

### Zwischen good governance, Populismus und Institutionenkollaps: Lateinamerika im Spiegel des Bertelsmann Transformation Index 2006

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. (2005). *Zwischen good governance, Populismus und Institutionenkollaps: Lateinamerika im Spiegel des Bertelsmann Transformation Index 2006*. (Brennpunkt Lateinamerika, 22). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-445249>

#### 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 22

15. November 2005

ISSN 1437-6148

---

## Zwischen *good governance*, Populismus und Institutionenkollaps

### Lateinamerika im Spiegel des Bertelsmann Transformation Index 2006

Peter Thiery

*Wohin steuert Lateinamerika? – oder besser: Wohin wird es gesteuert? Genau dies registriert en detail der Bertelsmann Transformation Index (BTI), der von der zentralen Rolle der Gestaltungsleistung der politischen Eliten für politische und wirtschaftliche Reformprozesse ausgeht. Die ambivalenten Signale zum Zustand von Demokratie, Marktwirtschaft und Regierungsführung sind in den beiden letzten Jahren stärker geworden. Der Linksruck in einigen Ländern und der politische Sturm, der die Andenländer erfasst hat, haben zudem die Sorgen wachsen lassen, dass die in den letzten zwei Jahrzehnten erzielten Transformationsgewinne wieder gefährdet sein könnten. Diese Tendenzen sind prägnanter Ausdruck der ungelösten Entwicklungsprobleme Lateinamerikas, bei denen sozioökonomische und politisch-institutionelle Defizite zusammenspielen. Die politischen Eliten Lateinamerikas wissen darauf bis dato keine Antwort.*

Etwa zwei Jahrzehnte nach der Überwindung der Militärdiktaturen in Lateinamerika hat sich das Transformationsniveau zwischen den politisch und wirtschaftlich stabilen Ländern im Cono Sur und den „defekten Demokratien“ der Andenregion weiter auseinander entwickelt. Während sich die politische und ökonomische Entwicklung im Cono Sur (Argentinien, Chile, Uruguay) und in Brasilien mit leicht positivem Aufwärtstrend weiter stabilisierte, sind die fünf Andenländer

(Peru, Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Venezuela) die Problemregion geblieben; in punkto Stabilität und Management wurde sie von Zentralamerika überflügelt. Im Andenraum hinterfragt der zunehmend einflussreiche Populismus das Leitbild der marktwirtschaftlichen Demokratie. Dort gefährden mäßige bis schlechte Managementleistungen der politischen Entscheidungsträger die erreichten Reformfortschritte.

Der **Bertelsmann Transformation Index (BTI)** bewertet sowohl die Qualität von Demokratie und Marktwirtschaft (Status-Index) als auch die politischen Gestaltungsleistungen der politischen Eliten (Management-Index) in mittlerweile 119 Transformationsländern. Grundlage der Bewertungen sind detaillierte Ländergutachten, die von Experten aus aller Welt anhand einer umfangreichen Indikatorenliste erstellt wurden. Der BTI wird von der Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit dem Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P.) der Ludwig-Maximilians-Universität München konzipiert und durchgeführt (ausführliche Informationen unter: [www.bertelsmann-transformation-index.de](http://www.bertelsmann-transformation-index.de)).

## 1. Der Zustand der Demokratie(n)

Im globalen Vergleich hat die demokratische Entwicklung Lateinamerikas zwar ihr beachtliches Niveau bewahrt, das lediglich von den Transformationsländern Osteuropas übertroffen wird, doch zeigten sich weder in den defekten Demokratien noch in den beiden Autokratien Haiti und Kuba signifikant positive Entwicklungstendenzen. Vor allem in den Andenländern und in Zentralamerika ist die demokratische Transformation auf halbem Wege stecken geblieben. Weder die Komplettierung der demokratischen Institutionen noch ihre Stabilisierung machten hier Fortschritte.

Trotz der spektakulären Ereignisse in Bolivien, Ecuador oder Venezuela ist die demokratische Entwicklung Lateinamerikas weiterhin als relativ stabil anzusehen. Deutlicher sind aber auch die Belastungen sichtbar geworden, die sich aus unzureichenden ökonomischen Reformen, einer nahezu unbeweglichen sozialen Ungleichheit und den noch immer nicht gefestigten Institutionen ergeben. Gerade der mangelnde soziale Fortschritt stellt im Verbund mit den sich massiver artikulierenden sozialen Forderungen und den Verlockungen des Populismus eine Gefahrenquelle dar, auf die auch die internationale Gemeinschaft reagieren sollte.

