

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dieter Nohlen

Militärregime und Redemokratisierung
in Lateinamerika

Heinrich-W. Krumwiede

Militärherrschaft und (Re-)Demokratisierung
in Zentralamerika

Knud Krakau

Die Lateinamerika-Politik der USA

Robert K. Furtak

Die Lateinamerika-Politik der Sowjetunion

B 9/86
1. März 1986

Dieter Nohlen, Dr. phil., geb. 1939; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg

Veröffentlichungen u. a.: Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert (1970); Chile — Das sozialistische Experiment (1973); Wahlsysteme der Welt (1978), Wahlrecht und Parteiensystem (1986); Herausgeber von Pipers Wörterbuch zur Politik (6 Bände, 1983-86), des Lexikons Dritte Welt (1984²) und Mitherausgeber des Handbuchs der Dritten Welt (8 Bände, 1982/83²).

Heinrich-W. Krumwiede, Dr. phil., geb. 1943; Studium der Politischen Wissenschaft, Soziologie und ev. Theologie in Heidelberg und Berlin; J. F. Kennedy Memorial Fellow an der Harvard University 1979/80; seit 1980 Hochschulassistent an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Mannheim.

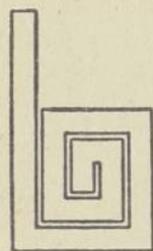
Veröffentlichungen u. a.: Politik und katholische Kirche im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß. Tradition und Entwicklung in Kolumbien, Hamburg 1980; (Hrsg. zus. mit Wolf Grabendorff und Jörg Todt) Political Change in Central America. Internal and External Dimensions, London 1984.

Knud Krakau, Dr. iur., M.P.A. (Harvard), geb. 1934; seit 1974 o. Professor für Geschichte Nordamerikas am John F. Kennedy-Institut für Nordamerikastudien der Freien Universität Berlin; zuvor Forschungsreferent am Institut für Auswärtige Politik, Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Missionsbewußtsein und Völkerrechtsdoktrin in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt — Berlin 1967; Die Kubanische Revolution und die Monroe-Doktrin, Frankfurt — Berlin 1968; Feindstaatenklauseln und Rechtslage Deutschlands, Frankfurt — Berlin 1975; (Hrsg. mit W. P. Adams) Deutschland und Amerika: Perzeption und historische Realität, Berlin 1985.

Robert K. Furtak, Dr. rer. pol., geb. 1930; Professor für Politikwissenschaft an der Erziehungswissenschaftlichen Hochschule Rheinland-Pfalz, Abt. Landau. Schwerpunkte in Lehre und Forschung: Vergleichende Analyse politischer Systeme (insbesondere Osteuropas und Lateinamerikas), Internationale Politik (insbesondere Ost-West-Beziehungen).

Veröffentlichungen u. a.: Kuba und der Weltkommunismus, Köln-Opladen 1967; Revolutionspartei und politische Stabilität in México, Hamburg 1969; Jugoslawien — Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Hamburg 1975; Lateinamerika und die Bewegung der Blockfreien, Hamburg 1980; The Political Systems of the Socialist States, Brighton-New York 1986.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46040, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983 und 1984 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika

I. Einleitung

Die Formen politischer Herrschaftsausübung scheinen in Lateinamerika (anders als in den westlichen Industrieländern) einem ständigen Wechsel zu unterliegen. Im folgenden geht es weniger um die Schilderung von Ereignissen und Ereignisabläufen in den einzelnen Ländern des Subkontinents, als vielmehr um den Versuch, strukturelle und ursächliche Faktoren für Herrschaftsformen und deren Wandel in Lateinamerika ausfindig zu machen. Auf diese Weise ist in diesen Darlegungen stets die theoretische Perspektive präsent, was denn die Formen politischer Herrschaftsausübung und deren Wandel erklären kann. Wie ähnlich sind sich die beobachteten politischen Phänomene, die Militärregime, und die jüngsten demokratischen Entwicklungen? Gibt es für den Regimewechsel in verschiedenen Ländern gemeinsame Ursachen, vielleicht sogar eine übergreifende Theorie?

Auf den ersten Blick — und aus der Ferne Europas — ist man häufig geneigt, Lateinamerika als eine Einheit zu begreifen. Wer sich indes näher mit dieser Region beschäftigt, wird der Vielfalt soziokultureller, wirtschaftlicher und politischer Strukturen und Entwicklungen gewahr. Das Thema „Militärregime und Redemokratisierung“ ist besonders geeignet, diesen Sachverhalt, d. h. das Spannungsverhältnis von Einheitlichkeit und Vielfalt im Zugang zur *area*, zum soziokulturellen Raum Lateinamerika, anschaulich zu belegen. Denn die Annahme der Einheitlichkeit wird hier durch die Chronologie der politischen Daten ge-

stützt: durch vergleichbar ähnliche, nahezu simultane politische Entwicklungen in einer Reihe lateinamerikanischer Länder.

Etwa ab Mitte der sechziger Jahre übernahmen die Streitkräfte fast überall die Macht. Ausgestattet mit einer politischen Ideologie — der Doktrin der Nationalen Sicherheit — errichteten sie Militärregime neuen Typs, in denen sie als Institution die politische Macht ausübten: zunächst in Brasilien (1964), dann in Argentinien (1966), Peru (1968), Ecuador (1972), Chile und Uruguay (jeweils 1973). Auf dem Höhepunkt der autoritären Welle blieben in Südamerika lediglich Venezuela und das nur begrenzt pluralistisch verfaßte Kolumbien demokratisch regiert.

Nach eineinhalb Jahrzehnten Dominanz von Militärregimen setzte etwa mit Beginn der achtziger Jahre ein demokratischer Frühling in Südamerika ein. Ecuador eröffnete den Reigen 1979, ein Jahr später folgte Peru. Argentinien wählte im Dezember 1983, Uruguay im November 1984 einen neuen Präsidenten, und in Brasilien wird seit April 1985 die Präsidentschaft durch einen Zivilisten ausgeübt.

Die historischen Daten der Regimewechsel legen somit die Vorstellung nahe, daß sich die politischen Systeme in Lateinamerika in Zyklen verändern. Auf die autoritäre Phase der sechziger und siebziger Jahre folgt die demokratische der achtziger Jahre. Die Redemokratisierung konnte nämlich in allen zwischenzeitlich unter Militärrherrschaft gefallenen Ländern mehr oder weniger glücklich auf den Weg gebracht oder herbeigeführt werden. Einzige Ausnahme bildet Chile. Dieser Staat ist gegenwärtig neben Paraguay, einer traditionellen Militärdiktatur, das einzige unter Militärrherrschaft verbliebene Land in Südamerika.

Überarbeitete und erweiterte Version eines Vortrags, den der Verfasser am 10. Juni 1985 im Studium Generale der Universität Heidelberg gehalten hat. Entsprechend dem Vortragsmanuskript wurde auf Anmerkungen weitestgehend verzichtet. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft sei für die Reisebeihilfe zum Forschungsaufenthalt des Verfassers in Lateinamerika 1984/85 herzlich gedankt.

II. Einige methodische und begriffliche Klärungen

Die nachfolgenden vergleichenden Betrachtungen sollen sich auf jene bislang genannten Länder beschränken, die für eine bestimmte (oder noch anhaltende) Zeit dem politischen Systemtyp „neue Militärregime“ zuzurechnen sind. Diese Überlegungen zielen nun nicht darauf ab, die Ähnlichkeit der historischen Erscheinung zu untermauern, was in einigen theoretischen Arbeiten zum neuen Autoritarismus in Lateinamerika versucht worden ist. Diese Studien gingen zumeist von der Analyse eines oder zweier Fälle aus und übertrugen dann die erzielten Ergebnisse auf weitere Fälle letztendlich in der Absicht, sie in ein allgemeines und allgemeingültiges Erklärungsmuster der Militärherrschaft in Südamerika zu integrieren. Die Wahl einer größeren Zahl von Fällen hingegen wird verbunden mit der Annahme, daß den vergleichbar ähnlichen historischen Erscheinungen (im Systemtyp „neue Militärregime“) unterschiedliche historische Entstehungskontexte zugrunde liegen, die bei der Bildung von Theorien zu berücksichtigen sind.

Hinsichtlich der Redemokratisierung enthält die hier vorgenommene Länderauswahl auch einen konträren Fall, nämlich Chile, der besonders intensiv behandelt wird, weil konträre Fälle zur kritischen Prüfung von Theorien geeigneter sind als übereinstimmende Fälle. Hier ist zudem die historische Perspektive noch offen und die Gefahr des retrospektiven Determinismus geringer, d. h., Annahmen zu erliegen, als hätte die politische Geschichte in den betrachteten Ländern nur den Verlauf nehmen können, der hier bezeichnet wird mit der Errichtung von neuen Militärregimen und nachfolgender Redemokratisierung.

Unter dem Begriff „neues Militärregime“ wird verstanden, daß das Militär als Institution die Macht ergreift für einen länger umrissenen Zeitraum, in welchem der Staat und die Gesellschaft an Haupt und Gliedern reformiert werden sollen. Gemeinsame ideologische Grundlage bildet die Doktrin der Nationalen Sicherheit, die auf militärisch-theoretischen Erwägungen der Geopolitik fußt, in militärischen Studienzentren entwickelt und offensiv als Rechtfertigungsideologie für die Machtübernahme durch das Militär eingesetzt wurde. Sie bestimmt die Rolle des Militärs insofern neu, als nicht die äußere, sondern die innere Bedrohung von Staat und Gesellschaft durch sozialrevolutionäre Bewegungen und Parteien, ins-

besondere durch nationale Befreiungsbewegungen, in den Mittelpunkt der militärischen Aufgabenstellung rückt.

Die Hauptstoßrichtung der militärisch-technokratischen Politik, die sich im zivilen Bereich weniger bei politischen Sektoren als unter den Technokraten in verschiedensten Bereichen Unterstützung sucht, besteht in Maßnahmen zur Kontrolle der Gesellschaft und zur Freisetzung von Kräften wirtschaftlichen Wachstums. Die Maßnahmen beinhalten zum einen militärische Aktionen gegen subversive Kräfte, Repression gegen Exponenten sozial fortschrittlicher Politik und politisch Andersdenkende, soziale Demobilisierung und ganz allgemein Depolitisierung. Die Regime suchen in der Regel keine Unterstützung bei den Massen. Zum anderen, im wirtschaftlichen Bereich, beinhalten die Maßnahmen eine gezielte Förderung der kapitalistischen Entwicklung durch den Staat, was meistens eine verstärkte Internationalisierung der einheimischen Wirtschaft durch Kapitalimporte und Transnationale Unternehmen einschließt, jedoch national durchaus unterschiedliche wirtschaftspolitische Konzepte zuläßt.

Der Begriff „Redemokratisierung“ orientiert sich hier an einer liberalen Demokratiekonzeption, der neben dem Konkurrenzkampf um die politische Macht die Rechtsstaatlichkeit, die Geltung der Menschenrechte, die Unabhängigkeit der Gerichte, die Rede-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit eigen sind. Natürlich kann Demokratie, Demokratisierung umfassender verstanden werden, wie dies auch im wissenschaftlichen und politischen Diskurs in Lateinamerika immer wieder geschieht. Vor allem wird auf die Verteilungsgerechtigkeit abgehoben, nicht nur als gleichrangige Komponente des Begriffs neben den „formalen“ Rechten, sondern vielfach als Zielelement von Demokratie gegenüber der Mittelfunktion, welche die liberalstaatlichen Rechte einnehmen.

Einerseits ist nun nicht von der Hand zu weisen, daß die mangelnde Verknüpfung von sozialer Demokratie mit der liberalen Demokratie letzterer die Anerkennung und Wertschätzung in Lateinamerika immer wieder entzieht. Andererseits ist der Versuch sozialreformerischer Kräfte in Lateinamerika, der westlichen Form der Demokratie die soziale Komponente hinzuzufügen, bis-

lang stets in Gefährdungen oder Abschaffungen der liberalen Demokratie gemündet. Mit der Definitionsfrage wird somit ein theoretisch und politisch schwieriges Terrain betreten, das zu sondieren hier nicht der Ort ist. Die hier vorgenommene begriffliche Festlegung ist pragmatischer

Natur: Redemokratisierung bedeutet vornehmlich Wahl der Regierenden durch das Volk in allgemeinen und freien Wahlen, durch welche die autoritäre Situation beendet wird. Die Begrifflichkeit zielt somit primär auf den Regimewechsel, auf die politische Ebene.

III. Militärregime neuen Typs

1. Zur Ursachenanalyse militärischer Machtergreifung

Die verschiedenen Theorien, welche die Machtergreifung durch das Militär als Institution erklären wollen, lassen sich grob in solche modernisierungstheoretischer und solche marxistischer und/oder dependenztheoretischer Herkunft unterscheiden. Modernisierungstheoretische Erklärungen betonen eher die internen, dependenztheoretische eher die externen Verursachungsfaktoren. Marxistische Analysen heben auf den Klassenkampf ab; auf der Grundlage dieses Leitbegriffs sind Aussagen möglich, die sich entweder auf die internen oder auf die internationalen Klassenverhältnisse beziehen.

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Erklärungsansätze, wobei als Unterscheidungskriterien neben den genannten Entwicklungsparadigmata Modernisierung und Dependenz unterschiedliche Bezugsebenen herangezogen werden. Hier wird unterschieden zwischen ökonomischer, politischer und korporatistisch-gesellschaftlicher Ebene.

Im modernisierungstheoretisch-ökonomischen Erklärungsansatz wird ausgegangen von Wachstumsproblemen der jeweiligen Volkswirtschaften und der sich daraus herleitenden Notwendigkeiten vertiefter Modernisierung mittels Industrialisierung und verstärkter Integration in den Weltmarkt. Militärregime können für diese notwendige Entwicklungsetappe die entsprechenden politischen Bedingungen herstellen, in welcher eine Art assoziierter Entwicklung, fußend auf ausländischem, privatem nationalen und staatlichem nationalen Kapital, Platz ergreift. In Form von Staatsbetrieben beteiligt sich der Staat selbst am Wirtschaftswachstum — was zur Expansion einer zivil-militärischen Bürokratie führt. Von dorthier werden diese Militärregime auch „bürokratisch-autoritäre Regime“ oder „BA-Staaten“ genannt.

Gegen diese Erklärung ist einzuwenden, daß die politischen Variablen im Entstehungsprozeß von Militärregimen völlig außerhalb der Betrachtung bleiben. Der modernisierungstheoretisch-ökonomische Erklärungsansatz läßt sich auch hinsichtlich seiner Reichweite bestreiten. Er traf bzw.

Tabelle 1: Erklärungsansätze für das Entstehen neuer Militärregime

Ebene/Theorie	modernisierungstheoretisch	dependenztheoretisch/marxistisch
ökonomisch	vertiefte Industrialisierung: Herstellung der politischen Bedingungen	Imperialismus, kapitalistisches Weltsystem
politisch	mangelnde Institutionenbildung; reaktives Verhältnis der Militärs	auswärtige Intervention (USA, CIA)
korporatistisch/gesellschaftlich	Eigeninteresse der Militärs als Institution	Militärs als bewaffneter Arm der Mittelschichten

trifft allenfalls für zwei Militärregime in Lateinamerika zu: Argentinien und Brasilien. In anderen Ländern fehlt es bereits an der unterstellten Zielsetzung vertiefter Industrialisierung; durch eine Politik der Öffnung zum Weltmarkt wurde sogar ent-industrialisiert. Andererseits ist der politische Systemtyp „Militärregime“ für die Strategie vertiefter Industrialisierung nicht zwingend. In Mexiko und Venezuela z. B. mit ähnlichen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen kam es nicht zur Herausbildung von Militärregimen.

Unter den politischen Erklärungsansätzen will der modernisierungstheoretische die Instabilität demokratischer Systeme in der Dritten Welt im allgemeinen erklären. Ihm zufolge besteht ein Mißverhältnis zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, Institutionenbildung, sozialer Mobilisierung und Partizipation. Der Grad politischer Partizipation eile dem Grad politischer Institutionenbildung zu stark voraus, so daß sogenannte prätorianische Gesellschaften das Ergebnis seien, in denen stets mit Interventionen des Militärs gerechnet werden müsse. Das Militär schraube die vorausgeeilte politische Partizipation zurück und fördere die wirtschaftliche Entwicklung. Diese Theorie ist zu allgemein, um erklären zu können, warum das Militär in diesem, nicht aber in jenem Land die Macht ergreift und warum sich die Zeitpunkte solcher Putsche unterscheiden.

Der zweite politische Erklärungsansatz ist noch weniger bestimmt. Ihm zufolge reagiert das Militär auf besondere politische Entwicklungen: auf gewaltsame Aktionen von Befreiungsbewegungen, auf umstürzlerische Programme sozialrevolutionärer Parteien, die sich der Macht nähern, auf reformunfähige Regierungen und politisch in eine Sackgasse führende Konfrontationen politischer Parteien. Auch dieser Ansatz befriedigt für sich allein genommen nicht. Das Militär ist in einigen Ländern Lateinamerikas ja ein aktiver Machtfaktor, eine politische Gruppe im Kampf mit den politischen Parteien um die Macht. Das Militär bringt also ein Eigeninteresse ein, und es handelt auch in Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Interessen.

Der korporatistische Erklärungsansatz, welcher der Modernisierungstheorie zugeordnet werden kann, stellt das Eigeninteresse der Militärs als Institution in den Mittelpunkt der Ursachenanalyse militärischer Machtergreifung. Unter Eigen-

interessen kann nun freilich sehr Verschiedenes verstanden werden, so daß der korporatistische Ansatz dann versagt, wenn nicht unterschieden wird zwischen einzelnen Motivlagen: etwa dem Statusdenken des Militärs (Aufstockung des Verteidigungshaushalts zwecks Sicherung der Ausrüstung der Streitkräfte mit modernstem Waffengerät und damit der Sicherung des Prestiges der Institution in der Gesellschaft) oder der Verteidigung des Monopols physischer Gewaltanwendung, das durch die Guerilla-Aktionen von nationalen Befreiungsbewegungen herausgefordert wird. Auch die Verteidigung der Einheit der Streitkräfte kann als ein korporatives Motiv interpretiert werden. Die Durchsetzung der Doktrin der Nationalen Sicherheit als Motiv geht bereits in einen umfassenden gesellschaftlichen und politischen Ansatz über.

