bolivien (2,3) Panama (2,3) Venezuela (2,3)	Argentinien (2,3) Ecuador (2,3) El Salvador (2,3)
6-7	Guatemala (3,3) El Salvador(3,4)	Nikaragua (3,3) Panama (4,2) El Salvador (3,4) Guatemala (3,4) Kolumbien (3,4) Paraguay (4,3) Peru (3,4)	Kolumbien (2,4) El Salvador (3,3) Honduras (3,3) Panama (3,3) Paraguay (3,3) Venezuela (3,3) Brasilien (3,4)	Brasilien (2,4) Ecuador (2,4) El Salvador (3,3) Honduras (3,3) Nikaragua (3,3) Guatemala (3,4) Mexiko (4,3) Paraguay (4,3) Peru (4,3)	Honduras (3,3) Nikaragua (3,3) Brasilien (3,4) Guatemala (3,4) Mexiko (3,4) Paraguay (4,3)
8-9	Mexiko (4,4)	Mexiko (4,4)	Mexiko (4,4) Nikaragua (4,5) Guatemala (4,5)	Kolumbien (4,4)	Kolumbien (4,4) Venezuela (4,4) Peru (5,4)
10-11	Chile (6,5) Nikaragua (5,5) Panama (5,5) Paraguay (5,6)		Peru (5,5)		

Quelle: Freedom House, Freedom in the World, website: <http://www.freedomhouse.org>

Werte jeweils für politische Rechte, bürgerliche Freiheiten (1 = hohes Maß, 7 = niedrigstes Maß) bzw. deren Addition (1-5 = frei, d.h. liberale Demokratie; 6-9 = teilweise frei, d.h. 'defekte' Demokratie; 10-14 nicht frei, d.h. autoritär oder totalitär).

letztlich auch deren Partizipation am demokratischen Leben und so die Überwindung rein elektoraler Demokratien – abgesehen davon, dass es dem demokratischen Prinzip politischer Gleichheit widerspricht. Nur Costa Rica, Uruguay und Chile sind den Daten von *Freedom House* zufolge in den 90er Jahren durchweg als liberal einzustufen, d.h. als 'frei' im Hinblick auf die Bürgerrechte. Verbesserungen der Performanz zeigten sich vor allem in Zentralamerika im Gefolge des Friedensprozesses, während die Andenländer – vor allem Venezuela, Kolumbien und Peru – seit Mitte der 80er Jahre die deutlichsten Rückschritte zu verzeichnen hatten.

Dies äußert sich nicht nur in den nach wie vor verbreiteten offenen Diskriminierungen ethnischer und sozialer Gruppen, in Übergriffen der Sicherheitskräfte bis hin zu eklatanten Menschenrechtsverletzungen (Mord, Folter). Vielmehr setzt sich die nachgeordnete Rolle der Justiz im Zusammenspiel der Gewalten bei der Zivil- und Strafjustiz fort und schafft so ein Klima verbreiteter Rechtsunsicherheit. Entsprechend ist das Vertrauen der lateinamerikanischen Bürger in die Justiz eher gering: Während sich in Uruguay immerhin die Hälfte der Bevölkerung positiv äußert, ist es in Argentinien und Peru gerade noch ein Fünftel. Dies reflektiert Defizite der Rechtssysteme, die lange Tradition besitzen und auch durch die wiederholt angegangenen Reformen nicht beseitigt wurden. Sie äußern sich in diskriminierenden Lücken im Gesetzeswerk, ungleicher bis diskriminierender Anwendung, Korruption, mangelndem Zugang zu Justiz bzw. fairen Prozessen für die weniger Privilegierten bis hin zu rechtsfreien Räumen.

Akzeptanz der Demokratie

Sieht man von der Qualität der Demokratien einmal ab, so scheint das Verhalten der relevanten Akteure eine weitgehende Akzeptanz der demokratischen Spielregeln widerzuspiegeln. Denn im Gegensatz zu früheren Perioden ist die Zahl der Veto-Akteure, die offen oder verdeckt gegen die demokratischen Systeme agieren, verschwindend gering. Hierbei spielt auch eine Rolle, dass gegenwärtig keine alternativen Systementwürfe mehr vorhanden sind, und auch viele der früheren Gegner einer 'formalen' Demokratie wurden nicht zuletzt durch die autoritären Experimente eines Besseren belehrt. Insbesondere ist gegenwärtig nicht davon auszugehen, dass in Lateinamerika ein Putsch der Militärs droht. Gleichwohl kommt dieser Rückzug nicht einem völligen Verlust ihrer politischen Machtpositionen gleich. Vielmehr haben sie sich in den meisten Ländern formell oder informell einen hohen Einfluss oder gar weitreichende Vorrechte gesichert. Am deutlichsten ist dies in Chile der Fall, wo das Militär als Institution per Verfassung als deren letzter Wächter fungiert und weitere formale Einflussmöglichkeiten auf den politischen Prozess