**Tabelle 1: Demokratiegruppen in Lateinamerika/Karibik**

Demokratien	defekte Demokratien		stark defekte Demokratien	Autokratien
Uruguay Costa Rica	Brasilien Argentinien	Peru Honduras Bolivien	Kolumbien Guatemala	Kuba Haiti
Chile	Mexiko Panama	Nicaragua ▲ Paraguay ▲		
Jamaika	El Salvador Dominik. Republik	Ecuador Venezuela ▲		

Die Pfeile zeigen Veränderungen gegenüber den Einordnungen im BTI 2003 auf, wie sie – allerdings mit anderer Skalierung – im BTI 2003 eingeführt wurden (vgl. Bertelsmann Stiftung 2004). Die Gruppe der defekten Demokratien wurde für Lateinamerika in zwei Untergruppen differenziert. Die Rangfolge der Länder innerhalb der Spalten folgt absteigend den Indexwerten.

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2005: 224.

Das Erscheinungsbild der Stärken und Schwächen der politischen Systeme blieb im Wesentlichen unverändert. So zählen die Defizite der *Staatlichkeit* weiterhin in den meisten Ländern zu einem grundlegenden Hindernis der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation. Neben den Anfechtungen durch Guerilla und Bürgerkrieg, die gegenwärtig nur in Kolumbien eine Rolle spielen, ist in den übrigen Ländern das Syndrom einer „Privatisierung“ des staatlichen Gewaltmonopols virulent (Ausnahmen: Chile, Costa Rica, Uruguay, Jamaika, Kuba). Zentrales Problem stellt das Zusammenwirken von mangelndem staatlichem Schutz unterprivilegierter Schichten, der Durchsetzung des Staatsapparates mit Elementen des organisierten Verbrechens und der ungeminderten Ausbreitung der Drogenmafia dar.

Keine Fortschritte konnten bei der Stärkung der *Rechtsstaatlichkeit* erzielt werden, die weiterhin die größte Schwachstelle der lateinamerikanischen Demokratien darstellt. Nur Uruguay, Costa Rica, Jamaika und Chile können als rechtsstaat-

lich verfasste Demokratien gelten. In den übrigen Ländern sind beeinträchtigte Gewaltenteilung und -kontrolle, mangelnde Unabhängigkeit der Justiz oder Einschränkung der bürgerlichen Freiheitsrechte in unterschiedlichem Ausmaß vorhanden. Sie führen einerseits zu mangelnder Kontrolle politischer Macht (Argentinien), andererseits beeinträchtigen sie den Rechtsstatus vieler Bürger bis hin zur mangelnden Garantie ihrer Grundrechte (Guatemala).

Das zentrale Problem für die Gesamtstabilität der lateinamerikanischen Demokratien stellt zweifelsohne ihre soziopolitische Einbettung dar, d.h. die Qualität der Repräsentationsstrukturen, die Vitalität einer demokratiestützenden Zivilgesellschaft und die Verbreitung demokratischer Normen. Nur in Uruguay, Costa Rica und mit leichten Einschränkungen Chile ist diese stabilisierende Einbettung gegeben. In den übrigen Ländern liegt dagegen eine je unterschiedliche Mischung aus schwachen Zivilgesellschaften,

ungefestigter Zivilkultur und labilen Strukturen der politischen Repräsentation vor.

Die Schwäche der Repräsentationsstrukturen und vor allem des Parteiensystems betrifft in erster Linie Peru, Ecuador, Bolivien, Venezuela und Guatemala. Diese Länder laufen Gefahr, dass ihre demokratischen Institutionen unter dem Druck nicht mehr kanalisierbarer sozialer Forderungen weiter in Mitleidenschaft gezogen werden. Ein ähnliches Problem könnte sich Argentinien stellen, wo das Problem der Entfremdung zwischen Gesellschaft und politischen Eliten bis dato keine Lösung gefunden hat. Weder haben sich die alten Parteien hinreichend reformiert, noch sind aus der Krise neue Eliten entstanden. Haiti und mehr noch Kuba stehen vor dem Problem, dass ihre – etwaigen – Transitionen von Beginn an durch fragile Repräsentationsmuster gefährdet sein dürften.