Eine Variante des korporatistischen Erklärungsansatzes stellt das Verständnis (bzw. Selbstverständnis) der Militärs als Quasi-Partei in der politischen Auseinandersetzung dar. Diese Interpretation gewinnt dort an Einsichtigkeit, wo die militärische Besetzung der Politik traditionell ist (wie in Argentinien und Peru) und nicht etwa die Ausnahme darstellt (wie in Chile und Uruguay).

Die dependenztheoretischen, teilweise marxistischen Ansätze betonen gänzlich andere Gesichtspunkte: In der ökonomischen Version, welche die externen Variablen hervorhebt, wird eine direkte Beziehung zwischen der Entwicklung des Kapitalismus im Weltsystem und den Herrschaftsformen in Lateinamerika hergestellt. Staat und herrschende gesellschaftliche Schichten in der Dritten Welt verhalten sich entsprechend den Interessen des Kapitals. Die Form politischer Herrschaft spielt dabei nur eine Nebenrolle; Militärregime sind eine notwendige Folge der Entwicklungsdynamik des Kapitalismus im Weltmaßstab. Sie bedeuten die endgültige Erschöpfung aller anderen Regierungsformen in Lateinamerika — ausgenommen der sozialistischen. Diese Weltsystem-Perspektive, für sich bereits durchaus problematisch, wird hier für Aussagen bemüht, deren propagandistische Funktion ihren wissenschaftlichen Erklärungswert — der hier unterstellt wird — geradezu erdrückt.

Korporatistische marxistische oder neo-marxistische Erklärungsansätze orientieren sich am Klassegegensatz und an den konkreten Kräfteverhältnissen. Im Rahmen dieses Ansatzes wird das

Militär als bewaffneter Arm des Bürgertums bezeichnet. Das Militär interveniert in Verteidigung besonderer Klasseninteressen zur Aufrechterhaltung bestehender, jedoch in die Krise geratener Machtverhältnisse. Die Probleme dieser Ansätze liegen zunächst in der sehr schwierigen Bestimmung unterschiedlicher Klassen in lateinamerikanischen Gesellschaften. Soziopolitische Interessen liegen in strukturell heterogenen Gesellschaften oftmals quer zu den theoretischen Klassenschemata. Die große Variationsbreite der Militärregime hinsichtlich ihrer sozialen Grundlagen und hinsichtlich ihrer besondere gesellschaft-

liche Gruppen begünstigenden oder benachteiligenden Politik gerät aus dem Blickfeld.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die verschiedenen Erklärungsansätze allesamt Schwächen aufweisen. Sie sind entweder zu willkürlich, zu einseitig oder zu allgemein und zu wenig historisch-empirisch.

2. Zum historisch-politischen Entstehungszusammenhang

Eine sorgfältige Analyse der historisch-politischen Situation in der vorautoritären Phase

Tabelle 2: Entstehungszusammenhang neuer Militärregime

	Argentinien 1966	Brasilien 1964	Chile 1973	Ecuador 1972	Peru 1968	Uruguay 1974
Industrialisierungsgrad ¹⁾	hoch	mittel	mittel	sehr niedrig	niedrig	mittel
Rolle des Staates im Wirtschaftsprozeß ²⁾	mittel-hoch	mittel	sehr hoch	niedrig-mittel	niedrig-mittel	mittel
Organisierungsgrad gesellschaftlicher Interessen ³⁾	hoch	hoch	hoch	mittel	mittel	mittel
Strukturiertheit des Parteiensystems	mittel	niedrig	hoch	niedrig	mittel	hoch
politische Konjunktur ⁴⁾	konservativ (gegen Peronismus)	progressiv	sozialistisch revolutionär	konservativ	reformerisch (reformunfähig)	konservativ (reaktionär)
Grad der sozialen Mobilisierung	mittel	hoch	sehr hoch	niedrig	mittel	mittel
Akteure der sozialen Mobilisierung ⁵⁾	Opposition (Gewerkschaften)	Regierung (am Ende Opposition)	Regierung und Opposition seit 1964	Opposition	Opposition (Guerilla)	Opposition (Stadtguerilla)
Grad der Bedrohung des gesellschaftlichen Status quo	niedrig	mittel	hoch	niedrig	mittel	niedrig
exogene Faktoren ⁶⁾	niedrig	niedrig	hoch	niedrig	niedrig	mittel
vom Militärregime eingeleitete Politik	konservativ	konservativ	reaktionär	reformerisch	sozialrevolutionär	konservativ
Rolle des Staates im Wirtschaftsprozeß	abnehmend	wachsend	stark abnehmend	stark wachsend	stark wachsend	abnehmend
politische Repressionen	gering	mittel (zu Zeiten hoch)	hoch	gering	gering	hoch

¹⁾ Anteil des Industriesektors am Bruttoinlandsprodukt.

²⁾ Anteil des staatlichen oder halbstaatlichen Sektors am Bruttoinlandsprodukt und Rolle als Motor wirtschaftlichen Wachstums (Industrialisierung).

³⁾ Hauptsächlich Organisationsgrad und politisches Gewicht der Gewerkschaftsbewegung.

⁴⁾ Politische Orientierung der im Amt befindlichen Regierung.

⁵⁾ Politischer Protest, Demonstrationen, Streiks, politische Gewalttätigkeit.

⁶⁾ Hauptsächlich Einflußnahme der USA, im Falle Uruguays der Nachbarländer.

scheint in der Tat grundlegend für die Erklärung der Militärputsche. In Tabelle 2 wird nach einigen Variablen, welche die jeweilige historisch-politische Situation des Einzelfalls im Vergleich charakterisieren können, gefragt.

Es werden sehr unterschiedliche Kombinationen in den Ausprägungen von Variablen, d. h. sehr unterschiedliche historische Kontexte festgestellt, in denen Militärregime entstanden. Vergleicht man etwa Brasilien und Uruguay, so putschte das Militär in Brasilien gegen eine sozial-fortschrittliche Regierung, der Grad der sozialen Mobilisierung war hoch und wurde von der Regierung betrieben. In Uruguay ging der Machtübernahme durch das Militär eine konservative Erfahrung voraus. Der Grad der sozialen Mobilisierung war mittelmäßig, sie wurde von oppositionellen Kräften entfacht. Die Stadtguerilla der *Tupamaros* war bereits unter der zivilen Regierung, allerdings durch Einsatz der Militärs, unter Kontrolle gebracht worden. In Brasilien war der Konsolidierungsgrad des Parteiensystems und die Stabilität der Regierung niedrig, in Uruguay hingegen hoch. Nur in wenigen Hinsichten liegt Ähnlichkeit vor. Man kommt zu keinem anderen Ergebnis, wenn man für den Vergleich eine andere Länderauswahl trifft und etwa Brasilien mit Peru oder Peru mit Chile vergleicht. Die Militärregime entstehen also in sehr verschiedenen Kontexten.

Da sie aber trotz dieser Verschiedenartigkeit zu etwa gleicher Zeit entstanden sind, könnte argumentiert werden, daß eben doch gleichartige Faktoren in der Tiefenstruktur der lateinamerikanischen Gesellschaften vorliegen. Dann müßte freilich erklärt werden, warum in anderen lateinamerikanischen Ländern, für welche die gleiche Tiefenstruktur angenommen werden muß, es nicht zur Herausbildung von neuen Militärregimen gekommen ist. Damit wird man wieder auf die Erkenntnis zurückgeworfen, daß die Ursachen von Militärputschen nach Ländern unterschiedlich gelagert sind. Und die unterschiedlichen Entstehungsbedingungen ihrerseits können einen guten Teil der politischen Entwicklung dieses Regimetyps erklären, die ebenfalls nach Ländern teilweise erheblich auseinandergehen.

3. Politische Ziele und soziale Verankerung

In bezug auf die von den neuen Militärregimen verfolgte Politik trifft für eine Mehrheit der Fälle zu, daß der Wirtschaft ein liberalkapitalistisches

Modell verschrieben wurde. Die sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen hinsichtlich Wirtschaftsstruktur, außenwirtschaftlicher Situation, Wirtschaftswachstum usw. und unterschiedlich starke Gegenkräfte in den verschiedenen Gesellschaften begründeten jedoch wichtige Unterschiede in der Wirtschaftspolitik. In Brasilien wurde die Rolle des Staates keineswegs abgebaut; der Staat blieb vielmehr eine der Säulen des wirtschaftlichen Wachstums. In Argentinien, Chile und Uruguay wurde die Verringerung der Staatstätigkeit in der Wirtschaft programmatisch verkündet, doch eigentlich nur in Chile ernsthaft durchzusetzen versucht, mit allerdings teilweise gegenläufigen Folgen. Zwar wurden Agrarreform und Industriereform der Vorregierungen wieder rückgängig gemacht, aber wer hätte gedacht, daß nach zwölf Jahren Entstaatlichungspolitik die Staatsbeteiligung bei den Banken und im Pressebereich höher sein würde als zu Allendes Zeiten — eine Entwicklung, die ironisch mit „Pinochets Weg zum Sozialismus“ bezeichnet wird.

In der Regel wird eine orthodox-liberale Wirtschaftspolitik mit politischem Autoritarismus verbunden. In Peru und Ecuador übernahmen die Militärs hingegen mit einem sozialrevolutionären Programm die Macht. Die erklärte Zielgruppe der Reformpolitik war die arme Bevölkerungsmehrheit; deshalb wurden strukturelle Reformen in Landwirtschaft und Industrie durchgeführt.

Die mit „innerer Sicherheit“ umrissene Zielsetzung der Militärregime wurde im allgemeinen durch den Kampf gegen die Guerilla und durch politische Repressionen verfolgt. Die Zerschlagung der Guerilla in Peru, in Uruguay und in Argentinien gelang relativ schnell; in Peru kehrte die Guerilla jedoch am Ende des Militärregimes wieder zurück.

Die Verletzung von Menschenrechten durch Folter, Verschleppung, Verschwindenlassen war in Argentinien, Chile und Uruguay am höchsten, in Brasilien für die Periode zwischen 1968 und 1974 vergleichbar hoch. In Ecuador und Peru war die politische Repression relativ niedrig. Den politischen Parteien blieb hier auch ein politischer Spielraum erhalten, zumal linke Parteien die Militärregime teilweise unterstützten.

Entsprechend den politischen Orientierungen der Militärregime variierte auch ihre soziale Verankerung. Dabei zeigte sich, daß die in der vorautoritären Situation den Militärputsch tragenden ge-

sellschaftlichen Gruppen nicht immer zu zivilen Koalitionspartnern der Militärs wurden. Ansprechpartner der Militärs waren im übrigen nirgends politische Parteien, sondern als unpolitisch geltende technokratische Elemente in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft, der Verwaltung, der Universitäten. Keines der Militärregime zeigte sich an einer Massenbasis interessiert. Die viel zitierte Ausnahme Peru mit SINAMOS, dem Nationalen System zur Unterstützung der Massenmobilisierung, muß als Versuch interpretiert werden, die Kontrolle der durch die Reformpolitik mobilisierten Massen herbeizuführen.

4. Zur Institutionalisierung der Militärregime

In institutioneller Hinsicht lieferte Brasilien ein neues Modell. Es bezog demokratische Prozeduren in das autoritäre Herrschaftssystem ein, wie beispielsweise die periodische Ablösung der Exekutive aus dem Kreis militärischer Führungspersonen oder die Duldung einer Volksvertretung und die Abhaltung periodischer, allerdings von der Exekutive gesteuerter Wahlen. Auch durch die Verabschiedung „Institutioneller Akte“ blieb eine scheinbar verfassungskonforme Fassade aufrechterhalten.

Die anderen Militärregime sind diesem Modell nur teilweise, manche gar nicht gefolgt. Gewählte parlamentarische Körperschaften wurden in keinem anderen Land bestehen gelassen. (Schein-) Legitimität wurde in Chile und in Uruguay durch Referenden einzuholen versucht, in Uruguay freilich mit einem für das Regime negativen Ausgang. Die Wählerschaft stimmte hier gegen den vom Militärregime vorgelegten Verfassungsentwurf einer autoritären Demokratie. Was den Wechsel in der Exekutive anbelangt, so war dieser in Peru, Ecuador und Argentinien entschieden mit politischen Richtungsänderungen verbunden. In Peru wurde 1975 und in Ecuador 1976 die reformorientierte Politik aufgegeben. In Argentinien waren die häufigen Präsidentenwechsel seit 1981 bereits Ausdruck der Agonie des Regimes. Überhaupt kein Wechsel fand in Chile statt; hier konnte General Pinochet die politische Macht auf seine Person konzentrieren. Andererseits gelang in Chile die Institutionalisierung des Regimes im Wege der Verabschiedung und sofortigen Außerkraftsetzung einer begrenzt pluralistischen Verfassung. Seither fungieren nicht demokratisch bestellte Organe unter Aufrechterhaltung der klassischen Bezeichnung die-

ser Institutionen aus der Gewaltenteilung, ohne daß diese gegeben ist.

Vermerkt sei noch der unterschiedliche Umfang der Besetzung politischer Ämter durch Militärs. In Chile nahmen die Militärs etwa die Hälfte der Ministerposten ein, in Argentinien und Brasilien etwa ein Drittel. Diesem Bild entspricht, daß das Militär in Chile auch eine stärkere Präsenz auf den unteren politischen Systemebenen und im gesellschaftlichen Bereich zeigt als in den anderen Ländern.

5. Zur Leistungsbilanz der Militärregime

Im Ländervergleich weisen lateinamerikanische Autoren allein dem brasilianischen Militärregime wirtschaftlichen Erfolg zu. Hier wurden von Mitte der sechziger Jahre bis Anfang der siebziger Jahre hohe Wachstumsraten erzielt; in einem dynamischen Industrialisierungsprozeß konnte ein erhebliches, auch international konkurrenzfähiges Industriepotential aufgebaut werden. Als erstes der hochverschuldeten lateinamerikanischen Länder hat Brasilien Mitte der achtziger Jahre zu wirtschaftlichem Wachstum zurückgefunden, gepaart mit einem hohen Außenhandelsüberschuß. Die anderen Militärregime haben in den bislang genannten Hinsichten aus den verschiedensten Gründen eindeutig versagt.

Die Leistungsbilanz der Militärregime kann aber nicht ausschließlich anhand der selbstgesetzten Ziele erfolgen. Wirtschaftliches Wachstum allein bedeutet nicht Entwicklung. Zieht man Indikatoren sozialer Entwicklung hinzu, relativiert sich nicht nur das Bild — die vorgelegten Erfolgsbilanzen (für Brasilien oder etwa auch für Chile zu Beginn der achtziger Jahre) erweisen sich als trügerisch. Das wirtschaftliche Wachstum wurde von Konzentrationsprozessen in der Einkommensverteilung und von der Zunahme absoluter Verarmung begleitet, weshalb in der Literatur von „Verelendungswachstum“ gesprochen wird. Direkt den Militärregimen politisch zurechnungsfähig ist der Wandel der Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte zugunsten der inneren Sicherheit (Ausgaben für das Militär, die Polizei und den Repressionsapparat) und zu Lasten der Sozialausgaben.

Nun muß natürlich gesehen werden, daß die demokratischen Systeme in Lateinamerika zur gleichen Zeit kaum bessere Ergebnisse im wirtschaftlichen und sozialen Bereich aufzuweisen

haben: „No type of regime proved it could meet all the requirements of promoting development.“¹⁾ In der Tendenz haben demokratische Systeme etwas weniger wirtschaftliches Wachstum und etwas mehr Verteilungsgerechtigkeit erzielt. Seit der Weltwirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre neigen demokratische Systeme zudem dazu, ähnliche wirtschaftspolitische Rezepte anzuwenden wie die Militärregime. Erzwungen wird diese Politik durch die Leitlinien der Sanierungsprogramme, die der Internationale Währungsfonds als Voraussetzung für die Gewährung weiterer Kredite verordnet. Es beinhaltet drakonische Maßnahmen: Kürzungen der öffentlichen Ausgaben, Erhöhung der Steuern, Liberalisie-

rung des Außenhandels, Lohnerhöhungen unterhalb der jeweiligen Inflationsrate — also überwiegend unpopuläre Maßnahmen mit unmittelbaren Folgen für die Masse der Bevölkerung.

Die Verschuldungskrise in Lateinamerika seit Anfang der achtziger Jahre — bedingt durch die erneuten Erdölpreissteigerungen 1979/80, den Verfall der Weltmarktpreise für Rohstoffe und durch die US-amerikanische Hochzinspolitik, aber auch durch die wirtschaftspolitische Unvernunft in den lateinamerikanischen Ländern — hat den wirtschaftspolitischen Spielraum und die wirtschaftlichen Erfolgsmöglichkeiten jedweden politischen Regimes erheblich begrenzt.

IV. Redemokratisierung

1. Zur Ursachenanalyse der Redemokratisierung

Die Redemokratisierung als Teilaspekt eines Regimewechsels hat der Struktur nach ähnliche Erklärungsmuster hervorgebracht wie die militärische Einflußnahme auf die Politik. So kann hier ebenfalls zwischen Theorien auf der Grundlage interner und externer Faktoren, zwischen modernisierungstheoretischen und dependenztheoretischen Erklärungsmustern unterschieden werden. Insgesamt scheinen die Übergänge jedoch fließender, eindeutige Zuordnungen von Argumentationen zu den Theoriesträngen schwieriger.

Politikwissenschaftlich von Bedeutung ist nun, daß Regimewechsel in Richtung Demokratisierung zugleich kritische Tests für Erklärungen des Regimewechsels in die autoritäre Richtung abgeben. So ist zweierlei zu vermerken: Erstens haben Erklärungsmodelle großer theoretischer Reichweite — das modernisierungstheoretische und das marxistische Entwicklungsmodell — noch mehr an Überzeugungskraft eingebüßt. Fernando H. Cardoso spricht hier vom „gleichzeitigen Zusammenbruch der großen Paradigmen politischen Wandels“²⁾. Zweitens haben strukturelle Faktoren an Bedeutung für die Erklärung von Regimewechsels verloren, da offensichtlich unter ähnlichen strukturellen Bedingungen unterschiedliche politische Herrschaftsformen vorzu-

finden sind und mit Wechseln sowohl in die eine als auch in die andere Richtung vereinbar sind. Der verstärkte Vorbehalt gegenüber strukturellen Erklärungsvariablen betrifft vor allem die Annahme ökonomischer Determiniertheit spezifischer politischer Herrschaftsformen durch bestimmte Akkumulationszwänge des Kapitals — eine Annahme, der man sowohl in marxistischen als auch in modernisierungstheoretischen Studien begegnet. Schließlich sei noch das Scheitern von (allzu voluntaristischen) linken Theorien vermerkt, die als Alternative zu den Militärregimen einzig und allein die soziale Revolution und den Sozialismus für möglich hielten.