besitzt. Der Nachdruck und das Selbstbewusstsein, mit dem die chilenischen Militärs im Verlauf der Pinochet-Affäre aufgetreten sind, zeigte, dass sie diese Möglichkeiten gegebenenfalls auch nutzen. Allerdings beschränken sich solche Interventionen auf Fälle, in denen 'eigene' Angelegenheiten tangiert sind, und ein Griff zu den Waffen ist sehr unwahrscheinlich. Gemessen an der unsicheren Ausgangslage haben sich in Chile die Beziehungen zwischen Zivilisten und Militärs eher positiv entwickelt. Dieser Trend scheint sich auch im Rest der Region fortzusetzen. Während in Argentinien und Uruguay das Militär praktisch keine politische Rolle mehr spielt, agiert es auch dort, wo es noch eine gewisse Reservemacht darstellt (Peru, Venezuela), nicht offen gegen die politischen Spielregeln.

Diese am tatsächlichen Verhalten ablesbare Akzeptanzsteigerung findet ihre Bestätigung auch in Umfragen, die sich den Einstellungen der Bevölkerung zur Demokratie und damit ihrer Wertschätzung widmen. Zwar erreichen nur Argentinien, Costa Rica und Uruguay Werte, die im Durchschnitt als konsolidierungsförderlich gelten (um 75%, wie das als konsolidiert geltende Spanien), und gehen diese Werte in anderen Ländern auf ca. 50% zurück. Geht man davon aus, dass die sozioökonomisch und rechtlich oft prekäre Lage von Teilen der Bevölkerung sich auch auf die Bewertung der Regierungsform auswirkt, so scheinen diese Ergebnisse jedoch eher für eine beachtliche Festigung demokratischer Werte zu sprechen. Dies deutet aber auch an, dass hier nicht unbedingt ein irreversibler Prozess vorliegt. Wie die Umfrageergebnisse zur Performanz – also zur Zufriedenheit mit der tatsächlichen Funktionsweise der Demokratien und ihren Ergebnissen – zeigen, geht die Zustimmung hier bisweilen drastisch zurück.

Diese Kluft kann einerseits so gewertet werden, dass bei dauerhafter Diskrepanz die Unzufriedenheit in Apathie oder Ablehnung umschlagen und so die relative Stabilität der Demokratien gefährden kann. Andererseits können diese Daten aber auch als eine realistische Einschätzung der gezeigten defizitären Funktionsweisen interpretiert werden, die hinter das normative Gegenbild einer funktionierenden Demokratie zurückfallen. Dies spräche mehr für das Vorhandensein eines kritischen Potentials, das gegebenenfalls auf die Korrektur dieser Defizite hinwirken kann. Ein Beispiel hierfür wäre das Phänomen der Hyperkorruption in Argentinien, das zum einen die Bewertung der demokratischen Performanz unter Menem beeinflusst hat, zum anderen aber auch die Forderung nach seiner Bekämpfung immer lauter werden ließ und deshalb im letzten Wahlkampf eine zentrale Rolle spielte. Auch in dieser Lesart ist die mittel- bis langfristige Festigung der Demokratie davon abhängig, inwieweit sich solche kritischen Impulse in tatsächliche Qualitätssteigerungen umsetzen lassen.

Tabelle 2: Einstellungen zur Demokratie in Lateinamerika

	Unterstützung ^a			Zufriedenheit ^b		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Argentinien	71	75	73	34	42	49
Bolivien	64	66	55	25	34	34
Brasilien	50	50	48	20	23	27
Chile	54	61	53	27	37	32
Costa Rica	80	83	69	51	68	54
Ecuador	52	41	57	34	31	33
El Salvador	56	66	79	26	48	48
Guatemala	16	40	54	41	34	57
Honduras	42	63	57	20	50	37
Kolumbien	60	69	55	16	40	24
Mexiko	53	52	51	11	45	21
Nikaragua	59	68	72	23	50	27
Panama	75	71	71	28	39	34
Paraguay	59	51	51	44	48	24
Peru	63	60	63	28	21	17
Uruguay	80	86	80	52	64	68
Venezuela	62	64	60	30	35	45

Quelle: Latinobarómetro 1996-1998

^a Zustimmung zu „Demokratie ist anderen Regierungsformen vorzuziehen“

^b „Sehr“ bzw. „eher zufrieden mit der Demokratie in (...)“

Perspektiven

Die zuverlässige Benennung von Einflussfaktoren oder gar Ursachen für die Stabilisierung einzelner Demokratien müssten, wollten sie jedem Land gerecht werden, der jeweiligen nationalen Konstellation Rechnung tragen. Dennoch gibt es auch verallgemeinerbare Zusammenhänge. So ist wiederholt bestätigt, dass sich neben einem günstigen internationalen Umfeld in erster Linie ein relativ gehobener sozioökonomischer Entwicklungsstand bzw. relative Prosperität positiv auf die demokratische Entwicklung auswirkt. Natürlich bedeutet dies nicht, dass ein hohes BIP (pro Kopf der Bevölkerung) automatisch zu Demokratie und ihrer Stabilisierung führt, und genauso wenig, dass nicht auch Länder existieren, die bei niedrigem Einkommensniveau eine Demokratie errichten und sogar für eine gewisse Zeit stabilisieren können. Diese Fälle würden demnach aber eher erklärungsbedürftige Ausnahmen darstellen. Akzeptiert man diese These, so scheint wenigstens ein Teil der lateinamerikanischen Demokratien mit einer eher ungewissen Zukunft konfrontiert zu sein. Denn zieht man nicht nur das BIP pro Kopf als klassischen Indikator zu Rate, sondern andere aussagekräftigere Indikatoren, so