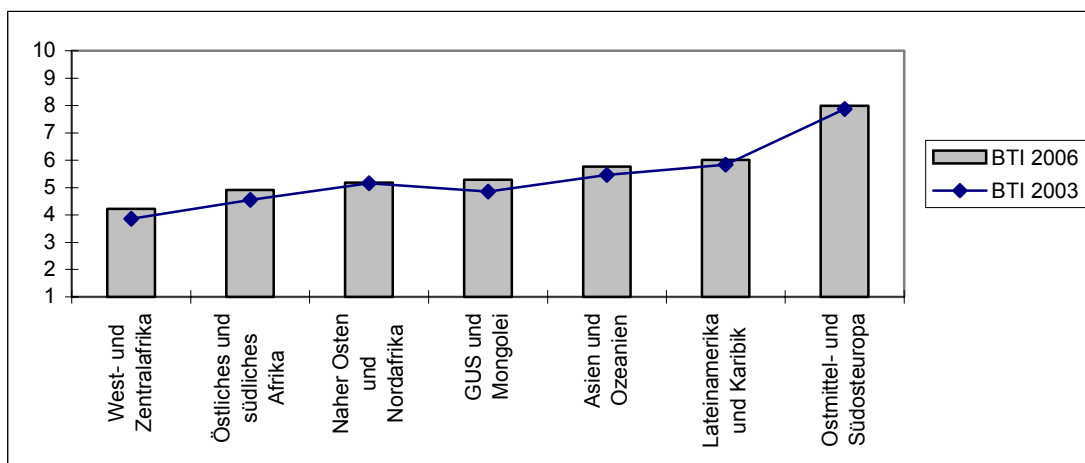
Als problematisch für die demokratische Konsolidierung sind noch immer die zumeist schwachen Zivilgesellschaften anzusehen. Darüber können auch die so genannten „Volksputsche“ (*golpe popular*) in Bolivien und Ecuador nicht hinweg täuschen. Sie suggerieren zwar machtvolle Zivilgesellschaften, sind aber stattdessen Ausdruck einer drohenden Ausweitung anti-institutioneller Politik und entziehen der Demokratie letztlich die Grundlagen, anstatt ihr einen sicheren Unterbau zu verschaffen. Konsolidierungsförderliche Zivilgesellschaften mit sozialer Selbstorganisation und stabiler Zivilkultur finden sich nur in jenen Ländern, die entweder eine längere Demokratietradition besitzen und/oder einen relativ vorangeschrittenen Entwicklungsstand aufweisen (neben Uruguay, Costa Rica und Chile auch Argentinien, Brasilien und Jamaika).

## 2. Der Status quo der marktwirtschaftlichen Transformation

Lateinamerikas Volkswirtschaften haben sich nach den „verlorenen sechs Jahren“ (*sexenio perdido* 1997-2003) wieder erholt und konnten zwischen 2003 und 2005 von der günstigeren Entwicklung der Weltwirtschaft profitieren. Gestiegene Rohstoffpreise begünstigten vor allem auch die Öl- und Erdgasexporteure Venezuela, Ecuador und Bolivien. Dass diese Bonanza ihnen in keiner Weise auch zu politischer Stabilität verholfen hat, zeigt das Risiko, dem sich die meisten Länder sehenden Auges aussetzen: Anstatt die relativ günstigen internationalen Bedingungen zu weiteren Reformen und vor allem zu Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der Volkswirtschaften zu nutzen, werden die Handlungsspielräume oft leichtfertig verschenkt. Dies gilt auch für die regionalen Schwergewichte Argentinien und Mexiko.