Die Schwierigkeiten einer übergreifenden Theoriebildung zum Regimewechsel resultiert vor allem aus der funktionalen Ambivalenz der als Ursache angesprochenen Faktoren. So beziehen Militärregime ihre Legitimität besonders aus dem wirtschaftlichen Erfolg. Bekannt ist aber, daß wirtschaftlicher Erfolg und damit verbundener gesellschaftlicher Wandel die (ohnehin meist nur passive) Anerkennung des autoritären Regimes durch die Bevölkerung ebenso untergraben kann wie wirtschaftlicher Mißerfolg. Die Variable „wirtschaftliche Entwicklung“ kann demnach in ihren extremen Ausprägungen ein- und dasselbe Ergebnis, nämlich Destabilisierung autoritärer Herrschaft verursachen. Andererseits zwingen gleiche Ausprägungen von Variablen, die oben festgestellt wurden (etwa vertiefte Industrialisierung), nicht zu gleichen politischen Herrschaftsformen.

¹⁾ J. W. Sloan/K. L. Tedin, Regime Type and Public Policy in Latin America, hekt. IPSA Paper, XIII. World Congress, Paris, S. 36.

²⁾ F. H. Cardoso, Transición política en América Latina?, in: Socialismo y Participación, Juni 1981, S. 19.

Im Zusammenhang dieser Überlegungen wird das modernisierungstheoretische Argument wieder gewogen werden müssen, ob nicht gesellschaftlicher Wandel durch Industrialisierung pluralistische politische Systeme nach sich zieht (für eine erneute Debatte scheint sich zumindest der Fall Brasilien anzubieten). Vielleicht gewinnt auch wieder die evolutionistische Sichtweise an Boden, daß es sich möglicherweise bei autoritären Regimen um in der Entwicklung begriffene pluralistische Systeme handelt.

Mit der Ausnahme Brasilien kann jedoch für die betrachteten Militärregime nur von wirtschaftlichem Mißerfolg die Rede sein. Alles andere wäre Beschönigung. Unter den bestehenden ökonomischen Leistungsschwächen und angesichts der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind wirtschaftliche Erfolge nur schwerlich zu erringen. Die Durchsetzung von Stabilisierungsmaßnahmen entsprechend den Auflagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) erfordert entweder mehr Repression oder mehr Konsens. Das Kostenkalkül spricht hier tendenziell für eine kompromißorientierte und gegen die autoritäre Lösung. Wie Philippe C. Schmitter zu Recht betont, wird man solche Rationalitätskalküle politischer Akteure in der Wahl der politischen Herrschaftsform stärker als bisher und mehr als strukturelle Faktoren zu berücksichtigen haben³⁾.

Mangelnder wirtschaftlicher Erfolg ist sicherlich ein wichtiger, aber kein hinreichender Grund für den Rückzug der Militärs aus der Macht. Er kann nämlich ausgeglichen werden etwa durch die Erinnerung an eine als extrem negativ perzipierte vorautoritäre Phase oder durch Erfolge in anderen Bereichen, wie ihn etwa die argentinischen Militärs im von ihnen entfachten militärischen Konflikt mit Großbritannien um die Falkland/Malvinas-Inseln anstrebten. Notwendig scheint darüber hinaus, daß sich wirtschaftlicher Mißerfolg in den Beziehungen der Militärs zu den sie tragenden gesellschaftlichen Gruppen und/oder in der Institution selbst negativ niederschlägt. Die wirtschaftliche Krise entwickelt sich dann zur Regimekrise, wenn vor allem die vom Regime begünstigten Gruppen enttäuscht werden und die Kosten der Militärregime (Einschrän-

³⁾ Siehe Ph. C. Schmitter, *The Transition from Authoritarian Rule to Democracy in Modernizing Societies: Can Germany's Proposition (and Pessimism) be Reversed*, hekt. Paper, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1982, S. 37 f.

kungen der politischen Freiheiten, Menschenrechtsverletzungen, internationale Verurteilung/Isolation des Landes etc.) stärker zu Buche schlagen. In reformorientierten Militärregimen kommt der Widerstand der gesellschaftlichen Gruppen hinzu, deren Privilegien beschnitten werden sollen und deren Gegenwehr den Erfolg des Regimes — gemessen an den selbst gesetzten Zielen — gefährdet. Wirtschaftlicher Mißerfolg und Einwirken gesellschaftlicher Kräfte auf das Militär können dann die Einheit der Streitkräfte als Institution untergraben und damit den vielleicht wichtigsten internen Grund für den Rückzug des Militärs aus der Macht hervorbringen. Freilich kann die Einheit der Streitkräfte auch aufgrund interner politischer Differenzen, aufgrund von Korruption und anderer Gründe gefährdet werden.

Auch dieser Erklärungsfaktor weist eine funktionale Ambivalenz auf: Die gefährdete Einheit der Streitkräfte kann sowohl die Intervention des Militärs in die Politik als auch den Rückzug aus ihr mitbegründen. Chile kann als Beispiel für die erstgenannte Variante gelten, Peru, Ecuador und Argentinien sind Beispiele für die letztgenannte Variante. In Peru und Ecuador steht die Gefährdung der Einheit der Streitkräfte durch die Reformpolitik und die von ihr ausgelösten gesellschaftlichen Konflikte in einem ursächlichen Zusammenhang der politischen Richtungsänderungen von 1975 bzw. 1976 und der Ankündigung der Militärs, den Zivilisten in einem überschaubaren Zeitraum wieder die Regierungsgewalt zu übergeben. Argentinien kann als Fall verspäteter Machtübergabe gelten mit der Folge, daß hier das Militär nicht nur die politische Macht, sondern auch (zumindest mittelfristig) seine Stellung als wichtiger Machtfaktor einbüßte.

Bislang wurden hier nur interne Ursachen von Redemokratisierung erwogen. Extern ist beispielsweise das Argument, daß der Abbau der US-amerikanischen Unterstützung für Militärregime eine Destabilisierung der Regime im Innern zur Folge hat. Jimmy Carters Menschenrechtspolitik wird so als ein destabilisierender Faktor begriffen. Anders gewendet ist diese Argumentation auch präsent in Überlegungen, in welchen die Chance für eine Redemokratisierung von der Haltung der USA abhängig gemacht wird, wie es im Falle Chiles geschieht und in der Form sichtbar wird, daß demokratische Regierungen Lateinamerikas in den bilateralen Beziehungen mit

den USA das Thema der Redemokratisierung Chiles zu erörtern suchen, so etwa der argentinische Präsident Alfonsín bei seinen Gesprächen in Washington. Neben den politischen wird vor allem erneut auf die ökonomischen externen Faktoren, die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, abgehoben. Doch ist die Variable „Weltwirtschaft“ wenig spezifisch und erneut funktional ambivalent, so daß nur die konkrete Länderanalyse Aufschluß über ihre mögliche Bedeutung im Einzelfall liefern kann.

2. Verlaufsformen der Redemokratisierung

Der Übergang vom autoritären Regime zur Demokratie folgt keinem einheitlichen Modell, wie sehr auch die europäischen Erfahrungen in Griechenland, Portugal und zumal Spanien in Wissenschaft und Politik diskutiert wurden. In Ecuador und Peru wurden neue Verfassungen ausgearbeitet, in Peru das Werk einer verfassunggebenden Versammlung, in Ecuador in einem Referendum von der Wahlbevölkerung angenommen. In Uruguay und Argentinien wurden die vorautoritären Verfassungen wieder in Kraft gesetzt. In Brasilien wuchs die Demokratie aus der Legalität des autoritären Regimes hervor — darin am ehesten dem spanischen Fall ähnlich.

Überall versuchten die Militärs, Einfluß auf den politischen Prozeß zu behalten, sei es in Form der Verankerung spezieller Vorrechte der Streitkräfte in der Verfassung, sei es durch Einflußnahme auf die Wahlen oder sei es in dem Versuch, die gerichtliche Aufarbeitung des politischen Autoritarismus zu verhindern. Aufgrund des außerordentlichen Prestigeverlusts der argentinischen Militärs verloren diese fast jedweden Einfluß auf den Redemokratisierungsprozeß. In Ecuador und in Uruguay vereitelten die Streitkräfte die Kandidatur ihnen politisch mißliebiger Kandidaten und nahmen insofern Einfluß auf den Wahlausgang der ersten nachautoritären Wahlen. Hier mußten die demokratischen Kräfte Konzessionen machen. Die weitestgehenden Konzessionen der politischen Opposition waren in Brasilien erforderlich — Folge des spezifischen, gradualistischen Übergangs vom Militärregime zur Demokratie im Rahmen des von den Militärs etablierten Institutionensystems. Hier gelang es der politischen Opposition, in Wahlen die Mehrheit zu erringen und das bereits 1973 angekündigte Projekt einer vom Staat kontrol-

lierten Liberalisierung auszuhöhlen und in eine wirkliche Demokratisierung umzuwandeln. Die noch bestehende Macht retardierender Kräfte zeigte sich, als die vom Volk in Massendemonstrationen geforderte direkte Wahl des Präsidenten verhindert wurde. Erst die nächsten Präsidentschaftswahlen sollen direkt sein. Das 1986 zu wählende Parlament soll die Funktion einer verfassunggebenden Versammlung erhalten.

Überall wurde ein Präsidialsystem eingeführt bzw. an diesen in Lateinamerika traditionellen Verfassungstyp wieder angeknüpft. In Brasilien freilich zeichnen sich Tendenzen ab, es mit dem parlamentarischen System zu versuchen, und in Chile ist immerhin eine Diskussion über die Vorzüge und Nachteile der beiden Verfassungstypen in Gang gekommen.

3. Postautoritäre Parteiensysteme: Konstanz und Wandel

Die ersten nachautoritären Wahlen haben in den betrachteten Ländern hier große Konstanz, dort beachtlichen Wandel zu den vorautoritären politischen Kräfteverhältnissen gebracht. Es ist schon frappierend, wenn in Peru der 1968 von den Militärs gestürzte Präsident Fernando Belaúnde Terry die Wahlen von 1980 mit fast dem gleichen Stimmenanteil gewann wie die von 1963. Ähnliches läßt sich auch für Uruguay beobachten, freilich hier im Kontext eines viel gefestigteren Parteiensystems, so daß es im gesamten Parteienspektrum nur zu leichten Verschiebungen in den Stimmenanteilen zwischen 1971 und 1984 kam. Die Colorados siegten mit 41,2 bzw. 41,0 % der Stimmen. Die autoritäre Erfahrung wird im Wahlverhalten nicht sichtbar.

Gänzlich anders dagegen der argentinische Fall. Zum ersten Mal gelang es der *Unión Cívica Radical*, die Peronisten in Wahlen zu besiegen und damit der Demokratie in Argentinien eine Bresche zu schlagen. Die zweiten Wahlen in Ecuador und Peru erbrachten einen Wechsel in der Regierungsausübung, wobei der Sieg der APRA besonders bemerkenswert insofern ist, als diese historische Partei von den Militärs zum ersten Mal nicht daran gehindert wurde, die Regierung zu übernehmen. Wenn sich insgesamt ein Trend abzeichnet, dann der zugunsten von Parteien, die man im lateinamerikanischen Verständnis als sozialdemokratisch bezeichnen kann.

V. Chile — Nachzügler oder abweichender Fall?

Im allgemeinen Redemokratisierungstrend in Lateinamerika seit Ende der siebziger Jahre scheint Chile einen Sonderfall zu bilden. Die ökonomisch bedingte Krise des Militärregimes von 1983 verdichtete sich hier nicht zu einer demokratischen Öffnung und Redemokratisierung. Dies läßt die grundsätzliche Frage stellen, ob es sich bei Chile um einen Nachzügler handelt oder um einen abweichenden Fall⁴⁾.

1. Zwei Thesen zur Erklärung des Sonderfalls

Für das zeitliche Zurückbleiben oder das mögliche Nichteintreten eines grundsätzlichen Regimewandels in Chile gibt es eine Reihe von erklärenden Faktoren. Sie liegen primär auf der politischen Ebene. Im folgenden seien zunächst zwei Hauptthesen formuliert, die für die Ursachenanalyse wegweisend sind und auch eine die einzelnen Befunde verknüpfende Funktion haben:

- a) Die politische Entwicklung in Chile ist nach wie vor in außerordentlich hohem Maße geprägt von der historischen Erfahrung des Zusammenbruchs der Demokratie, von der Erinnerung an Inhalte und Formen des politischen Konfliktausgangs vor dem Militärputsch.
- b) Das Militärregime hat sich in einer Weise institutionalisiert und die politische Macht konzentriert, daß politische Alternativen zu den vom Regime selbst gesetzten Entwicklungslinien sich nur schwer durchsetzen können.

2. Die Vorbelastungen aus der vorautoritären Phase

Die erste These verweist auf die Notwendigkeit, die vorautoritäre Phase zu studieren, wobei die wichtigere Fragestellung nicht die ist, wie es denn wirklich unter der Regierung der Volkseinheit gewesen ist, was die Gründe des Scheiterns des sozialistischen Experiments waren etc., sondern wie diese Epoche chilenischer Geschichte im ge-

⁴⁾ Das Konzept „abweichender Fall“ (deviant case) unterstellt in diesem Zusammenhang nicht, daß es für die anderen Fälle eine Theorie gäbe, die den Redemokratisierungsprozeß allgemein erklären könne. Entgegen einem solch strikten sozialwissenschaftlichen Verständnis des Begriffs wird hier nur ausgesagt, daß das historische Ereignis, die Redemokratisierung, bisher in Chile nicht eingetreten ist und daher angenommen wird, daß Chile ein abweichender Fall bleibt. Siehe dazu die entsprechenden Stichwörter in: D. Nohlen/R.-O. Schultze (Hrsg.), Politikwissenschaft (Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 1), München-Zürich 1985.

sellschaftlichen und politischen Bewußtsein der Chilenen heute verarbeitet worden ist. Und da läßt sich nur feststellen, daß die Zeit der Allende-Regierung für die Mehrheit der Chilenen — insbesondere für die politisch wichtigen Mittelschichten in Chile — traumatische Erinnerungen hinterlassen hat. In der Bewertung der Demokratie als Herrschaftsordnung hat das in Chile bei den besonders politikfähigen gesellschaftlichen Gruppen zu einer Ja-aber-Mentalität geführt. Etwas salopp gesagt: Demokratie ja, aber bitte nicht wieder die Verhältnisse von vor 1973. Selbst die ständigen Verletzungen der Menschenrechte durch das Militärregime haben diese Grundhaltung nur aufweichen, nicht jedoch aufheben können, was der Herrschaftssicherung der Militärs natürlich ausgesprochen nützlich ist. Die damalige Bedrohung der bestehenden Besitzverhältnisse, die Versorgungsschwierigkeiten der städtischen Bevölkerung mit Konsumgütern des täglichen Bedarfs, die Rechtsunsicherheit, die extreme politische Mobilisierung und Polarisierung haben tiefe Spuren im politischen Bewußtsein der besonders politikfähigen gesellschaftlichen Kräfte in Chile hinterlassen.

Ein weiterer, oft vernachlässigter Faktor aus der vorautoritären Phase ist, daß das Militär nicht selbst an die Macht gedrängt hat, sondern an die Macht gedrängt wurde. Die jüngst erschienenen Memoiren des ehemaligen Innenministers von Allende und seinerzeitigen kommandierenden Generals der chilenischen Streitkräfte, des Generals Prats — der später von Häschern des Militärregimes in Buenos Aires ermordet wurde —, enthalten neuerliche Belege für diese These⁵⁾. Die Militärs intervenierten, als das demokratische System im Sinne friedlicher Konfliktregelungen, im Sinne politischer Kompromisse unter Wahrung der verfassungsmäßigen Ordnung praktisch erschöpft war. Dieser Sachverhalt ist ein Kernstück des Legitimationszusammenhangs militärischer Herrschaftsausübung, wie er nicht nur von führenden Militärs, sondern auch von gesellschaftlich relevanten Gruppen gesehen wird und eingeht in das missionarische Selbstverständnis der Militärs an der Macht: Chiles Dekadenz zu überwinden und das Land mit einer neuen, stabilen, in ihrem Verständnis „demokratischen Ordnung“ zu versehen.

⁵⁾ C. Prats González, *Memorias. Testimonio de un soldado*, Santiago 1985.

Redemokratisierung in Chile ist somit historisch vorbelastet. Ein einfaches Anknüpfen an vorautoritäre Verhältnisse, verbunden mit einer Sehnsucht nach der verlorengegangenen Demokratie wie im Falle Uruguay, ist somit ausgeschlossen. Das ist einer der Gründe, weshalb es die demokratische Opposition zum Militärregime schwerer hat als andernorts: Sie muß eine Alternative nicht nur zum Militärregime, sondern auch zur vorautoritären Zeit anbieten. Indem sie darin nur langsam vorankommt, hält sie die historische Begründung militärischer Besetzung der Politik in Chile durch die an die Macht gedrängten Streitkräfte mit aufrecht.

3. Die Entwicklung des Militärregimes

Die zweite These hebt ab auf die autoritäre Phase selbst. Dabei müssen zwei Ebenen oder Bereiche unterschieden werden: die Regimeebene und die Ebene der Regimeegner.

Auf der Regimeebene ist zunächst die starke Zentralisierung und *Personalisierung* der Macht ein Merkmal der chilenischen Situation, wie man sie so in keinem anderen der neuen Militärregime Lateinamerikas findet. Man wird sogar die Frage stellen müssen, ob Chile noch zum Typ neuer Militärregime in Lateinamerika zu rechnen ist. Diese zeichnen sich ja u. a. dadurch aus, daß das Militär als *Institution* die Regierungsgewalt übernimmt. Ein charakteristisches Merkmal dafür ist der periodische Wechsel von militärischem Führungspersonal in politischen Führungsämtern. Dieser Wechsel ist nicht als rein formal zu betrachten, sondern bringt unterschiedliche, dem Wandel unterworfenen Kräftekonstellationen innerhalb des Militärs und informelle Koalitionen des Militärs mit unterschiedlichen zivilen gesellschaftlichen Sektoren zum Ausdruck.