ergeben sich für Lateinamerika im Schnitt ungünstige sozioökonomische Voraussetzungen für eine weitere Demokratisierung und Stabilisierung. So sind nach dem *Human Development Index* von UNDP nur vier lateinamerikanische Länder in die obere Kategorie einzustufen – drei von ihnen gelten auch als die stabilsten lateinamerikanischen Demokratien (Costa Rica, Uruguay, Chile). Die niedrigeren HDI-Werte der restlichen Länder variieren zwar noch beträchtlich, doch kombinieren sie zumeist mit weiteren abträglichen Faktoren wie der ungleichen Einkommensverteilung und insbesondere der teils horrenden Armut. Zusätzlich ist – wie im Fall Venezuela – auch die Entwicklungsrichtung einzukalkulieren. Legt man diese strukturellen Merkmale zugrunde, die sich kaum kurzfristig ändern lassen, so ist mittelfristig nicht mit größeren Steigerungen der sozioökonomischen Leistungsbilanz zu rechnen, was sich wiederum auf die Akzeptanz der Demokratien auswirken dürfte. Zusätzlich droht die Gefahr, dass sich darüber hinaus der für viele niedrige Status bürgerlicher Rechte verfestigt, was sich letztlich auch negativ auf Struktur und Vitalität der Zivilgesellschaften auswirkt.

Abbildung 2: Sozioökonomische Entwicklungsdaten

	HDI-Wert ^a	BIP per capita ^b (US\$ 1997)	Einkommens- Verteilung	Armutsindex ^d	
				A	B
34 Chile	0.844	12.730	17,4	15,0	
39 Argentinien	0.827	10.300	...	...	26,0
40 Uruguay	0.826	9.200	...	...	...
45 Costa Rica	0.801	6.650	12,7	18,9	11,0
48 Venezuela	0.792	8.860	16,2	11,8	31,0
49 Panama	0.791	7.168	29,9	25,6	...
50 Mexiko	0.786	8.370	13,5	14,9	34,0
57 Kolumbien	0.768	6.810	15,5	7,4	19,0
72 Ekuador	0.747	4.940	9,7	30,4	35,0
79 Brasilien	0.739	6.480	32,1	28,7	17,0
80 Peru	0.739	4.680	10,3	49,4	32,0
84 Paraguay	0.730	3.980	...	...	22,0
107 El Salvador	0.647	2.880	...	...	38,0
112 Bolivien	0.652	2.880	8,6	7,1	...
114 Honduras	0.641	2.220	15,1	46,5	53,0
117 Guatemala	0.624	4.100	30,0	53,3	58,0
121 Nikaragua	0.616	1.997	13,1	43,8	50,0

Quelle: UNDP 1999 (Human Development Report)

^a berechnet aus Lebenserwartung, Alphabetisierungsgrad, Bildungsquote und realer Kaufkraft

^b reale Kaufkraft

^c Verhältnis des BIP per capita der 20% Reichsten zu dem der 20% Ärmsten

^d Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutslinie; A = (1US\$ p./Tag); B = Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutslinie

Internet-pages

Freedom House: <http://www.freedomhouse.org>

Human Rights Watch: <http://www.hrw.org>

US State Department: <http://www.state.gov/>

UNDP (HDI): <http://www.undp.org/hdro/>

Weiterführende Literatur:

Diamond, Larry 1999: Developing Democracy, Toward Consolidation, Baltimore/London

Linz, Juan/Stepan, Alfred 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, Baltimore/London

Merkel, Wolfgang 1999: Systemtransformation, Opladen

Nohlen, Dieter (Hrsg.) 1995: Democracia y neocrítica en América Latina, Frankfurt

Autorennotiz: Dr. Peter Thiery, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, E-Mail: peter.thiery@urz.uni-heidelberg.de. – Mitarbeiter in dem von der Volkswagenstiftung finanzierten Forschungsprojekt „Demokratische Konsolidierung und ‚defekte‘ Demokratien: Ein interregionaler Vergleich ausgewählter Länder in Osteuropa, Lateinamerika und Ostasien“ (Leiter Dr. Wolfgang Merkel, Heidelberg; Prof. Dr. Hans-Jürgen Puhle, Frankfurt), web-page mit weiteren Hinweisen: <http://www.rzuser.uni-heidelberg.de/~ggl/>

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Ilse Heinbokel.

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rz.uni-hamburg.de/IIK>