Abb. 1 zeigt, dass die marktwirtschaftliche Transformation Lateinamerikas – vom Durchschnittswert her betrachtet – im Mittelmaß stecken geblieben ist. Die Gefahr ist gewachsen, aufgrund der in den letzten Jahren zu beobachtenden Steigerung der Weltmarktpreise wieder zu einer Rohstoffregion zu werden – mit allen dafür typischen Defiziten und Mängeln politischer wie ökonomischer Natur. Auf dieses Problem, das mit der Öffnung der asiatischen Märkte für den Weltmarkt, ihrer Expansionskraft im verarbeitenden Sektor sowie der starken Rohstoffnachfrage zusammenhängt, haben die meisten lateinamerikanischen Regierungen bis dato keine Antwort gefunden.

**Abb. 1: Qualität der Marktwirtschaften: Regionale Durchschnittswerte**



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2005: 52.

**Tabelle 2: Niveau der Marktwirtschaften in Lateinamerika/Karibik**

entwickelte Marktwirtschaft	funktions- oder leistungsfähige Marktwirtschaft	Marktwirtschaft mit Funktionsdefiziten		schlecht funktionierende / nur rudimentäre Marktwirtschaft
Chile	Costa Rica Brasilien ▲  Uruguay	Mexiko Panama El Salvador Argentinien Kolumbien Jamaika Peru	Dominik. Rep. Bolivien Honduras Nicaragua ▲ Paraguay Ecuador	Venezuela Guatemala ▼  Kuba  Haiti

Die Pfeile zeigen Veränderungen gegenüber den Einordnungen im BTI 2003 auf, wie sie – allerdings mit anderer Skalierung – im Beitrag „Globale Trends“ eingeführt werden (vgl. BTI 2003). Die Gruppe der „Marktwirtschaften mit Funktionsdefiziten“ wurde für Lateinamerika in zwei Untergruppen differenziert. Die Rangfolge der Länder innerhalb der Spalten folgt absteigend den Indexwerten.

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2005: 230.

Mit Ausnahme Kubas, wo die Regierung das krisengeschüttelte staatsgelenkte Wirtschaftssystem wieder stabilisieren konnte, sind die Wirtschaftssysteme der lateinamerikanischen Länder grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichtet. Allerdings bestehen weiterhin große Unterschiede in Reichweite und Qualität. Neben den unvollständigen Reformen und vor allem den institutionellen Schwächen in den meisten Ländern besteht das größte Defizit in der Kombination aus zu geringem Wachstum und der immensen sozialen Ungleichheit, die sich auch negativ auf die Chancen der demokratischen Konsolidierung auswirkt. Nach wie vor haben nur Costa Rica und Uruguay annähernd ein sozioökonomisches Entwicklungsniveau erreicht, das fast allen Bürgern hinreichende Lebenschancen und Wahlfreiheiten bietet. In Chile und Argentinien sind diese Chancen durch verfestigte Ungleichheit beziehungsweise drastisch gestiegene Armut spürbar beeinträchtigt.

Unverkennbar sind in einigen Ländern aufgrund der mangelnden Erfolgsbilanz politische Strömungen stärker geworden, die nach einer wieder stärkeren Intervention des Staates rufen. Symptomatisch hierfür sind die gesellschaftlichen und politischen Turbulenzen in Bolivien, wo ein Teil der Bürgerbewegungen die Verstaatlichung der Gasproduktion fordert. Auch in Venezuela hat sich der Staatsinterventionismus nach dem von Präsident Hugo Chávez gewonnenen Referendum gefestigt; Chávez' wirtschaftspolitische Liaison mit Fidel Castro und weitere außenpolitische Initiativen weisen auf eine Strategie zur Ausweitung seines Anti-Neoliberalismus hin. Noch ist offen, ob diese Strömungen auch auf andere Länder wie Ecuador oder Peru übergreifen und sich

so aus der traditionell hohen sozialen Ungleichheit gemischt mit Populismus ein stärkeres Gefährdungspotenzial für die marktwirtschaftliche Entwicklung ergibt.