In Chile wurde die ursprünglich ins Auge gefaßte Rotation im Vorsitz der Junta unter den Junta-Mitgliedern nicht durchgeführt. General Pinochet beanspruchte als Oberkommandierender der Streitkräfte, mehr jedoch noch als Chef der wichtigsten Waffengattung, des Heeres, die dauerhafte Führung der Junta und setzte sie machtpolitisch durch. Pinochet errichtete eine auf das Militär gestützte Diktatur, deren Herrschaftstechniken von denen der neuen Militärregime grundlegend verschieden sind. In Chile ist das Militär ebenso wie die zivile Gesellschaft der Kontrolle und Repression durch die politische Führung unterworfen, die zugleich die Spitze der militäri-

schen Hierarchie bildet. Pinochet gab also nicht — wie im Falle der neuen Militärregime die in politische Führungspositionen gewählten Generale — den militärischen Kommandoposten auf. Vielmehr benutzt er beide Positionen wechselseitig zur Sicherung seiner persönlichen Herrschaft. Die Politik der Kontrolle gegenüber seiner eigentlichen Machtbasis, durch den militärischen Geheimdienst vollzogen, ergänzt Pinochet geschickt durch eine Politik unmittelbarer Loyalitätsbeziehungen zur Truppe und den unteren befehlshabenden Kommandeuren, während er diese für höherrangige Militärs durch ständige Rotation in den Kommandopositionen zu unterbinden versteht. So erscheint das Militär nach außen als ein Block. Abnutzungserscheinungen in Form wachsender Differenzen zwischen einzelnen militärischen Führern oder Flügeln werden nicht sichtbar. Damit zeigt sich auch keine politische Alternative im Militär zu der von Pinochet verkörpertem Politik. Es bieten sich folglich auch wenig Ansatzpunkte für die politische Opposition, innerhalb des Militärs Gesprächs- oder gar Aktionspartner für eine Strategie des politischen Wandels zu gewinnen.

Der zweite Aspekt, der auf der Regimeebene hervorgehoben werden soll, besteht in dem regime-spezifisch eigenen „Redemokratisierungsprojekt“. Nach anfänglich geringer Institutionalisierung des Militärregimes begann Pinochet gegen Ende der siebziger Jahre — im Kontext von Carters Menschenrechtspolitik und einer sich positiv wendenden wirtschaftlichen Entwicklung —, eine Verfassung auszuarbeiten, deren endgültiger Text im September 1980 einem Referendum unterworfen wurde. Zwar genügte das Referendum liberal-demokratischen Ansprüchen nicht, da der Opposition nur ein begrenzter Spielraum gewährt wurde. Letztendlich zählt jedoch, daß Pinochet die plebiszitäre Annahme der Verfassung erreichte.

Wenn auch die Legitimität der neuen Verfassung von der demokratischen Opposition in Chile bestritten wird, so gelang dem chilenischen Militärregime mit der Verfassung von 1981 ein Vorgriff auf die postautoritäre Zeit, für den es in den anderen, inzwischen redemokratisierten Ländern Lateinamerikas kein Beispiel gibt. Denn die Verfassung, die die politische Macht stark beim Präsidenten lokalisiert und nur einen begrenzten politischen Pluralismus erlaubt — marxistische Parteien bleiben ausgeschlossen —, wurde sofort auf

der Basis von Übergangsbestimmungen, die Teil der im März 1981 formal in Kraft getretenen Verfassung sind, bis 1989 suspendiert. Somit änderte sich an der autoritären Herrschaftspraxis nichts, doch zugleich zeigte sich das Regime zeitlich begrenzt und bemüht, die weiteren institutionellen Voraussetzungen für den Übergang zu jener „geschützten“ oder autoritären Demokratie nach der Verfassung von 1981 zu schaffen, etwa in Form der Verabschiedung eines Parteiengesetzes und eines Wahlgesetzes. Es hält damit selbst — konkurrierend mit den Verfassungsplänen der politischen Opposition — die Redemokratisierung in der politischen Debatte, ja, es kann in der veröffentlichten Meinung infolge der Pressezensur dieses Thema fast ausschließlich für sich besetzen.

Nun zur Ebene der *Regimegegner*: Sie ist insofern wichtig, als mit Recht behauptet werden kann, daß die Wahrscheinlichkeit eines Regimewechsels auch von der politischen Fähigkeit der Oppositionsgruppen abhängt, bessere Alternativlösungen anzubieten. Diese Fähigkeit zu entwickeln, wird den Oppositionsgruppen unter Militärregimen durch Parteienverbot, Einschränkung der Koalitionsfreiheit, Pressezensur, Depolitisierung, Repression und politische Verfolgung erschwert. In Chile kommt aber ein weiteres hinzu: Aufgrund der extremen ideologischen Polarisierung der politischen Parteien unter der Allende-Regierung war an eine gemeinsame Strategie der Oppositionsparteien gegen das Militärregime zunächst überhaupt nicht zu denken. Und es dauerte fast zehn Jahre, bis sich die Oppositionsparteien zum Militärregime vom bisherigen Haupt-

thema — der Aufarbeitung der drei Jahre Allende-Regierung — abwandten und ernsthaft damit begannen, eine Alternative gegenüber dem Pinochet-Regime aufzubauen.

Doch ist die Opposition in vielerlei Hinsicht noch weit davon entfernt, das Pinochet-Regime herausfordern zu können. Sie ist noch zu wenig handlungsfähig aufgrund eigener Schwäche und nicht nur aufgrund des Drucks des Regimes. Die Sozialisten — die Partei Allendes — sind in viele Fraktionen zersplittert; die Christdemokraten waren in den vergangenen Jahren in interne Kämpfe um die Führung der Partei verstrickt; die Kommunisten sind so eindeutig auf Moskau-Kurs, daß sie bündnispolitisch ausfallen, zumal seitdem sie sich für den gewaltsamen Kampf gegen Pinochet ausgesprochen haben. Seither binden die Auseinandersetzungen um die richtige Strategie gegen das Pinochet-Regime soviel Kraft, daß kaum noch welche für die politische Auseinandersetzung mit dem Regime übrig bleibt.

Diese innere Verfassung der Opposition zum Militärregime kontrastiert stark zu Art und Umfang der ihr historisch zugewachsenen Aufgabe. Sie besteht ja nicht nur darin, eine effiziente Alternative zum Pinochet-Regime zu entwickeln. Diese Alternative muß, wie schon festgestellt wurde, verschieden sein von der vorautoritären Situation, und sie steht in Konkurrenz mit dem regimееigenen „Redemokratisierungsprojekt“, das bereits verfassungsmäßigen Rang hat — wie umstritten die Legitimität der Verfassung von 1981 auch ist.

VI. Regimewechsel und Stabilitätsprobleme politischer Herrschaft

Die politische Entwicklung in Lateinamerika sollte man sich realistischerweise nicht eindimensional und linear vorstellen, weder zielgerichtet auf die Verwirklichung der westlichen Demokratie entsprechend dem modernisierungstheoretischen Paradigma, noch zielgerichtet auf eine sozialistische Gesellschaftsordnung entsprechend marxistischem Denken. Angesichts der Latenz autoritärer und/oder gesellschaftlich rückschrittlicher Entwicklungen und manifester Wechsel in der Vergangenheit ist es wohl angebracht, von einem mehrdimensionalen und zirkulären Modell auszugehen, das der historisch offenen Situation, d. h. der konkreten Entwicklungsmöglich-

keit in die eine oder andere Richtung, besser gerecht zu werden vermag. Jedenfalls sprechen die empirischen Befunde mehr für ein kreislauf-förmiges Modell in Anlehnung an die klassische Staatsformenlehre — wie bedrückend auch immer diese Feststellung ist, bedenkt man die humanen Kosten politischer Instabilität und kontinuierlicher Regimewechsel, wie sie gerade in Argentinien durch die gerichtliche Aufarbeitung der dunkelsten Epoche argentinischer Geschichte zutage treten.

Einer solchen historisch offenen Perspektive unterliegt die politische Systemfrage auch in den jüngst redemokratisierten Ländern Lateinameri-

kas. Mit anderen Worten: Die Stabilität der Demokratien ist fraglich, ja stets im Keime bedroht. Allein Uruguay hat eine lange demokratische Tradition. In den anderen Ländern hingegen besitzt das Militär Putschtradition. Auch nach der Machtübergabe bleiben die Streitkräfte ein Machtfaktor ersten Ranges, wenn man so will: eine mit dem Monopol an modernstem Waffengerät ausgestattete Partei im Kampf um die Macht. Ein erster Instabilitätsfaktor sind folglich die Streitkräfte.

Ein zweiter Instabilitätsfaktor sind die enormen wirtschaftlichen Probleme und die unter den Militärregimen aufgestauten und verschärften sozialen Spannungen, die aus der Bereicherung Weniger und der Verarmung Vieler resultieren. Die Streitkräfte ziehen sich ja u. a. deshalb aus den politischen Führungsämtern zurück, weil zur Überwindung der wirtschaftlichen Krise ein breiterer Konsens der Bevölkerung erforderlich ist, als ihn die Militärs erzielen können.

Wie erfolgreich aber können die demokratischen Regierungen sein angesichts einer hohen Auslandsverschuldung, sich verschlechternden Weltmarktbedingungen und steigender Erwartungen der Bevölkerung auf Einkommensverbesserungen, Beschäftigung und soziale Leistungen?

Ein dritter Instabilitätsfaktor ist struktureller Natur: Die Entwicklungsprobleme sind ja nicht nur Wachstumsprobleme, sondern auch Probleme der Umverteilung. Von den armen Massen wird Entwicklung sogar hauptsächlich als Problem sozialer Partizipation gesehen. Demokratische poli-

tische Systeme eröffnen den Unterprivilegierten — wenn sie sich zu organisieren wissen — Möglichkeiten der Einflußnahme auf die politischen Entscheidungen. Je mehr sie durch sozialrevolutionäre Parteien mobilisiert werden können, je mehr mit den Reformen ihre Erwartungen steigen, desto näher gerät das demokratische System allerdings an einen toten Punkt: Es stellt sich erneut die Machtfrage. Der Wechsel des Regimes ist dann meistens nur noch eine Frage der Zeit.

Der notwendigen Weiterentwicklung der liberalen Demokratie zur sozialen Demokratie — notwendig als entscheidende Voraussetzung ihrer Stabilisierung — stehen die gesellschaftlichen Machtverhältnisse in Lateinamerika entgegen. So ist die liberale Demokratie von zwei Seiten bedroht: von seiten derjenigen, die grundlegende strukturelle Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft fordern und sie im Rahmen der formalen Demokratie nicht zu erreichen können glauben, und von seiten derjenigen, die ihre gesellschaftlich privilegierte Position nicht aufgeben wollen. Angesichts dieses Dilemmas spricht vieles für die These, daß der Wechsel zwischen Militärregimen und demokratischen Herrschaftssystemen für die gesellschaftlich privilegierten Gruppen nur einem Wechsel zwischen zwei gleichermaßen mehr oder weniger akzeptierten politischen Formen entspricht — wobei sich die Bewertung im Einzelfall nach der tatsächlichen oder perzipierten Bedrohung des eigenen gesellschaftlichen Status quo durch sozialrevolutionäre Kräfte bemißt.

Militärherrschaft und (Re-)Demokratisierung in Zentralamerika

Der in den siebziger Jahren einsetzende Redemokratisierungsprozeß langlebiger autoritärer, von Militärs direkt beherrscher oder mitgetragener Regime in Südeuropa (Spanien, Portugal, Griechenland) und Südamerika¹⁾ (um nur einige zu nennen: Brasilien, Argentinien, Peru) ist in den Ländern selbst wie auch im Ausland allgemein auf breite Zustimmung gestoßen. Wie O'Donnell feststellt, hat innerhalb der südamerikanischen Linken ein Lernprozeß stattgefunden²⁾. Über lange Jahre mit rechtsautoritären, repressiven Regimen konfrontiert, habe die Linke ihre frühere Verachtung sogenannter „formaler“ Demokratie aufgegeben. Sie wisse jetzt zu schätzen, welche Vorzüge freie Information, Wahlen und Interessengruppen der Bevölkerung böten. Gleichzeitig sei die Attraktivität kommunistischer „Volksdemokratien“ innerhalb der südamerikanischen Linken gesunken.

In der sozialwissenschaftlichen Literatur gibt es seit Ende der siebziger Jahre systematische Versuche, eine Art „Erklärungsmodell“ zu konstruieren, das Ursachen und Verlaufslogik der Redemokratisierungsprozesse in Südeuropa und Südamerika in einer vergleichenden Perspektive erfassen möchte³⁾. Ein ähnlicher normativer

Konsensus herrscht nicht gegenüber politischen Entwicklungsprozessen in Zentralamerika, die als Demokratisierung oder Redemokratisierung bezeichnet werden könnten. Auch lassen sich die Grundelemente des für Südeuropa und Südamerika entwickelten Erklärungsmodells von Redemokratisierungsprozessen nur in begrenzter Form auf die andersartigen Situationen in Zentralamerika anwenden.

In Kapitel I soll angedeutet werden, in welchen Hauptpunkten das Erklärungsmodell, welches für Ursachen und Probleme der Redemokratisierung autoritärer Regime entworfen worden ist, in Zentralamerika mit einer andersartigen Realität konfrontiert wird. In Kapitel II erfolgt ein Hinweis darauf, daß zwischen den gescheiterten Versuchen der (Re-)Demokratisierung autoritärer Regime und dem Wachstum revolutionärer Bewegungen in Zentralamerika ein enger Zusammenhang besteht. In den folgenden Kapiteln beschränke ich mich ganz bewußt auf eine Analyse der Demokratisierungsproblematik der beiden wissenschaftlich, politisch wie publizistisch besonders kontrovers diskutierten Fälle: *Nicaragua* und *El Salvador*. Nicaragua wird dabei eingehender behandelt, weil die Vorgänge in diesem revolutionären Land an das Einfühlungs- und Vorstellungsvermögen des Lesers noch höhere Ansprüche stellen als in El Salvador, wo immerhin eine christdemokratische Partei siegreich aus den Wahlen 1984 und 1985 hervorgegangen ist. Die mutmaßlichen demokratischen Entwicklungsperspektiven Guatemalas, wo vor wenigen Wochen ein ziviler, ebenfalls christdemokratischer Präsident gewählt wurde, werden nur mit wenigen Worten gestreift.

Nicht eingegangen wird auf die übrigen zentralamerikanischen Länder: Costa Rica, Honduras und Panama. In *Costa Rica* herrscht seit 1948 ein außerordentlich stabiles demokratisches System. Wenn man sich vergegenwärtigt, daß sich in der Nachkriegszeit nur sehr wenige Demokratien — und dies zumeist nur in hochentwickelten Län-

¹⁾ Manfred Mols, Möglichkeiten Europas bei der Konsolidierung lateinamerikanischer Demokratie, in: Europa Archiv, (1985) 19, S. 581—590; umfassend zur Gesamtproblematik: ders., Demokratie in Lateinamerika, Stuttgart 1985.

²⁾ Guillermo O'Donnell, Estados Unidos y Democracia (variaciones sobre un viejisimo tema), in: Estados Unidos (Perspectiva Latinoamericana), (1984) 15, S. 93—112.

³⁾ Vgl. Alfred Stepan, On Redemocratization and the Future of the Opposition: Relationships and Processes, Workshop on Prospects for Democracy: Transitions from Authoritarian Rule in Latin America and Europe, Washington, D.C., 1981; Guillermo O'Donnell, Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático autoritario, in: Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, 22 (1982) 86, S. 231—248; Dieter Nohlen, Regimewechsel in Lateinamerika? Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Regime, in: Klaus Lindenberg (Hrsg.), Lateinamerika, Bonn 1982, S. 62—86; Juan Linz, The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problems of Consolidation of Political Democracy, IPSA Tokyo Round Table 1982.

den — als stabil erwiesen haben⁴⁾, dann wird deutlich, daß Costa Rica nicht nur als zentral-amerikanischer, sondern als universeller politischer Sonderfall gelten kann. Die Tatsache des Überlebens der Demokratie in Costa Rica kann nicht nur darauf zurückgeführt werden, daß dort 1948 nach einem kurzen Bürgerkrieg das Militär als chronischer Machtkonkurrent demokratischer Parteienherrschaft abgeschafft wurde. Vielmehr geht man in der einschlägigen sozialwissenschaftlichen Literatur bei der Erklärung dieses Phänomens historisch weit zurück, z. T. bis in die Kolonialzeit, in der schon das Grundmuster der für lateinamerikanische Verhältnisse ungewöhnlich egalitären sozialen Verhältnisse geprägt worden sei⁵⁾.

Panama, ohnehin nicht historisch zu Zentralamerika gehörig, sondern bis 1903 Teil Kolumbiens (die USA setzten im Zusammenhang mit dem Bau des Panamakanals die Separation von Kolumbien durch), zeichnet sich zusammen mit Costa Rica gegenüber den anderen zentralamerikanischen Ländern durch einen wesentlich höheren Lebensstandard sowie ein für lateinamerikanische Verhältnisse außergewöhnlich hohes Maß an „Grundbedürfnisbefriedigung“ (gemeint ist die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, Gesundheitsfürsorge, Schulen etc.) aus⁶⁾. Blättert man die Jahrbücher von Amnesty International der letzten Jahre durch, so stellt man fest, daß Panama zusammen mit Costa Rica — bis vor kurzem auch Honduras — zu den Län-

den ohne Menschenrechtsverletzungen gehört. Ob das politische System, das in Panama nach der langjährigen direkten wie indirekten Herrschaft des populistischen Militärcaudillo Omar Torrijos (von 1968 bis zu seinem Tode 1981) errichtet wurde, im konventionellen Sinne als demokratisch qualifiziert werden kann, ist zu bezweifeln, denn de facto fügen sich die zivilen Präsidenten den Weisungen der nach wie vor allmächtigen Nationalgarde. Realiter führen aber die Panameños — immer im zentralamerikanischen Vergleich gesehen — ein recht freies Leben.

Honduras wird nach einer längeren Militärrherrschaft (von 1963 bis 1981 mit einer kurzen zivilen Unterbrechung 1971/72) seit 1982 wieder von Zivilisten regiert. Es ist aber strittig, ob die Macht des Militärs unter dem neuen zivilen Mantel nicht gewachsen ist. Zweifellos hat es sich bei der Militärrherrschaft bis 1980 um eine *dictablanda*, eine sehr gemäßigte Diktatur gehandelt, in der keine Pressezensur stattfand, die Parteien nicht unterdrückt wurden und vor allem die Gewerkschaften und — im Agrarland Honduras besonders wichtig — die Landarbeiter- und Kleinbauernorganisationen sich frei entfalten und Arbeitskämpfe normal austragen konnten⁷⁾. Im Zeichen der Revolutionsbekämpfung und der „kommunistischen Gefahr“ sind in Honduras bedauerlicherweise in jüngster Zeit repressive Tendenzen zu verzeichnen.

I. Zentralamerika — die von der Redemokratisierungstheorie nicht beachtete Region

Die theoretisch und komparativ orientierte sozialwissenschaftliche Literatur über Voraussetzun-

⁴⁾ Vgl. G. Bingham Powell Jr., *Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence*, Cambridge (Mass.)–London 1982; vgl. auch Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven–London 1984. Speziell auf die Dritte Welt bezogen: Dirk Berg-Schlosser, *Zu den Bedingungen von Demokratie in der Dritten Welt*, in: PVS, Sonderheft 16, 1985, S. 233–266.

⁵⁾ Zur jüngsten Entwicklung des Landes vgl. Ulrich Fanger, *Costa Rica: Politische Stabilität und Wirtschaftskrise*, in: Helmut Nuhn (Hrsg.), *Krisengebiet Mittelamerika*, Braunschweig 1985, S. 150–164.

⁶⁾ Vgl. die Datensätze bei Hartmut Sangmeister, *Wirtschaftswachstum und Grundbedürfnisbefriedigung in Lateinamerika*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13/84, S. 3–23.

gen und Verlaufsformen der Redemokratisierung autoritärer Regime bezieht sich, wie bemerkt, auf Südeuropa und Südamerika. Behandelt werden (vgl. den Beitrag von Dieter Nohlen in diesem Heft) nicht traditionelle autoritäre Regime, sondern die „neuen“ autoritären Regime, die mit dem Anspruch auftraten, ein auf längere Dauer angelegtes politisches Herrschaftsmodell alternativ zur Demokratie zu errichten. Zum anderen handelt es sich um Länder, die auf demokratische Entwicklungsperioden in der Vergangenheit, auch wenn sie z. T. von Ambivalenzen geprägt

⁷⁾ Als neuestes Überblicksbuch zu Honduras s. James A. Morris, *Honduras: Caudillo Politics and Military Rulers*, Boulder–London 1984.

waren, zurückblicken können. Insofern ist es auch sinnvoll, von „Redemokratisierung“ zu sprechen.

Für Zentralamerika wäre es nur für Honduras und Guatemala gerechtfertigt, den Begriff Redemokratisierung zu verwenden. Vor 1963 hatte in Honduras eine mehrere Jahrzehnte dauernde, von den beiden Traditionsparteien — der Liberalen Partei und der Nationalen Partei — geprägte Demokratie lateinamerikanischer Provenienz Bestand. In Guatemala gab es eine sehr kurze demokratische Entwicklungsphase in einer langen Geschichte blutiger Diktatur, die von 1945 bis 1954 dauerte und mit dem von der CIA unterstützten Militärputsch des Obristen Castillo Armas ein Ende fand⁸⁾. Allerdings wird von einigen Autoren die Präsidentschaft von Arbenz (1951—1954) schon nicht mehr als genuin demokratische Phase gewertet⁹⁾.

In der Redemokratisierungs-Literatur werden politische Rahmenbedingungen unterstellt, wie sie in drei zentralamerikanischen Ländern (Nicaragua, El Salvador und Guatemala) nicht existierten bzw. existieren. Es wird in dieser Literatur angenommen, daß die Demokratisierungskoalition aus *blandos* (softliners) des Regimelagers und *moderados* (Gemäßigten) des Regimeoppositionslagers gebildet wird¹⁰⁾. Die *moderados* verfügen über die Hegemonie im Oppositionslager. Die *radicales*, also die u. U. den gewaltsamen Regimesturz befürwortende linksradikale Regimeopposition, sind zwar existent, aber schwach. Die *radicales* erfüllen für die *moderados* eine nützliche Funktion. Denn die *moderados* vermögen den *blandos* plausibel zu machen, daß die Anziehungskraft der noch schwachen *radicales* steigen könnte, wenn das Redemokratisierungsprojekt nicht bald zum Zuge kommt. Gleichzeitig bieten die *moderados* so etwas wie eine Wohlverhaltensgarantie für die *blandos*. Sie sind im Extremfall bereit, Stillschweigen über Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit zu bewahren, in die u. U. nicht nur die *duros* (hardliners) des Regimelagers, sondern auch die *blandos* einbezogen sind. Auf der anderen Seite dient die Existenz der *duros* den *blandos* als nützliches Verhandlungsmittel gegenüber den *moderados*. Mit dem Hinweis

⁸⁾ Als neuesten Gesamtüberblick s. Peter Calvert, Guatemala. A Nation in Turmoil, Boulder-London 1985.

⁹⁾ Siehe das Vorwort von Schneider in: Peter Calvert (Anm. 8), S. XIV.

¹⁰⁾ Vgl. zum folgenden vor allem Guillermo O'Donnell (Anm. 3).

auf die Möglichkeiten der *duros*, einen Redemokratisierungsprozeß zu stoppen, der für das Militär als ehrverletzend oder gefährlich gilt, können sie die *moderados* zu Konzessionen, zum Abgehen von rigorosen Forderungen, sei es in der Frage von Menschenrechten oder sozialen Strukturereformen, veranlassen. Jede Seite führt so der anderen die Handlungsgrenzen und die Risiken überzogener Forderungen vor Augen. Angestrebt wird ein Kompromiß politischer und sozialer Natur: Die *duros* müssen einige Erfüllungen sozialreformistischer Natur erdulden, die die *moderados* schon deshalb durchsetzen müssen, um den *radicales* das Wasser abzugraben. Die *blandos* müssen versuchen, übertriebene soziale Erwartungen tatsächlicher oder potentieller Anhänger vor allem aus den unteren Schichten zu dämpfen, die jene mit der Errichtung eines neuen Regimes verbinden. Kurzum: Das Experiment der Redemokratisierung verlangt von allen Seiten Kompromißbereitschaft, die bewußte Vermeidung radikaler Lösungen.

Zentralamerika entzieht sich nun in folgender Hinsicht diesen Modellannahmen:

1. Versuche zur Zivilisierung und Demokratisierung von Militärregimen finden in El Salvador und Guatemala im Angesicht starker sozialrevolutionärer Bewegungen statt. El Salvador befindet sich spätestens seit der Jahreswende 1980/81 in einem offenen Bürgerkrieg. Sozialrevolutionäre Bewegungen (*radicales*) sind hier ernst zu nehmende Konkurrenten von sozialreformistischen Demokraten (*moderados*).

2. Das sandinistische Nicaragua stellt einen in der genannten Literatur gar nicht behandelten Fall dar. Hier geht es um das Problem, inwieweit eine sozialrevolutionäre Guerilla, die beim Sturz eines autoritären Regimes erfolgreich war, sich bereit zeigt zu der Entwicklung eines demokratischen Normen entsprechenden politischen Systems.

3. Externe Akteure, hier vor allem die USA, haben auf die politischen Entwicklungsprozesse einen überragenden Einfluß genommen¹¹⁾. Aller Wahrscheinlichkeit nach hätte ohne das Drängen der USA der bisher zu verzeichnende Prozeß der

¹¹⁾ Mit Literaturhinweisen gehe ich auf die Problematik ein in: Die zentralamerikanische Krise als Problem westlicher Außenpolitik, in: Die Internationale Politik 1981/82, München 1984, S. 251—276, und: Internationale Dimensionen der Krise in Zentralamerika, in: Die Internationale Politik 1983/1984 (Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), München, erscheint 1986.

Zivilisierung und Demokratisierung des politischen Lebens in El Salvador entweder nicht stattgefunden oder wäre durch einen rechten Putsch unterbrochen worden. Bei einem Sieg des FDR/FMLN im Bürgerkrieg, wie er ohne die Militärhilfe der USA für das Regime möglich schien, und auch bei einer „Verhandlungslösung“, wie sie der FDR/FMLN seit mehreren Jahren anstrebt, wäre die Entwicklung ganz anders verlaufen. Auch die Bereitschaft der guatemaltekischen Militärs 1984, die Wahl einer Nationalversammlung und 1985 die Wahl eines zivilen Präsidenten zuzulassen, ist mutmaßlich mit auf ihre Erwartung zurückzuführen, daß der amerikanische Kongreß sich jetzt bereit finden werde, dem Land massive Wirtschafts- und Militärhilfe zu leisten. Inwieweit die Regierung der USA eine Demokratisierung Nicaraguas gehindert oder gefördert hat, ist strittig (vgl. unten).

4. Hingewiesen wurde bereits darauf, daß für Nicaragua und El Salvador angesichts der mangelnden demokratischen Tradition nicht von Redemokratisierungs-, sondern von Demokratisierungsversuchen gesprochen werden muß. Auch der Typus der in mehreren zentralamerikanischen Ländern herrschenden Regime wies erhebliche Unterschiede zu den „neuen autoritären Regimen“ Südamerikas auf, die Untersuchungsgegenstand der Redemokratisierungsliteratur sind. Nur in Honduras herrschte das Militär direkt für eine längere Periode. In El Salvador und Guatemala (bis zum Militärputsch von 1982) herrschte das Militär Jahrzehnte hinter einer zivilen Fassade. Das somozistische Regime stützte sich zwar auf die Nationalgarde, es handelte sich aber um ein Sippenregime und zugleich um eine Bereicherungsdictatur (Kleptokratie) hinter ebenfalls ziviler Fassade¹²).

II. Die sozialrevolutionäre Option als demokratische Ersatzalternative

Zum Zusammenhang des Scheiterns der Demokratisierung autoritärer Regime und dem Wachstum sozialrevolutionärer Bewegungen

Für Nicaragua, El Salvador und Guatemala lassen sich Indizien dafür finden, daß der Aufstieg der Sozialrevolutionäre zu einer starken politischen Kraft mit vielen Anhängern und wichtigen Koalitionspartnern unter den autoritären Regimen erst begann, als die demokratische und sozialreformistische Transformationsalternative in Gestalt der etablierten regimeoppositionellen Parteien und Interessengruppen sich als unfähig zeigte, eine Ablösung des betreffenden autoritären Regimes zu erreichen¹³).

Guerillaverbänden und sozialrevolutionären Bewegungen bot sich unter diesen Umständen die

Chance, sich als eine Art erfolversprechende demokratische Ersatzalternative anzubieten. So nahmen Guerillaverbände und sozialrevolutionäre Bewegungen nachweislich einen Aufschwung, nachdem das salvadorianische Regime mit dem Wahlbetrug von 1972 demonstriert hatte, daß es auf friedliche Weise nicht in eine Demokratie umgewandelt werden konnte. Und in Nicaragua wuchs der FSLN zu einer Massenbewegung erst nach der Ermordung des demokratischen Oppositionsführers Chamorro (Anfang 1978) an. Dieser Mord, für den der Somoza-Clan verantwortlich gemacht wurde, signalisierte Antisomozisten im In- und Ausland, daß dieses Regime nur mit Gewalt zu stürzen sei. Durch eine ausgefeilte interne und internationale Bündnistaktik und sein Eingehen auf allgemein konsensfähige Ziele (Pluralismus, Gemischtwirtschaft und Blockfreiheit) wurde der FSLN in den Augen der nationalen wie internationalen Öffentlichkeit als demokratisch „salonfähig“ und gewissermaßen als eine Art bewaffneter Arm des demokratischen und sozialreformistischen Oppositionslagers verstanden. Die Massenanziehungskraft der guatemaltekischen Guerilla trotz bzw. teilweise wegen der brutalen Counter-Insurgen-

¹²) Vgl. zum Somoza-Regime vor allem Richard L. Millet, *Guardians of the Dynasty: A History of the U.S. created Guardia Nacional and the Somoza Family*, Maryknoll 1977.

¹³) Vgl. zum folgenden ausführlich Heinrich-W. Krumwiede, *Regimes and Revolutions in Central America*, in: Wolf Grabendorff/Heinrich-W. Krumwiede/Jürgen Todt (Eds.), *Political Change in Central America. Internal and External Dimensions*, Boulder-London 1984, S. 9–36; ders., *Zur vergleichenden Analyse sozialrevolutionärer Prozesse: Zentralamerika*, in: *Ibero-amerikanisches Archiv*, 10 (1984) 4, S. 449–512. Heinrich-W. Krumwiede/Detlef Nolte, *Revolution und Konterrevolution als analytisches Problem: Chile und Nicaragua im Vergleich*, in: *Zeitschrift für Lateinamerika* (Wien) 27 (1984), S. 63–100.

cy-Maßnahmen des Regimes kann auf die Tatsache zurückgeführt werden, daß das Regime in breiten Bevölkerungssektoren als nicht demokratisch transformierbar galt.

Ohne die Argumentation hier weiter zu vertiefen, sei ein Zitat wiedergegeben, in dem der behauptete und überprüfte Zusammenhang bildhaft formuliert ist: „Der sozialrevolutionären Flutwelle geht die demokratische, mehr oder minder sozialreformistisch orientierte, voraus. Die demokratische Flutwelle erweist sich als stark genug, um die Fundamente des autoritären Regimes zu unterspülen, aber als zu schwach, sie zu zerstören. Sie bereitet damit der sozialrevolutionären Flutwelle die Bahn. Stark kann die sozialrevolutionäre Flutwelle nur werden, wenn sie die zurückströmende demokratische Flutwelle weitgehend in sich aufnimmt.“¹⁴⁾

III. Das sandinistische Regime: revolutionäre Demokratie oder totalitäres Regime?

1. Probleme des Demokratisierungsprozesses in Nicaragua

Eine Einschätzung des demokratischen Gehalts des sandinistischen Regimes in Nicaragua erweist sich aus mehreren Gründen als besonders schwierig:

1. Je nach ideologischer Couleur wird das sandinistische Regime ganz unterschiedlich beschrieben. Einen Extremfall stellt die Dämonisierung und Stigmatisierung des sandinistischen Regimes dar, wie sie von der Reagan-Regierung, vor allem vom Präsidenten selbst, betrieben wird. Er charakterisiert es als kommunistisches, totalitäres Regime, das interne Opponenten brutal unterdrückt, gegenüber den Indianern Genozid betreibt, die Kirchen verfolgt und nach außen im Bündnis mit der UdSSR und Kuba die Subversion in den Nachbarländern, vor allem in El Salvador, tatkräftig unterstützt. Demgegenüber hat der amerikanische Präsident die Contras — die von der CIA finanzierte und dirigierte antisandinistische Guerilla — zu demokratischen „Freiheitskämpfern“ in der Tradition Bolívars und Lafayette verklärt¹⁵⁾. In der konservativen Presse

M. E. kann man in analoger Weise in Ländern, in denen eine sozialrevolutionäre Bewegung stark ist, größere Demokratisierungserfolge nur dann erwarten, wenn die an die Regierung gelangten Demokraten sich als Ersatzalternative zur sozialrevolutionären begreifen. Ein Demokratisierungsprozeß in einer derartigen Situation dürfte nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn die Regierung wesentliche Teile des sozialen Veränderungsprogrammes, das die Sozialrevolutionäre vorschlagen, in die Tat umsetzt oder Teile des revolutionären Lagers an der Regierung beteiligt. Verharrt die zivile Regierung im Sozialkonservatismus — sei es, weil sie von den Militärs dazu gedrängt wird oder keine sozialreformistischen Ambitionen hat —, dann kann es ihr kaum gelingen, den Wettkampf mit den Sozialrevolutionären um Unterstützung in den Unterschichten erfolgreich zu bestreiten.

und in „Schnellschußanalysen“ (häufig von Haß geprägt, der seine Nahrung aus enttäuschten Hoffnungen und Erwartungen bezieht) haben derartige Charakterisierungen ihren Widerhall gefunden.

Im umgekehrten Extremfall wird das sandinistische Regime als ein Musterfall sozial und partizipatorisch orientierter Demokratie beschrieben. Dabei werden Abweichungen von freiheitlich-pluralistischen Normen auf den Kriegszustand, in dem sich das Land befindet, sowie auf die Gefahr einer Intervention durch die USA zurückgeführt. Bemühungen, selber „vor Ort“ einen klaren Eindruck zu gewinnen, münden, wenn man sich möglichst objektiv informieren will und *allen* Gesprächspartnern mit Skepsis begegnet, in einen Zustand nicht unbeträchtlicher Ambivalenz, um nicht von Verwirrung zu sprechen¹⁶⁾.

2. Die Debatte über Nicaragua, wie sie vor allem unter Sicherheitsexperten der USA geführt wird, bezieht sich allerdings weniger darauf, welche konkrete Politik die Sandinisten bisher betrieben

Nr. 2087 (Juni 1984), S. 22—26; ders., Nicaragua, Department of State Bulletin, Nr. 2097 (April 1985), S. 10.

¹⁶⁾ Vgl. Mario Vargas Llosa, Nicaragua, in: ZEIT-Magazin 24 (7. Juni 1985), S. 10—22, 40, der diese Probleme, mit denen auch der Verf. bei einem Aufenthalt in Nicaragua zu kämpfen hatte, brillant beschreibt.

¹⁴⁾ Heinrich-W. Krumwiede, Zur vergleichenden Analyse sozialrevolutionärer Prozesse (Anm. 13), S. 478.

¹⁵⁾ Vgl. z. B. die Rede Präsident Reagans, US Interests in Central America, Department of State Bulletin,

haben, also etwa auf die Frage, welches Ausmaß an Pluralismus in Nicaragua tatsächlich herrscht¹⁷). Es interessieren vielmehr die mutmaßlichen Intentionen der Sandinisten. Dem „worst case“-Denken entspricht es anzunehmen, daß die Sandinisten mittel- und langfristig nach innen ein totalitäres Regime, nach außen die Bindung an das kommunistische Lager anstreben. Die Geschichte des FSLN und die bisherige Politik der Sandinisten werden auf Indizien überprüft, die in diese Richtung zu deuten scheinen. Derartige Indizien lassen sich, wenn man lange genug sucht, durchaus finden. Es wird angenommen, daß der sozialrevolutionäre Gegner in Nicaragua, ähnlich wie die UdSSR selbst, sich taktisch klug, vorsichtig, flexibel verhält und mit einer Salamitaktik der Schaffung kleiner *faits accomplis* vorgeht, die angemessene Reaktionen der USA erschweren. Aus einer nüchternen sicherheitspolitischen Perspektive können die Äußerungen Reagans — da in ihnen das gegenwärtige Nicaragua eindeutig negativ verzeichnet und die Contras als demokratische Alternative hochstilisiert werden — als Tendenzen zu „overselling the threat — overselling the remedy“¹⁸) gekennzeichnet werden.