### 3. Transformationsmanagement: In der Regel nur Mängelverwaltung

Die Bewertung des Transformationsmanagements im BTI zielt auf die Frage, ob oder inwieweit die politischen Eliten Reformen auf dem Terrain von Demokratie und sozial verantwortlicher Marktwirtschaft vorantreiben. In der Regel beziehen sich die Beurteilungen auf das Handeln der Regierungen als den zentralen, vom Volk hierfür autorisierten Akteuren. Geprüft wird die Regierungsführung anhand von vier Kriterien, die die Forschung zur guten Regierungsführung auf diese Transformationsaufgaben hin verdichten:

- **Gestaltungsfähigkeit:** Setzen, kontinuierliches Verfolgen und Durchsetzen strategischer Reformprioritäten; wirksame Umsetzung der Reformpolitik; Flexibilität, Lernfähigkeit und Innovation;
- **Ressourceneffizienz:** effizienter Einsatz der verfügbaren ökonomischen und Humanressourcen; kohärente Reformpolitik; Bekämpfung der Korruption;
- **Konsensbildung:** Herstellen eines breiten Reformkonsenses; Förderung von Solidaritätsbereitschaft; Beteiligung der Zivilgesellschaft; ggf. Versöhnung;
- **Internationale Zusammenarbeit:** Bereitschaft zur Kooperation mit externen Unterstützern und Akteuren bei der Reformpolitik; Verlässlichkeit; regionale Kooperation.

Sieht man von Kuba ab, ist Lateinamerika neben Osteuropa die einzige Region, in der das Management seit Beginn der Transformationen in den 80er Jahren im Prinzip sowohl auf marktwirtschaftliche als auch auf politische Reformen gleichzeitig ausgerichtet ist. Die Schwierigkeiten, die diese Gleichzeitigkeit mit sich bringt, werden noch dadurch erhöht, dass Reformen zumeist gegen fest etablierte Interessengruppen durchgesetzt werden müssen, die ein beträchtliches Blockadepotenzial besitzen. In den letzten Jahren sind in einigen Ländern (z.B. Bolivien, Peru, Ecuador) neue soziale Bewegungen hinzugekommen, die nunmehr ihre berechtigten Interessen artikulieren und für neue Konfliktlinien sorgen, z.T. aber auch in radikaler Weise gegen weitere Reformen mobilisieren. Gerade in Ländern, die in ihren

Transformationsbestrebungen noch eher auf halbem Wege stehen geblieben sind, haben sich dadurch die Reformperspektiven wieder verdüstert.

Tabelle 3 zeigt die regionale Spreizung der Qualität des Transformationsmanagements seitens der politischen Eliten. Während Chile seine nahezu einsame Spitzenposition halten konnte, sind Uruguay und Costa Rica aus der Spitzengruppe heraus gefallen. In beiden Ländern waren hierfür vor allem Mängel in der effektiven Ressourcennutzung verantwortlich, in Costa Rica zusätzlich eine schwächere Fähigkeit zur Konsensbildung angesichts aufkeimender sozialer Krisen. Der Aufstieg El Salvadors und Mexikos in dieselbe Gruppe ist auf ihre stark ausgeprägte Fähigkeit zur internationalen Kooperation, in Mexiko zudem auf eine verbesserte Konsensbildung zurückzuführen.

**Tabelle 3: Qualität des Transformationsmanagements in Lateinamerika/Karibik**

erfolgreiches Management	erfolgreiches Management mit Schwächen	Management mit moderatem Erfolg	Management mit geringem Erfolg	gescheitertes oder nicht vorhandenes Management
Chile	Uruguay ▼ Brasilien Costa Rica ▼ El Salvador ▲ Mexiko ▲ Jamaika Panama	Argentinien Bolivien Dominik. Rep. Peru Kolumbien ▲ Honduras Nicaragua ▲ Guatemala ▲ Paraguay ▲	Ecuador ▼ Venezuela ▲	Haiti Kuba

Die Einstufungen wurden in Anlehnung an die Bewertungen in der Management-Ranking-Tabelle nach den angegebenen Schwellenwerten im BTI 2003 vorgenommen. Die Untergruppen innerhalb der Spalten folgen absteigend den Indexwerten. Pfeile zeigen Auf- oder Abstieg in höhere bzw. niedrigere Kategorien an. Venezuela ist im BTI 2006 nur knapp über den Schwellenwert gerutscht, der Pfeil zeigt keine tatsächliche Verbesserung des Managements an.

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2005: 234.

In Chile setzte die Regierung von Ricardo Lagos das erfolgreiche Transformationsmanagement fort, das von hoher Zielsicherheit, effektiver Ressourcennutzung und der internationalen Kooperationsfähigkeit geprägt ist. Die chilenischen Regierungen seit 1990 verfügten über eine dezidierte Transformationsprogrammatische, die bereits in der damaligen Opposition während der Diktatur entstand. Sie beinhaltet die Komplettierung der Wirtschaftsreformen, aber auch soziale Korrekturen, und zielt ab auf den Ausbau der Demokratie sowie eine zunächst vorsichtige Aufarbeitung der Vergangenheit an. Diese Zielsicherheit konnten die Regierungen bis heute weitgehend aufrechterhalten. Sie verfolgten eindeutige programmatische, konsistente und kohärente Ziele zur Vertiefung und Stärkung von Demokratie und Markt-

wirtschaft. Obwohl bis heute eine starke Ablehnung seitens des rechten politischen Lagers gegen diese klare Reformprogrammatische – vor allem gegen die politischen und sozialen Elemente – besteht, haben alle Regierungen eine verlässliche und berechenbare Politik betrieben.

Im Gegensatz zu fast allen anderen lateinamerikanischen Ländern besitzt institutionelle Stabilität in Chile einen hohen Eigenwert, auch wenn die Regierungen dafür vorübergehend das Fortbestehen demokratischer und sozialer Defekte in Kauf nehmen mussten. Dennoch wurden die Eliminierung der autoritären Enklaven und die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit stets weiter verfolgt. Gestützt wurde die beharrliche Transformationspolitik durch die hohe Effektivität der Ressour-

cennutzung, die ähnlich nur noch in Singapur und Slowenien anzutreffen ist. Sie äußert sich unter anderem im schlanken, professionellen Verwaltungsapparat, dem anhaltenden Haushaltsgleichgewicht, der geringen Staatsverschuldung und der wirksamen Rechnungsprüfung.

Neben Mexiko und El Salvador war in vier weiteren Ländern eine Verbesserung des Managements festzustellen, wenngleich die Signale alles in allem ambivalent sind. Auffallend ist, dass im Vergleich zum BTI 2003 in jedem dieser Länder eine neue Regierung bewertet wurde, die in der Tat auch neue Impulse für die Transformation gesetzt hat:

- Im Bürgerkriegsland Kolumbien hat unter Präsident Álvaro Uribe ein schwieriger politischer Prozess begonnen, der die von seinem Vorgänger Andrés Pastrana hinterlassene Blockadesituation im Gewaltkonflikt auflösen soll. Wenngleich einige seiner Maßnahmen – auch im Hinblick auf eine demokratische Entwicklung – als durchaus umstritten gelten müssen und auch Zweifel daran bestehen, ob seine Strategien langfristig auch zu einer funktionierenden marktwirtschaftlichen Demokratie führen werden, hat Uribe angesichts der mehrdimensionalen Herausforderungen sichtbare Erfolge aufzuweisen.
- Die Regierung Enrique Bolaños in Nicaragua verdankt ihre relativ gute Bewertung in erster Linie ihrer großen Fähigkeit zur internationalen Kooperation, die sie vor allem im PRSP-Prozess (*Poverty Reduction Strategy Papers*) und bei der Entschuldungsinitiative (HIPC, *Heavily Indebted Poor Countries*) mit den internationalen Entwicklungsagenturen unter Beweis stellte. Die Managementbewertung hätte durchaus höher ausfallen können, da Bolaños auch politische Reformschritte glaubhaft ins Auge gefasst hatte – so glaubhaft, dass Ex-Präsident Arnoldo Alemán zwar wegen Korruption verurteilt werden konnte, dies aber in einem Pakt mit Sandinistenführer Daniel Ortega zu hintertreiben wusste. Im Ergebnis wurden alle wesentlichen Initiativen der Regierung bis nahe an die völlige Handlungsunfähigkeit blockiert.
- In Paraguay konnte die Regierung seit dem Amtsantritt von Präsident Nicanor Duarte im August 2003 die eher düstere Erfolgsbilanz des Vorgängers Luis Ángel González Macchi überwinden und zügig einige wichtige Reformvorhaben in Angriff nehmen (insbesondere im Bereich Steuern und Sozialversi-

cherung). Zudem begann sie – in einem der korruptesten Länder der Welt – den Kampf gegen die Korruption in Verwaltung und Justiz. Auch die internationale Kooperation konnte sie weitaus erfolgreicher gestalten als alle Vorgängerregierungen. Dies ist umso erstaunlicher, als die Regierung unter den Bedingungen des *divided government* agieren muss – und das sie zudem respektiert.