Die ganze Debatte, die sich auf Mutmaßungen über Intentionen des FSLN bezieht, leidet m. E. darunter, daß sie zu stark auf die Vorstellung von der faktenschaffenden Kraft der Ideologie und zu wenig auf die normative Kraft des Faktischen bezogen ist. Man sollte also nicht nur fragen, was die Sandinisten (mutmaßlich) wollen, sondern was sie — angesichts der internen wie externen Rahmenbedingungen — (mutmaßlich) durchsetzen können. Zu prüfen wäre also, welches die Handlungsmöglichkeiten des FSLN bei unterschiedlichen Annahmen über seine Zielsetzungen und bei unterschiedlichen Interpretationen seines

¹⁷) Ich beziehe mich hier vor allem auf Analysen von: Henry Kissinger u. a., Report of the National Bipartisan Commission on Central America, Washington, D.C., Januar 1984; Edward Gonzales, A Strategy for Dealing with Cuba in the 1980's, R-2954-DOS/AF, Rand Corporation, Santa Monica 1982; Edward Gonzales u. a., US. Policy for Central America. A Briefing R-3150-RC, Rand Corporation, Santa Monica 1984; Joseph H. Stodder/Kevin E. McCarthy, Profiles of the Caribbean Basin in 1960/1980: Changing Geopolitical and Geostrategic Dimensions, N-2058-AF, Rand Corporation, Santa Monica 1983.

¹⁸) Zu den Begriffen siehe Daniel J. Kaufmann/Jeffrey S. McKittrick/Thomas J. Leney, Strategy in the Nuclear Age, in: dies. (Eds.), US. National Security, Lexington-Toronto 1985, S. 109—119, insbes. S. 116f.

bisherigen politischen Kurses sind und voraussichtlich sein werden.

3. Außerordentlich schwierig, ja häufig unmöglich ist es, die Hauptursachen von als problematisch bewerteten Aspekten des sandinistischen Regimes eindeutig zu identifizieren. Ist die Hochrüstung des sandinistischen Nicaragua, wie die Reagan-Regierung behauptet, auf Aggressionsgelüste der Sandinisten zurückzuführen? Oder ist sie, wie die Sandinisten anführen, nur ein notwendiger Reflex auf die akute Bedrohung durch die Contras und die potentielle Bedrohung durch eine direkte amerikanische Militärintervention?

In gleicher Weise können Einschränkungen des Pluralismus auf kommunistische Tendenzen des FSLN hindeuten, aber auch als durch die Bedrohungssituation zu rechtfertigende Ausnahmeregelungen interpretiert werden¹⁹). Um ein letztes Beispiel zu nennen (die Kette ließe sich beliebig fortsetzen): Für das Sinken des Lebensstandards können die allgemeine schlechte Wirtschaftslage im gesamten Zentralamerika, Notwendigkeiten einer Kriegswirtschaft, US-Maßnahmen zur ökonomischen Isolierung (die im Handelsboykott 1985 mündeten) sowie Mängel des sandinistischen Planungssystems etc. verantwortlich gemacht werden.

4. Es fragt sich, welches Land als Vergleichsmaßstab zu wählen ist, wenn möglichst nüchtern versucht wird, Probleme wie Vorzüge „sandinistischer Demokratie“ zu analysieren. M. E. bietet sich hier El Salvador besonders gut an. Es handelt sich — wie im Falle Nicaraguas — um ein Land ohne größere demokratische Traditionen; es befindet sich — wie Nicaragua — im Bürgerkrieg, und in beiden Fällen wurden traditionell autoritäre Regime 1979 gestürzt. Von der Reagan-Regierung und der konservativen Presse als positives Gegenmodell zu Nicaragua gepriesen, scheint es ein fair ausgewähltes Vergleichsobjekt zu sein. Es mag sein, daß bei einem anderen Verhalten der Sandinisten Nicaragua sich politisch in ein zweites Costa Rica hätte verwandeln können. Das lag aber nicht in der Absicht der Sandinisten. Zudem erfreut sich, wie bemerkt, Costa Rica eines viel höheren Lebensstandards als Nicaragua und ist schon von daher als Vergleichsobjekt nicht gut geeignet.

¹⁹) Siehe z. B. das Interview des nicaraguanischen Vizepräsidenten Sergio Ramirez, in: Monitor, 21/86 (30. 1. 1986), S. 1—4.

Wenn man nach den Intentionen bzw. Zielvorstellungen der Sandinisten fragt, liegt es nahe, ihre Verlautbarungen (vor allem die internen) vor der Machteroberung daraufhin zu überprüfen, welche Staats- und Gesellschaftsordnung sie anstrebten. Als Ergebnis eines solchen Dokumentenstudiums läßt sich festhalten, daß alle Fraktionen des FSLN, auch die Terceristas, sich als politisch-militärische Avantgarde im marxistisch-leninistischen Sinne begriffen²⁰). Als Endziel strebte man die Errichtung einer — allerdings nie näher beschriebenen — sozialistischen Gesellschaft an und sah in den kommunistischen Ländern die „strategischen“ Verbündeten, von denen man Hilfe beim Aufbau des „Sozialismus“ erwartete. Nichtrevolutionäre „bürgerliche“ Parteien und Interessengruppen im Inland sowie sozialreformistische Regierungen und Parteien im Ausland sah man als „taktische“ Allianzpartner, die notwendig waren, um das Somoza-Regime revolutionär stürzen und danach ein Übergangsregime von unbestimmter Dauer errichten zu können. Die Devise der Terceristas, aus Koalitionsnotwendigkeiten sich öffentlicher Bekenntnisse zum Marxismus-Leninismus zu enthalten, setzte sich innerhalb des FSLN durch und wird bis heute weitestgehend — wenn man von Indiskretionen absieht — befolgt.

Offiziell verpflichtete sich der FSLN vor der Machteroberung auf die berühmte Zieltrias von Pluralismus, Gemischtwirtschaft und Blockfreiheit und versprach, ohne allerdings damals einen konkreten Termin zu nennen, die baldige Abhaltung freier Wahlen. An diesen Versprechen wird der FSLN, obwohl ihm nach seinem Eigenverständnis die „revolutionäre Legitimation“ als ausreichend erscheint, bis heute im In- und Ausland gemessen.

Die politische Entwicklung des sandinistischen Nicaragua kann man in drei Phasen unterteilen: eine erste Phase, in der der FSLN ein von ihm dominiertes *Übergangsregime* errichtete (von der Machteroberung im Juli 1979 bis zum Beginn des Wahlkampfes im August 1984); eine zweite Phase, in der die Chance bestand, die Institutionalisierung eines *demokratisch-pluralistisch-revolutionären Mischregimes neuen Typs* zu erreichen (Beginn des Wahlkampfes im August 1984 bis zu den

²⁰) Vgl. David Nolan, *The Ideology of the Sandinistas and the Nicaraguan Revolution*, Coral Gables 1984. Das beste Buch über die sandinistische Machteroberung ist: Michael Rediske, *Umbruch in Nicaragua*, Berlin 1984.

Wahlen im November); schließlich eine dritte Phase seit den Wahlen vom 4. November 1984, deren Ausgang ungewiß ist.

Es ist strittig, wie man das Übergangsregime, das nach dem Sturz des Somoza-Regimes entstand, angemessen typologisch charakterisiert. Mir scheint der Terminus *linkes mobilisatorisches Hegemonialparteienregime* am geeignetsten, da bei Dominanz des FSLN sich weder ein totalitäres noch voll pluralistisches Regime formte²¹).

Daß es sich bei den führenden Sandinisten nicht um eine Art von „Sozialdemokraten in Uniform“ handelte, die für Nicaragua eine linke Version costaricanischer Demokratie anstrebten, zeigte sich relativ rasch. Die Frage nach der Macht im Staate wußte der FSLN schnell für sich zu entscheiden. Basis des Aufstiegs des FSLN zur hegemonialen politischen Kraft war, daß er sich das Monopol über alle Zwangsressourcen sicherte, d.h. neue, von bewährten Guerillakommandanten geleitete, ideologisch dem FSLN ergebene Streit- und Sicherheitskräfte sowie Milizen aufbaute.

Der FSLN verschaffte sich eine Mehrheit in allen relevanten politischen Institutionen: von der Regierungsjunta bis zum als Konsultativparlament tätigen Staatsrat. Als wichtigste Entscheidungsinstanz fungiert das Neunergremium der Revolutionskommandanten. Sie bilden zugleich das Führungsorgan des FSLN, der bewußt nach dem Kaderparteiprinzip aufgebaut wurde und auch heute nur einige wenige tausend Vollmitglieder (*militantes*) umfassen dürfte. Der Wahltermin wurde auf das Jahr 1985 festgesetzt. Nichtsandinistische Parteien wurden nicht verboten, sie waren z.B. im Staatsrat vertreten, ihnen wurde aber ein minderere politischer Rechtsstatus eingeräumt als dem FSLN. Als Einschränkung politischer Opposition konnte vor allem das Verbot für nicht-sandinistische Parteien gelten, bis zum Beginn des für 1985 geplanten Wahlkampfes öffentliche Kundgebungen abzuhalten.

Der Organisationsraum, vor allem im Bereich der Unterschichtsektoren, war in der Somoza-Zeit nur dünn besetzt. Der FSLN verstand es, diesen

²¹) Zum Übergangsregime vgl. u. a. Manfred Wöhlcke, *Gegenwärtige Tendenzen des sozio-ökonomischen und politischen Wandels in Nicaragua: sozialistisch nach innen, blockfrei nach außen*, Ebenhausen 1982; Carlos M. Vilas, *Perfiles de la revolución sandinista*, Buenos Aires 1984; Thomas W. Walker (Ed.), *Nicaragua. The First Five Years*, New York-London 1985; John A. Booth, *The End and the Beginning. The Nicaraguan Revolution*, Boulder-London 1985².

Raum relativ rasch mit eigenen Organisationen zu füllen. Unternehmerorganisationen blieben bestehen, und zu vorhandenen Mittelschichtorganisationen wurden sandinistische Parallelorganisationen geschaffen. Gegenüber bestehenden städtischen Gewerkschaften wurde aber in Gestalt der CST ein „Verdrängungswettbewerb“ durchgeführt, der bisweilen an halbherzige Gleichschaltungsversuche erinnerte. Mit der Landarbeitergewerkschaft ATC und der Kleinbauernorganisation UNAG hat der FSLN im ländlichen Unterschichtbereich ein Organisationsmonopol, im ländlichen unteren Mittelschichtbereich eine dominierende Position erreicht. Sein organisatorisch-mobilisatorisches Vermögen stellte der FSLN weiter durch Schaffung von sandinistischen Organisationen für Kinder, Jugendliche, Studenten, Frauen etc., die Miliz, vor allem aber die Sandinistischen Verteidigungskomitees (CDS) unter Beweis. Die CDS, die vielleicht eine halbe Million Menschen umfassen und auf Ortsebene (inzwischen auch auf Betriebsbasis) organisiert sind, haben im besonderen Ausmaß Kritik auf sich gezogen. Denn neben Aufgaben der Gemeinschaftsentwicklung, die die CDS als gewaltige Entwicklungsmaschine erscheinen lassen (z. B. Straßenbau, Impfkampagnen etc.), erfüllen sie eine Fülle von quasistaatlichen Funktionen, von der Ausgabe der Lebensmittelkarten über die Erfassung der Wehrfähigen bis zu para-polizeilichen Aktivitäten. Nach Berichten von Personen, welche die CDS über längere Zeit kennengelernt haben, agieren sie bislang nicht als eine Art Blockwartssystem. Kaum zu zweifeln ist allerdings daran, daß der FSLN mit den CDS *potentiell* auf ein zur totalitären Kontrolle befähigendes Instrument zurückgreifen könnte.

Naturgemäß starke Kritik hat die Medienpolitik des FSLN gefunden, die oppositionelle Informations- und Kontrollmöglichkeiten stark einschränkt. Das Fernsehen ist staatlich, d. h. sandinistisch, und der FSLN kontrolliert mehrere Radiostationen sowie zwei der drei Zeitungen des Landes. Seit Ausrufung des Notstandes nach Angriffen der Contras im März 1982 unterliegen die privaten Rundfunkstationen sowie die Zeitung *La Prensa*, die als Kampfblatt der antisandinistischen Opposition agierte, der Zensur.

In seiner Menschenrechtspolitik hat das sandinistische Regime noch nicht den Stand Costa Ricas und Panamas erreicht, schneidet aber bis heute

vorteilhaft gegenüber derjenigen El Salvadors und Guatemalas ab. Die amerikanische Menschenrechtsorganisation *America's Watch* hat z. B. kritisiert, daß gewaltlose Regimeoppositionelle, z. T. ohne prompte Benachrichtigung von Angehörigen, in Haft gehalten und von sandinistischen Laienrichtern verurteilt würden. Sie ist aber nach einer sorgfältigen Prüfung zu dem Ergebnis gelangt, daß, im Gegensatz zu Behauptungen der Reagan-Regierung, das Regime in keiner Weise eine Politik des Mordens, des Folterns und „Verschwindenlassens“ betreibt und auch der Vorwurf einer Genozidpolitik gegenüber den Indianern der Berechtigung entbehre. Und wenn auch zwischen FSLN und katholischer Amtskirche ein heftiger politischer Konflikt ausgetragen werde, so sei die Behauptung, in Nicaragua finde eine Kirchenverfolgung statt, schlicht falsch. Wichtig sei nicht zuletzt, daß inzwischen für Menschenrechtsverletzungen verantwortliche Polizisten und Militärs strafrechtlich verfolgt würden²²). Demgegenüber weist *America's Watch* den Contras systematisch betriebene Terrorpraktiken nach²³).

Es wäre unsinnig, die These zu vertreten, daß eine Demokratie nur in einer kapitalistischen Gesellschaft gedeihen kann. Aber ein größerer privatwirtschaftlicher Sektor stellt eine Begrenzung der Staatsmacht dar, kann als sozio-ökonomische Fundierung eines politischen Pluralismus gelten²⁴). Der FSLN hat sich an das Prinzip der Gemischtwirtschaft gehalten. Die Verstaatlichungspolitik blieb zurückhaltend. Nach wie vor wird die Mehrheit des Bruttosozialprodukts im Privatsektor produziert. Vor allem die Agrarreformpolitik weicht von kommunistischen Mustern weit ab, insofern sie vor allem Individualbesitzer neben Kreditgenossenschaften bedacht hat²⁵).

Nach sandinistischem Demokratieverständnis — dies entspricht durchaus einer demokratisch-so-

²²) *America's Watch Committee, Human Rights in Nicaragua: Reagan, Rhetoric and Reality*, New York-Washington, D.C., Juli 1985.

²³) *America's Watch Committee, Violations of the Laws of War by Both Sides in Nicaragua 1981—1985*, New York-Washington, D.C., März 1985.

²⁴) Vgl. z. B. Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven-London 1971

²⁵) Vgl. den statistischen Anhang in: Jaime Wheelock, *Entre la crisis y la agresión. La reforma agraria sandinista*, Managua 1985; s. auch Volker Wunderlich, *Agrarreform in Nicaragua 1979—1984*, in: Helmut Nuhn (Hrsg.), *Krisengebiet Mittelamerika*, Braunschweig 1985, S. 165—182.

zialistischen Tradition — bemißt sich die Qualität einer Demokratie nicht nur an Wahlen, sondern auch an der Bereitschaft und Fähigkeit des politischen Systems, soziale Gerechtigkeit zugunsten unterprivilegierter Schichten durchzusetzen²⁶). In dieser Hinsicht hat das Regime durch seine Agrarreform, die Einführung kostenloser Gesundheitsfürsorge, eine effektive Alphabetisierungskampagne etc. Maßstäbe gesetzt. Auch wenn der Lebensstandard gesunken ist (zu den Verursachungsfaktoren vgl. oben), verdient Anerkennung, in welchem Ausmaß das sandinistische Regime versucht hat, in seiner Praxis Normen zu berücksichtigen, die man dem Begriff „soziale Demokratie“ zuordnen kann^{26a}).

Anlaß zu Kommunismusbesorgnissen gab vor allem die enge Zusammenarbeit des sandinistischen Regimes im sicherheits-, militär- und parteipolitischen Bereich mit kommunistischen Staaten, vor allem mit der UdSSR und Kuba^{26b}). Auch gab es Indizien dafür, daß der FSLN befreundete Guerillaorganisationen, vor allem in El Salvador, logistisch und mit Waffen unterstützte.

Während eine Beurteilung des sandinistischen Übergangsregimes, die sich an Demokratienormen orientiert, naturgemäß ambivalent ausfällt, bestand m. E. in der Phase des Wahlprozesses, also der zweiten Entwicklungsperiode des Regimes (vgl. oben), eine Chance, die Institutionalisierung eines stärker pluralistischen Systems zu erreichen. Die interne Opposition Nicaraguas, vor allem aber die Regierung der USA haben hier eine historische Gelegenheit versäumt, auf die Institutionalisierung eines sicherheitspolitisch wie demokratisch akzeptablen Regimes in Nicaragua gestaltenden Einfluß zu nehmen.

An diesen Wahlen nahm die Coordinadora Democrática, die im wesentlichen „bürgerliche“ antisandinistische Opposition, nicht teil, weil, so ihre Argumentation, sie keine fairen Wettkampfmöglichkeiten vorfände²⁷). Von der Reagan-Regierung

²⁶) Vgl. Manfred Wöhlcke (Anm. 21); ders., Ein Dritter Weg für die Dritte Welt?, Baden-Baden 1985, in dem Staatsformfragen ausführlich diskutiert werden.

^{26a}) Vgl. z. B. Joseph Collins u. a., Nicaragua: What Difference Could a Revolution Make? Food and Farming in the New Nicaragua, San Francisco 1985.

^{26b}) Vgl. z. B. Jiri und Virginia Valente, Sandinistas in Power, in: Problems of Communism, Sept.—Okt. 1985, S. 1—28.