- In Guatemala schließlich ist das Management unter der Regierung Oscar Berger zwar ebenso nur mittelmäßig, doch hat es sich im Kontrast zu seinem Vorgänger Alfonso Portillo deutlich verbessert. Anders als Portillo, der internationale Unterstützung mehr taktisch einzusetzen versuchte, zeigte die Regierung Berger wenigstens zeitweise eine größere Fähigkeit zu internationaler Kooperation. Dieser Trend ist jedoch, wie auch bei den übrigen Reformansätzen, wenig stabil, weshalb Guatemala – insbesondere nach dem Auslaufen der UN-Mission (MINUGUA) – weiterhin ein Krisenkandidat in Zentralamerika bleibt.

Die Kluft zu den Managementversagern ist bereits beträchtlich. Eindeutiger Absteiger ist Ecuador, wo im Januar 2003 der vormalige Putschist Lucio Gutiérrez das Präsidentenamt und damit die Regierungsgeschäfte übernahm. Gegenüber der Regierungsführung seines Vorgängers Gustavo Noboa verschlechterte sich die politische Gestaltungsleistung auf allen Gebieten. Trotz einer sich durch den Erdölboom erholenden Wirtschaft konnte Gutiérrez, der explizit mit dem Anspruch der *good governance* angetreten war, keines seiner Vorhaben umsetzen. Stattdessen fiel er in die korrupten Regierungsmuster seiner Vorgänger zurück und versuchte, die demokratischen Institutionen auszuhebeln. Im März 2005 wurde Gutiérrez nach lang anhaltenden Protesten abgesetzt.

Im Durchschnitt zeigt das Managementprofil der lateinamerikanischen Länder unverändert die Stärken und Schwächen der Gestaltungsleistungen der Regierungen an. Wie in fast allen Regionen liegen die Schwächen eindeutig bei der effektiven Ressourcennutzung, die Stärken hingegen in der internationalen Kooperation. Als positives Zeichen ist weiterhin anzusehen, dass bis auf Kuba in allen Ländern Demokratie und Marktwirtschaft als generelle Entwicklungsziele weithin geteilt werden. In den letzten Jahren ist allerdings im Zuge wachsender Kritik am Neoliberalismus der Dissens über die Ausgestaltung der marktwirtschaftlichen Ziele größer geworden. Vereinzelt werden marktwirtschaftliche Prinzipien wieder stärker in Frage gestellt (Bolivien, Venezuela).

Der mäßige Erfolg bei der Ressourceneffizienz ist nach wie vor als eines der wesentlichen Hemmnisse für größere Transformationsgewinne anzusehen. Er erstreckt sich gleichermaßen auf die wenig effiziente Nutzung finanzieller und personeller Ressourcen wie auf die mangelnden Koordinationskapazitäten der Regierungen und nicht zuletzt die Unfähigkeit zur Korruptionsbekämpfung. Nur Chile kann sich in diesen Aspekten mit osteuropäischen Ländern oder auch Südkorea und Taiwan messen. Dies gilt insbesondere auch für die Korruptionsbekämpfung. Lediglich Chile und mit Abstrichen Uruguay und Costa Rica sind ernsthaft um Korruptionsbekämpfung bemüht. In allen anderen Ländern ist zwar bei der Bevölkerung und wenigstens bei Teilen der politischen Eliten das Bewusstsein für dieses Problem gewachsen. Integritätsmechanismen funktionieren jedoch in fast allen Ländern bis dato schlecht oder gar nicht.

#### 4. Ausblick

Alles in allem ist das Transformationsmanagement der lateinamerikanischen Regierungen somit bestenfalls mittelmäßig – womit es den globalen Durchschnitt einer weltweit lahmen *good governance* repräsentiert. Abgesehen von Chile, Uruguay, Costa Rica und – bis zum Aufbrechen der Korruptionsskandale – Brasilien hat gute Regierungsführung in Lateinamerika noch immer einen viel zu geringen Stellenwert – bei Politikern, oft aber auch bei den Bürgern. Nur sporadisch bricht bei dramatischen Ereignissen der Volkszorn aus, wie in den letzten Jahren wie-

derholt in Argentinien, um alsbald aber wieder der Lethargie diesbezüglich Platz zu machen.