²⁷) Zum Wahlrecht s. Dieter Nohlen, Un análisis del sistema electoral Nicaragüense, Managua (Fundación Manolo Morales) 1984. Bei der Information über den

und der konservativen Presse wurde die Coordinadora zur „eigentlichen“ Opposition stilisiert, ohne deren Teilnahme die Wahlen keinen demokratisch-legitimatorischen Charakter haben würden. Gleichzeitig drängte die Reagan-Regierung aber die Coordinadora und andere nicht-sandinistische Parteien, nicht an den Wahlen teilzunehmen, und stigmatisierte die Wahlen schon Monate, bevor sie stattfanden, als Pseudowahlen.

Natürlich ist es richtig, daß die nicht-sandinistischen Parteien sich in einem Wettbewerbsnachteil gegenüber dem FSLN befanden, der, wie skizziert, alle Vorteile eines Hegemonialparteiensystems für sich auszunutzen gewußt hatte. Auch setzte der FSLN das Wahlalter vor allem deshalb auf 16 Jahre herab, weil er wußte, daß sein Rückhalt unter den Jugendlichen besonders groß war. Gerade aber wenn man den FSLN als kommunistisch verdächtige, mußte man ihm erstaunliche Kompromißbereitschaft attestieren. Denn: Es wurde nach einem relativ reinen Verhältniswahlrecht gewählt, das selbst kleinen Oppositionsparteien die Chance zum Einzug in das Parlament bot; während des Wahlkampfes vom 1. August 1984 bis 2. November 1984 war die Pressezensur erheblich gelockert; während des Wahlkampfes hatten auch nicht-sandinistische Parteien die Möglichkeit zur Abhaltung von öffentlichen Kundgebungen, die nur selten von sandinistischen Jugendlichen gestört wurden; allen an der Wahl teilnehmenden Parteien wurde nicht nur eine gleiche Summe zur Wahlkampffinanzierung zur Verfügung gestellt, ungleich wichtiger: sie erhielten unentgeltlich gleiche Sendezeiten im Fernsehen (tägliche Gesamtzeit für Wahlwerbung 30 Minuten) und im Rundfunk (tägliche Gesamtzeit für Wahlwerbung 45 Minuten; außerdem war es möglich, zusätzliche Werbezeit zu „kaufen“); die Wahl selbst war geheim, und nach Berichten renommierter Wahlbeobachter aus dem Ausland kam es zu keinen Fälschungen bei der Auszählung²⁸). Kurzum: Wenn die Unzufriedenheit mit dem FSLN tatsächlich so groß war, wie Kritiker im Inland und Ausland behauptete-

Wahlprozeß stütze ich mich vor allem auf: Latin American Studies Association (LASA), Report of the LASA Delegation to Observe the Nicaraguan General Election of November 4, 1984, in: LASA Forum, Vol. XV, Nr. 4 (1984), S. 9—43; International Human Rights Law Group and Washington Office on Latin America, A Political Opening in Nicaragua: Report on the Nicaraguan Elections of November 4, 1984, Washington, D.C., 1984, America's Watch, Human Rights (Anm. 22).

ten, dann hätten sie unter den geschilderten Wahlprozeßbedingungen ihren Ausdruck in einem mächtigen Votum für antisandinistische Parteien finden müssen²⁹⁾.

An den Wahlen am 4. November 1984 nahmen neben dem FSLN drei links und drei rechts von ihm politisch angesiedelte Parteien teil. Bei einer Wahlbeteiligung von 75% gewann der FSLN 63% der abgegebenen Stimmen und dokumentierte damit seinen Rückhalt in der Bevölkerung. Das Risiko für die Coordinadora wie für die Reagan-Regierung bestand darin, daß bei einer Wahlteilnahme und dem nicht nur möglichen, sondern auch wahrscheinlichen Sieg der FSLN die Unterstützung der Contras und damit die Option des gewaltsamen Regimesturzes sich nicht mehr hätte vertreten lassen. Aber: Eine durch die Coordinadora verstärkte gewichtige anti-sandinistische Opposition im Parlament hätte dank ihrer Unterstützung im westlichen Ausland (in den USA, Westeuropa und Lateinamerika) ein enorm starkes Hindernis gegen befürchtete kommunistische Tendenzen des FSLN nach innen wie nach außen dargestellt³⁰⁾. Sie hätte auch auf die Gestaltung der Verfassung entscheidenden Einfluß nehmen und sich Chancen für spätere Wahlen ausrechnen können.

²⁸⁾ Viele der in Martin Kriele, Nicaragua. — Das blutende Herz Amerikas. Ein Bericht, München 1985, S. 55 ff., angegebenen Behauptungen über die Manipulation der Wahlen, die er Interviews entnommen hat, sind unhaltbar. Vgl. dazu auch die handschriftlichen Bemerkungen von Rudolf Bindig, MdB, der bei den Wahlen als Beobachter fungierte und der Kriele in zwölf Punkten widerspricht und zusammenfassend schreibt: „Nach kritischer und sorgfältiger Beobachtung bin ich zu der Erkenntnis gekommen, daß der technische Ablauf der Wahlen einwandfrei und geheim war. Dies war die überwiegende Auffassung der Beobachter.“ (Kopie der Vermerke vom Büro Bindig erhalten).

²⁹⁾ Für die Argumentation ist nicht entscheidend, warum die von der SI geförderten Verhandlungen zwischen dem FSLN und der Coordinadora Ende September/Anfang Oktober 1984 in Rio de Janeiro scheiterten, in denen sich die Coordinadora günstigere Teilnahmebedingungen für die Wahlen sichern wollte. Gerade wenn man die durch einen geheimen Mitschnitt bekannt gewordene Rede des Revolutionskommandanten Bayardo Arce vor der KP des Landes zum Wahlprozeß und zum Pluralismus in Nicaragua als repräsentativ für den Führungszirkel des FSLN ansieht (Abdruck der Rede in: *La Vanguardia*, 31. 6. 1984), war eine Wahlteilnahme der Coordinadora besonders wichtig.

³⁰⁾ Gordon A. Skilling, *Opposition in Communist East Europe*, in: Robert A. Dahl (Ed.), *Regimes and Oppositions*, New Haven-London, 1973, S. 90, schreibt: „The crucial difference between communist and democratic regimes has been the absence of an institutionalized opposition expressed and guaranteed in constitu-

Die dritte, noch offene Entwicklungsphase des sandinistischen Nicaragua ist ebenfalls von Ambivalenz geprägt: Auf einen „Dialog“ mit der internen Opposition folgte im Oktober 1985 die Verhängung von Notstandsmaßnahmen. Solange Ronald Reagan Präsident der USA bleibt (noch drei Jahre), ist m. E. weder mit dramatischen Entwicklungen in Nicaragua selbst noch der amerikanischen Nicaraguapolitik zu rechnen. Eine amerikanische Intervention in Nicaragua ist äußerst unwahrscheinlich, wie auch die Aussicht, den Contras könne es gelingen, das Regime zu stürzen^{30a)}. Angesichts dieser Tatsachen ist vorstellbar, daß die nächste amerikanische Regierung, wenn sie sich zu einem realistischen Kurs entschließt, ernsthaft den Versuch unternimmt, zu einem sicherheits- und ordnungspolitisch für beide Seiten akzeptablen Arrangement zu gelangen³¹⁾. Ob sich die Sandinisten als Marxisten-Leninisten verstehen und sich für utopische Sozialismusziele erwärmen, ist letztlich unerheblich. Ihnen ein Bedürfnis nach Unterwerfung unter die Interessen der UdSSR zu unterstellen wäre unsinnig, weil es ihrem nationalistischen Selbstverständnis nicht gerecht wird³²⁾. Von ausschlaggebender Bedeutung dürfte sein, ob sie bereit sind, vitalen Sicherheitsinteressen der USA Rechnung zu tragen³³⁾ und sich innenpolitisch auf die Institutionalisierung eines — zumindest vorerst — begrenzten, aber langfristig gesicherten Pluralismus einzulassen. M. E. weisen die Indizien auf eine derartige Bereitschaft des FSLN hin, doch sind neuerdings verstärkt skeptische Einschätzungen geäußert worden (Hans-Jürgen Wischnewski, *amnesty international*).

tional principles or in political custom.“ Er stellt fest, daß sich auch in den ersten Nachkriegsjahren in Osteuropa keine KP zu Wettbewerbswahlen bereit gefunden hätte. Daß der FSLN so kompromißbereit sein würde, sich — wie er es tatsächlich tat — auf eine Wettbewerbswahl einzulassen, hatte der Verfasser nicht erwartet.

^{30a)} Vgl. Edward Gonzales u. a. (Anm. 17).

³¹⁾ Grundzüge einer Arrangementstrategie finden sich bei Michael D. Barnes, Vorsitzender des Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, *US. Policy in Central America: The Challenge of Revolutionary Change*, in: Andrew J. Pierre (Ed.), *Third World Instability*. Central America as a European-American Issue, New York — London 1985, S. 70—105.

³²⁾ Der RAND-Spezialist Gonzales (vgl. Anm. 17) unterstellt z. B. dem castristischen Regime ein Autonomiebedürfnis gegenüber der UdSSR und baut darauf eine „leverage“-Strategie auf. Es fragt sich, warum man an den nicaraguanischen FSLN andere Kriterien anlegen sollte.

³³⁾ Susan Kaufmann Purcell, *Demystifying Contadora*, in: *Foreign Affairs*, Fall 1985, S. 74—95, sieht Indizien

2. Probleme des Demokratisierungsprozesses in El Salvador³⁴⁾

Das politische Regime El Salvadors war und ist US-freundlich, galt und gilt deshalb als sicherheitspolitisch unbedenklich. So erklärt es sich wohl auch, daß die gleichen Personen, die das sandinistische Nicaragua mit äußerster Skepsis beurteilen, bei der Bewertung der jüngsten Entwicklung El Salvadors großzügige Nachsicht walten lassen und vor allem rosige Zukunftsperspektiven formulieren. Demokratischen Normen widersprechende Mißstände werden als vorbeiziehende dunkle Schatten interpretiert; die Frage wird nicht gestellt, ob es sich dabei vielleicht nicht um zählebige Strukturdefekte handelt. Von einer normativen Demokratieperspektive her muß man es als tragisch bezeichnen, daß sich das in diesem Lande durchaus kraftvolle, genuin demokratisch-sozialreformistische Lager gespalten hat, demokratische Sozialreformisten sich auf den entgegengesetzten Bürgerkriegsseiten befinden und kompromittierende Kompromisse mit Kräften eingegangen sind, deren demokratische Orientierung — um es zurückhaltend zu formulieren — dubios ist. In holzschnittartiger Vereinfachung seien zum besseren Verständnis dieser Aussagen im folgenden die Etappen der jüngsten politischen Entwicklung El Salvadors skizziert.

Das demokratische Potential El Salvadors wurde in den sechziger und siebziger Jahren durch die christdemokratische Partei PDC und die sozialdemokratische Partei MNR repräsentiert. Da ihre Versuche, die friedliche Transformation der militärisch dominierten Scheindemokratie in eine echte Demokratie durchzusetzen, erfolglos blieben, gewann die sozialrevolutionäre, durch die Guerillaverbände und revolutionäre „Volksorganisationen“ verkörperte, Alternative des gewaltlosen Regimesturzes an Attraktivität und Plausibilität. Ein Militärputsch reformistischer junger Offiziere am 15. Oktober 1979 bereitete dem alten Regime ein Ende. Er sollte „5 Minuten vor

für eine Bereitschaft der Sandinisten, den USA sicherheitspolitisch entgegenzukommen, aber nicht — trotz der Wahlen — in der Staatsformfrage. Ähnlich Shirley Christian, Nicaragua. Revolution in the Family, New York 1985, Schlußkapitel.

³⁴⁾ Zu einer Analyse der politischen Entwicklung in El Salvador aus einer normativen Demokratieperspektive vgl. Enrique A. Baloyra, Political Change in El Salvador, in: Current History Vol. 83, Nr. 490 (Februar 1984), S. 54—58, 85—87; ders., El Salvador in Transition, Chappel Hill—London 1982; ders., Dilemmas of Political Transition in El Salvador, in: Journal of International Affairs, Nr. 38 (Winter 1985), S. 221—242.

12“ ein „zweites Nicaragua“ verhindern. Die christ- und die sozialdemokratische Partei wurden an der neuen Junta und Regierung beteiligt. Diese militärisch-zivile Reformkoalition zerbrach aber nach nur drei Monaten zum Jahresende 1979, vor allem, weil konservative Militärs Sozialreformen abblockten und die von Streit- und Sicherheitskräften betriebene oder geduldete Repression sich gegen Sozialrevolutionäre und Sozialreformisten wandte.

Der sozialdemokratische MNR und Dissidenten der Christdemokraten, die eine neue christdemokratische Partei, den MPSC, gründeten, scherten aus dem Regierungslager aus und schlossen einige Monate später eine Koalition mit der Guerilla und den „Volksorganisationen“. Es entstand der FDR/FMLN. Der offizielle PDC verblieb in der Regierung, zunächst unter Führung Hector Dadas, nach dessen Rücktritt unter der Duartes. Der PDC vermochte die Militärs auf ein weitreichendes Programm der Sozialreformen ähnlich wie in Nicaragua (Agrarreform, Verstaatlichung des Außenhandels und des Finanzsektors) zu verpflichten, das teilweise in die Tat umgesetzt wurde. Er zeigte sich aber als unfähig, die blutige Repressionspolitik, für die die Sicherheits- und Streitkräfte direkt oder indirekt verantwortlich waren, zu unterbinden.

Der Versuch des FDR/FMLN, im Januar 1981 ähnlich wie in Nicaragua das Regime mittels eines „Volksaufstandes“ zu stürzen, mißlang, weil er keine ausreichende Resonanz in der Bevölkerung fand. Spätestens seit diesem gescheiterten Volksaufstand befindet sich das Land im offenen Bürgerkrieg. Seit Herbst 1981 verlangt der FDR/FMLN eine „Verhandlungslösung“ als Ausweg aus dem Bürgerkrieg³⁵⁾. Die salvadorianische Regierung wie die Reagan-Regierung lassen bis heute dem FDR/FMLN nur die Option offen, die Waffen niederzulegen und sich an Wahlen zu beteiligen oder aber das Land zu verlassen. Demgegenüber will der FDR/FMLN sich nur dann an Wahlen beteiligen, wenn eine Übereinkunft über eine Regierungsbeteiligung auf Zeit und über die Umstrukturierung der Streit- und Sicherheitskräfte erzielt ist, welche das Überlebensinteresse von Guerillaverbänden in geeigneter Form respektiert. Man kann diskutieren, inwie-

³⁵⁾ Abdruck von Vorschlägen des FDR/FMLN, in: Bruce M. Bagley (Ed.), Contadora and the Central American Peace Process. Selected Documents, Boulder—London 1985.

weit die Forderungen des FDR/FMLN angesichts der machtpolitischen Verhältnisse in El Salvador und sicherheitspolitischer Interessen der USA als realistisch zu bezeichnen sind. Klar ist aber, daß der Bürgerkrieg nur beendet werden kann, wenn eine Regelung gefunden wird, die die vitalen Überlebensinteressen des FDR/FMLN berücksichtigt³⁶).

Der FDR/FMLN beteiligte sich nicht an den Wahlen, die seit 1982 in El Salvador abgehalten wurden. Ähnlich wie für den Wähler in Nicaragua das Auswahlspektrum nach rechts hin begrenzt war, war es in El Salvador nach links hin eingeschränkt. Im nachhinein lesen sich gleichwohl die Wahlergebnisse in El Salvador in „westlichen Augen“ wie eine demokratische „Erfolgs-story“: Der demokratisch-sozial-reformistische PDC wurde, auch wenn er die absolute Mehrheit verfehlte, relativ stärkste Partei bei den Nationalversammlungswahlen von 1982; sein Präsidentschaftskandidat José Napoleon Duarte siegte bei Stichwahlen im Mai 1984, und der PDC überschritt in Kammer- und Kommunalwahlen 1985 die absolute Mehrheit. Bevor man in einen unkritischen Jubel über diesen Demokratisierungserfolg in einem traditionell autokratisch beherrschten Lande ausbricht, sollte man sich aber bisher nicht gelöste Probleme dieses Demokratisierungsprozesses vor Augen führen:

— Das Militär hat sich zwar verändert. Ohne seine parteipolitische Neutralität bei den Wahlen wäre der Wahlsieg der PDC nicht zustande gekommen. Die Militärs, von den USA unter Druck gesetzt, wissen, daß der amerikanische Kongreß bei einem Rechtsputsch mutmaßlich keine weiteren Gelder für El Salvador bewilligen würde. Sie sind vornehmlich an dem Überleben der eigenen Institution interessiert, weniger an der Bewahrung einer Sozialordnung, die eine Oligarchie begünstigt hat. Das Militär bleibt aber auch nach den Wahlsiegen der PDC die politisch mächtigste Institution, es verfügt zumindest über eine alle Politikbereiche betreffende Vetomacht. Ein Beispiel für viele: Erst Ende 1984 wurden Nationalgardisten verurteilt, die für den Mord an amerikanischen Nonnen 1980 verantwortlich waren, und bis Ende des gleichen Jahres wurde kein Uniformierter wegen Menschenrechtsverletzungen, die er an Landsleuten beging, strafrechtlich

³⁶) Vgl. Literatur von Anm. 31 sowie Piero Gleijeses, *The Case for Power Sharing in El Salvador*, in: *Foreign Affairs*, 61 (Summer 1983), S. 1048—1063.

verfolgt³⁷). Wer — wie ich meine zu Recht — argumentiert, daß der zivile FDR mit seinen Sozial- und dissidenten Christdemokraten relativ ohnmächtig ist, weil sich die Macht in den Händen der Männer mit den Waffen, also des FMLN, konzentriert, sollte auch für die Gegenseite ähnliche Kriterien anlegen: Auch im Regierungslager besitzen die Männer mit den Waffen, also die Streitkräfte, die eigentliche politische Macht.