Sieht man von Kuba und Venezuela ab, so ist diese geringe Transformationsdynamik nicht auf dezidierte Gegenprojekte zu („neoliberaler“) Marktwirtschaft und („formaler“) Demokratie zurückzuführen. Vielmehr wirken hier Verunsicherungen aufgrund neuer gesellschaftlicher Konfliktlagen, Probleme der Regierbarkeit, die Erschöpfung einfacher Politikrezepte und nicht zuletzt auch Machtinteressen und mangelnde Professionalität zusammen. Insbesondere mangelt es an einem Entwicklungsleitbild, das mehr als nur Durchwursteln, Krisenmanagement und Abgrenzung von orthodoxen Wirtschaftspolitiken erlaubt. Nicht zuletzt war auch der Amerika-Gipfel Anfang November 2005 Ausdruck dieser Orientierungslosigkeit.

Gegenwärtig verfügt lediglich Chile über einen solchen Transformationskompass. Doch selbst im gegenwärtigen Musterland stellt sich die Frage, welches Paradigma die Post-Pinochet-Ära leiten soll, die die Regierung Ricardo Lagos definitiv eingeleitet hat. Ohne ein solches Leitbild dürfte es für die politischen Eliten Lateinamerikas schwierig sein, mittelfristige Reformperspektiven aufzuzeigen und sowohl stabile Reformkoalitionen als auch einen gesellschaftsweiten Konsens herzustellen. Darin ähnelt die Reformproblematik durchaus der Situation einiger Länder im „alten“ Europa und verweist auf grundsätzliche Probleme politischer Steuerung im Zeitalter globaler Interdependenzen.

#### Literaturhinweise

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2004): Bertelsmann Transformation Index 2003, Gütersloh.  
--- (2005): Bertelsmann Transformation Index 2006, Gütersloh.

#### Autorennotiz:

Dr. Peter Thiery ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung an der Universität München. Forschungsbereiche: Transformation, Demokratie, Lateinamerika.  
E-Mail: peter.thiery@lrz.uni-muenchen.de

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; Lektorat und Produktion: Nina Grabe und Ditta Kloth.

Bezugsbedingungen: € 61,50 p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); € 46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); € 31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von € 15,30 erhoben. Einzelausgaben kosten € 3,10 (für Studierende € 2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

#### INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

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

E-Mail: iik@iik.duei.de · Internet: <http://www.duei.de/iik>



# LATEINAMERIKA ANALYSEN

ISSN 1619-1684

**Nr. 12, Oktober 2005, 158 Seiten**

## Artikel

Derk Bienen

Politischer Tango. Die politische Ökonomie von  
Arbeitsmarktreformen in Argentinien

Veit Straßner

*Die Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura* –  
ein neues Kapitel in der Aufarbeitung des Staatsterrorismus in Chile

## **Themenschwerpunkt: Recht und Gewalt in Lateinamerika (Ruth Stanley)**

Carola Schmid

Rechtsbrüche von Polizisten und das Gewalt- und Steuermonopol des Staates

Roberto Briceño-León

¿Tiene la policía derecho a matar? El apoyo ciudadano a la  
violencia policial en Caracas

Laura von Mandach

Polizeigewalt und Straflosigkeit im Lichte der  
brasilianischen Strafverfolgung

Ruth Stanley

Quis custodiet ipsos custodes?

Zur Interaktion staatlicher und gesellschaftlicher Kontrolle am Beispiel der in-  
szenierten Verbrechen der *Policía Federal Argentina*

## Rezensionen

Nähere Informationen, Abstracts und ausgewählte Volltexte im Internet:

**[www.duei.de/iik/lateinamerika-analysen/](http://www.duei.de/iik/lateinamerika-analysen/)**

**INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE**

Alsterglaciis 8, 20354 Hamburg

Tel.: 040/41 47 82 31 - Telefax 040/41 47 82 41

E-Mail: [publications@iik.duei.de](mailto:publications@iik.duei.de) - Internet: <http://www.duei.de/iik>