— Ein besonderes Problem der Zivilisierung und Demokratisierung des salvadorianischen Regimes stellen die gravierenden Menschenrechtsverletzungen dar, die in der überwiegenden Mehrzahl auf das Konto des Regimes bzw. ihm verbundener Kräfte gegangen sind, in der Minderzahl auf dasjenige der Guerilla. Für Terrorakte der Guerilla kann man den sozialreformistischen Kräften des FDR eine gewisse stillschweigende indirekte Mitverantwortung nicht absprechen. Gleiches gilt in Hinsicht auf vom Regime zu verantwortende Gewaltakte für den seit 1980 in Koalition mit den Militärs und bis 1985 mit Rechtsparteien regierenden PDC. In dem Anfang 1984 veröffentlichten Bericht der Kissinger-Kommission wird festgestellt, daß seit 1979 ca. 30 000 politische Morde in El Salvador begangen wurden, wobei die Sicherheitskräfte in Verbindung mit den Todesschwadronen für viele Tausende direkt verantwortlich gewesen seien³⁸). 1984 sank, nachdem die USA Ende 1983 energischen Druck auf das Militär ausübten und auch Präsident Duarte seit seinem Amtsantritt im Juni 1984 seinen Einfluß geltend zu machen versuchte, die Zahl derartiger politischer Morde drastisch³⁹). Seit dem Beginn des Jahres 1984 ist aber zugleich das Militär dazu übergegangen, mit brutalen Mitteln (u. a. Bombardements) die Bevölkerung aus den von der Guerilla kontrollierten Gebieten zu vertreiben, um so dem Fisch (Guerilla) das Wasser (Bevölkerung) zu entziehen. Ob es gelungen ist und in nächster Zukunft gelingen wird, die Guerilla militärisch entscheidend zu schwächen, ist ungewiß. Solange aber der FDR/FMLN stark ist, bleibt die Versuchung bei Militär und Polizei wie den ihnen verbundenen paramilitärischen

³⁷) America's Watch Committee, *Draining the Sea. Sixth Supplement to the Report on Human Rights in El Salvador*, New York, März 1985.

³⁸) Henry Kissinger (Anm. 17), S. 28. Vgl. zu noch höheren Zahlenangaben unter Berufung auf Duarte *amnesty international*, Jahresbericht 1985, Frankfurt a. M. 1985, S. 183.

³⁹) Vgl. Anm. 37.

Organisationen, Terror als Mittel der Revolutionsbekämpfung einzusetzen. Hingewiesen werden muß im Zusammenhang der Menschenrechtsproblematik auch auf das Problem, daß — ganz anders als in Nicaragua — hier mehrere Priester, Nonnen, viele Katecheten und selbst der Erzbischof des Landes von Rechtskräften ermordet wurden. Der mit den Todesschwadronen in Verbindung stehende D'Aubisson, mutmaßlich der Auftraggeber des Mordes an Erzbischof Romero 1980⁴⁰⁾, wurde nach den Wahlen von 1982 zum Parlamentspräsidenten gewählt, und er unterlag Duarte in den Stichwahlen für die Präsidentschaft im Mai 1984 nur knapp.

— Der Prozeß der salvadorianischen Demokratisierung wurde von Sozialreformaßnahmen begleitet, welche den Forderungen der Linken nach Strukturreformen offensiv begegnen und ihnen Anhänger abspenstig machen sollten (vgl. oben: die demokratische Regierung als Ersatzalternative der sozialrevolutionären Option). Ob sie ausreichend waren, ist ungewiß. Wenn man die Agrarreform als Schlüsselreform betrachtet, scheint das sandinistische Nicaragua bisher erheblich besser abgeschnitten zu haben.

— Zum Problem des Pluralismus und der Demokratisierung bemerkte die amerikanische Menschenrechtsorganisation America's Watch im März 1985: „... es gibt keine Anzeichen dafür, daß eine auf dem linken Flügel angesiedelte Oppositionszeitung so arbeiten könnte, wie dies solche Zeitungen taten, bis sie von den Streitkräften 1980 und 1981 gewaltsam geschlossen wurden; es gibt keine Anzeichen dafür, daß auf dem linken Flügel angesiedelte Gewerkschaften arbeiten könnten, so wie sie dies taten, bis ihre Anführer in den Jahren 1980, 1981 und 1982 verschwanden, verhaftet, gefoltert und ermordet wurden; es gibt keine Anzeichen dafür, daß Linksparteien arbeiten könnten, wie sie es taten, bis ihre Führer

⁴⁰⁾ Nach Ex-US-Botschafter R. White; vgl. verschiedene Ausgaben des International Herald Tribune vom April 1982.

in den Jahren 1980, 1981 und 1982 verschwanden oder ermordet wurden. Der bestehende politische Raum erlaubt den Salvadorianern die Wahl zwischen Christdemokraten und den Parteien auf der Rechten. Solange der politische Raum sich nicht so erweitert, daß er auch friedliche Opposition durch Zeitungen, Gewerkschaften und Parteien links von den Christdemokraten zuläßt, solange wird es nicht möglich sein, davon zu sprechen, daß eine Demokratisierung auf dem Vormarsch sei.“⁴¹⁾

3. Bemerkungen zur Demokratisierung in Guatemala

Vor wenigen Wochen, im Dezember 1985, ging ein christdemokratischer Präsident siegreich aus den Wahlen in Guatemala hervor. Euphorische Kommentare haben diesen Vorgang begleitet; m. E. ist jedoch auch Skepsis angebracht: Im Gegensatz zum salvadorianischen Militär scheint das guatemaltekeische extrem sozialkonservativ orientiert zu sein und wird aller Voraussicht nach keine Agrarreform zulassen. Es weist eine noch erheblich schlechtere Tradition chronischer Menschenrechtsverletzungen auf als das salvadorianische. Angesichts dieser blutigen Tradition muß man ein großer Optimist sein, um eine erhebliche Besserung zu erwarten.

Der neue Präsident scheint entschlossen zu sein, mit Hilfe der amerikanischen Regierung als Druckmittel die ihm verbleibenden Möglichkeiten auszunutzen, das Regime zu humanisieren und einige bescheidene Sozialreformen auf den Weg zu bringen. Seine Handlungsmöglichkeiten dürften aber, ähnlich wie es bei der Regierung des reformistischen zivilen Präsidenten Méndez Montenegro (1966—1969) der Fall war, äußerst gering sein. Für die USA kann sich das Problem ergeben, daß sie im Zeichen der Revolutionsbekämpfung in Guatemala in noch größere Schwierigkeiten geraten als bei der Verteidigung El Salvadors gegen die „kommunistische Gefahr“.

⁴¹⁾ Übersetzt aus America's Watch (Anm. 37), S. 74.

Die Lateinamerika-Politik der USA

Historische Vorbelastungen

Die Lateinamerika-Politik der USA zeichnet sich seit dem frühen 19. Jahrhundert durch ein spezifisches Realitätsdefizit aus. Nicht daß damit die amerikanische Tradition sehr „realer“ Politik ignoriert würde, die alle Verhaltensspielarten eines (Über-)Mächtigen gegenüber kleineren und schwachen Nachbarn umfaßt: Krieg und Annexion; Intervention und Okkupation; Manipulation (Einsetzung, Sturz) lokaler Regierungen; Einflußnahme durch Gewährung, Versagung und Entziehung von Vorteilen (politische Anerkennung, wirtschaftliche oder militärische Hilfeleistungen) oder durch Sanktionen usw. Realitätsdefizit in diesem Zusammenhang meint vielmehr tief eingegrabene realitätsinadäquate Interpretationsmuster gegenüber der Politik und Gesellschaft Lateinamerikas sowie den amerikanischen Möglichkeiten, sie zu beeinflussen. Der erste Aspekt findet seinen Ausdruck im Konzept der „Western Hemisphere“, der zweite im amerikanischen Monroeismus.

Die „Western Hemisphere“ ist mehr ein ideologisch-normativ als ein geographisch verstandener Begriff. Er impliziert, daß zwischen den USA und Lateinamerika eine prinzipielle Harmonie und Gemeinsamkeit aufgeklärt-fortschrittlicher, human-demokratischer und wirtschaftsliberaler Grundwerte, Ziele, Interessen und Institutionen (Verfassung, Rechtsstaat usw.) bestehe. Eine „special hemispheric community“ verbinde Nord und Süd in Amerika¹⁾. Tatsächlich handelt es sich dabei mehr um (illusionäre) Projektionen nordamerikanischer Wertvorstellungen, Erfahrungen und Interessen als um eine Realitätsbeschreibung.

Auch ohne diesen etwas außer Mode gekommenen Begriff „Western Hemisphere“ wirkt das In-

terpretationsmuster fort. Es ist entscheidend mitverantwortlich dafür, daß die USA sich so schwer tun, radikale revolutionäre Abweichungen von der Western-Hemisphere-Orthodoxie als Folgen genuin und autonom (latein-)amerikanischer gesellschaftlicher Prozesse zu begreifen. Weil das — à la Morgenstern — nicht sein kann oder darf, interpretieren die USA diese immer wieder als das Produkt von Mächten, die von außen auf Amerika einwirken, d. h. als Ergebnis extrakontinentaler Interventionen. Globale Konspirationstheorien erschweren so die realistische Analyse komplexer sozialer Prozesse, wie sie z. Z. in Mittelamerika zu beobachten sind.

Das andere hiermit auf das engste zusammenhängende Interpretations- und Handlungsmuster ist der *Monroeismus*: Der Grundgedanke der Monroe-Doktrin von 1823, zum Mythos erstarrt und gleichzeitig außerordentlich flexibel, prägt die amerikanische Interpretation politisch-sozialer Vorgänge in Lateinamerika und determiniert die Lateinamerika-Politik der USA. Die Vereinigten Staaten würden — so der Kernsatz in Präsident Monroes Kongreßbotschaft von 1823, der erst später so genannten Monroe-„Doktrin“ — Versuche außerkontinentaler Mächte „to extend their system to any portion of this hemisphere“ betrachten „as dangerous to our peace and safety“. Die USA identifizieren ihre eigene Sicherheit mit der politisch-territorialen Integrität der Staaten Lateinamerikas ebenso wie mit dem ungestörten Bestand der Western-Hemisphere-Orthodoxie gegenüber Bedrohungen, die von außerhalb Amerikas kommen. Die USA würden also im eigenen Sicherheitsinteresse militärische, politische und ideologische Gefährdungen Amerikas durch außeramerikanische Mächte abwehren, und sei es durch eigene Intervention in Lateinamerika.

Diesen Gedanken, der sich 1823 gegen die „Heilige Allianz“ richtete, wendeten die USA später zwanglos gegen die europäischen Mächte schlechthin, gegen den Faschismus oder den „internationalen Kommunismus“. Monroes im

¹⁾ Vgl. Arthur P. Whitaker, *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*, Ithaca (NY) 1954; Wilfrid H. Callcott, *The Western Hemisphere: Its Influence on United States Policies to the End of World War II*, Austin (TX)-London 1968. Eine kritische Sammlung neuerer Analysen zum Thema ist Joseph S. Tulchin (Ed.), *Hemispheric Perspectives on the United States*, Westport (CT), London 1978.

Ausgangspunkt ganz pragmatische Zielsetzung schlug in der Folgezeit in der amerikanischen kollektiven Psyche tiefe Wurzeln und entwickelte sich zu einem Defensivreflex, dem in Amerika existentielle Bedeutung zukam — nicht weil ein amerikanischer Präsident 1823 ein pragmatisches Prinzip gut formuliert hatte, sondern weil es als kollektives Identitätssymbol der nationalen Rollendefinition in Amerika dienen konnte; weil die darauf gegründete Politik Traditionspatina ansetzte und über hundert Jahre lang einen solchen Erfolg hatte, daß man diesen der immanenten Vernünftigkeit des Prinzips zuschrieb und seine eigentlichen Ursachen vergaß, nämlich die Parallelität englischer Interessen (und die englische Flotte) im 19. und die amerikanische Übermacht im 20. Jahrhundert. Der Monroeismus wurde mit anderen Worten zum geschichtswirksamen Mythos. Und es ist gerade der außerordentliche und lang andauernde Erfolg der mit diesem Begriff umrissenen Politik, der sich unter veränderten interamerikanischen und weltpolitischen Bedingungen nunmehr als Hemmnis für eine realitätsadäquate Lateinamerika-Politik auswirkt.

Die amerikanische Politik des Monroeismus²⁾ war immer strikt einseitig. Dennoch hatte sie auch objektiv reflexhafte Schutzwirkungen zugunsten Lateinamerikas. Aber Amerikas Monroeismus schlug in Hegemonie um, wo jene angenommene Interessenidentität — häufig genug — fehlte und die USA auf einer „Als-ob“-Basis agierten und seit 1904 vielfach in Lateinamerika intervenierten, um (angeblich) Interventionen außeramerikanischer Mächte zu verhindern. Erst F. D. Roosevelt baute diesen zur Gewohnheit gewordenen Interventionismus in den dreißiger Jahren („Good Neighbor Policy“) und unter dem Kooperationsdruck im Zweiten Weltkrieg ab. Die seit 1889 andauernden Bemühungen um eine Institutionalisierung der interamerikanischen Beziehungen fanden ihren Höhepunkt im Interamerikanischen Vertrag über gegenseitigen Beistand, sogenannter Vertrag von Rio de Janeiro 1947, und in der Organisation Amerikanischer Staaten [OAS] 1948. Dabei verfolgten die USA langfristig zwei Hauptziele: die Western-Hemisphere-Ideologie zum gewissermaßen vertraglich verpflicht-

²⁾ Die klassische Darstellung ist noch immer Dexter Perkins, *A History of the Monroe Doctrine*, Boston — Toronto 1941/1963. Es ist sicher symptomatisch, daß sein der vorigen Publikation zugrundeliegendes Hauptwerk: *The Monroe Doctrine, 1823—1907*, 3 Bde., Cambridge (MA) 1927—1937, 1966 als Reprint erschienen ist (Gloucester [MA] 1966).

tenden Credo aller amerikanischen Staaten zu machen und so den Monroe-Abwehrmechanismus zu „multilateralisieren“. Im Prinzip ist das auch gelungen: ersteres mit den erwähnten Verträgen und wohl Hunderten von Resolutionen, Proklamationen usw., letzteres mit weit formulierten Kriterien, die nicht nur extrakontinentale militärische Aggressionen, sondern auch ideologische Interventionen zum potentiellen casus foederis kollektiver (!) Sanktions- und Abwehrmechanismen machen.

Abgesehen von verbalen Antikommunismus-Bekundungen aus der Zeit des Kalten Krieges hat es aber nur einmal, bei den Kuba-Sanktionen 1964, eine knappe (unter starkem amerikanischen Druck zustande gekommene) Mehrheit in der OAS für die amerikanische Position gegeben, daß interne radikale Veränderungen in Lateinamerika (Abweichungen von der Western-Hemisphere-Orthodoxie) als externe Aggression zu interpretieren und zu sanktionieren seien (die OAS hat die Sanktionen gegen Kuba inzwischen zu freiwilligen gemacht)³⁾. Im übrigen haben die OAS und Lateinamerika diese These verworfen. Wortführer dieser Gegenposition war nachdrücklich und ständig vor allen anderen Staaten Mexiko.

Die Nichtübernahme des Monroeismus durch die OAS hat die USA aber nicht zum Verzicht auf ihn bewogen. Offenbar nach dem Grundsatz: so viel Multilateralismus wie möglich, so viel Unilateralismus wie nach ihrer Ansicht nötig, haben sie mehrfach auf den klassischen einseitigen Monroeismus zurückgegriffen: in Guatemala 1954; in Kuba 1961; in der Dominikanischen Republik 1965 (die nachträglich von der OAS beschlossene „kollektive“ Streitmacht kaschiert das nur schwach); in Grenada 1983; in Nicaragua seit 1983.

Lateinamerika seinerseits — stets auf der Suche nach seiner eigenen individuellen und kollektiven Identität gegenüber Europa und Nordamerika — setzt dem amerikanischen Monroeismus einen zwar oft diffusen, aber gerade durch ihn provozierten kollektiven Nationalismus entgegen. Die in diesem Zusammenhang vielfach verwendeten Begriffe wie Bolivarismus, Hispanis-

³⁾ Vgl. dazu Gordon Connell-Smith, *The Inter-American System*, London 1966; Niels Brandt, *Das Interamerikanische Friedenssystem: Idee und Wirklichkeit*, Hamburg 1971; Rainer Gerold, *Die Sicherung des Friedens durch die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)*, Berlin 1971.

mus, Luso-Hispanismus u. ä. bezeichnen im ersten Falle das Ziel der staatlich-politischen Selbstständigkeit und Unabhängigkeit schlechthin mit Zielrichtung gegen die ehemaligen Kolonialmächte Spanien und Portugal ebenso wie gegen die USA; in den letzten beiden Fällen eine kulturelle kollektive Identität Lateinamerikas unter Berufung auf das allen gemeinsame kulturelle Erbe Spaniens oder/und Portugals, die sich allein und ausdrücklich gegen die Vereinigten Staaten richtet. Auch der revolutionäre Marxismus ist für Lateinamerika in den Worten des Mexikaners Carlos Fuentes „eine Chance, endlich wir selbst zu sein — weder alte noch neue, sondern einfach authentisch lateinamerikanische Gesellschaften...“⁴). Die *dependencia*-Theorie war vielleicht nicht immer überzeugende Soziologie oder politische Ökonomie, aber doch ein wichtiges Element lateinamerikanischer Identitätsfindung.

Konkret und politisch suchte Lateinamerika im interamerikanischen System (Rio-Vertrag, OAS und deren Umfeld) durchzusetzen: erstens die Prinzipien der Respektierung der staatlichen Souveränität und Nichtintervention sowie zweitens die Verpflichtung der USA zu Entwicklungs- und Wirtschaftshilfe⁵). Die praktisch lückenlose und kategorische Ausformulierung der erstgenannten Prinzipien seit 1933 (Montevideo), insbesondere aber seit 1947/48, hebt den Widerspruch zur nordamerikanischen Politik des Monroeismus nicht auf, sondern macht ihn nur um so sichtbarer. Der zweite Grundsatz ist von den USA nie akzeptiert worden; die Entwicklung hat ihn inzwischen auch überholt.

Die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen Lateinamerikas zu den USA haben sich von etwa 1950 bis 1979 und auch danach qualitativ verändert. Das beruhte einerseits auf einem relativen wirtschaftlichen Machtverlust der USA im Weltsystem, zum anderen auf dem in dieser Zeit

⁴) Georgie Anne Geyer, *Central America: Reflections on a Region*, in: *Washington Quarterly*, 7/1 (Winter 1984), S. 138—144, 143.

⁵) Vgl. Lothar Brock, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik: Die Gründung der OAS und die Entwicklung der Abhängigkeit Lateinamerikas von den USA*, Meisenheim a. Gl. 1975.

außerordentlichen wirtschaftlichen Wachstum Lateinamerikas. Diese Tendenz wurde unterstützt durch die dynamisierende Wirkung des Prinzips der Diversifizierung. Das gilt intern für die Industrialisierung sowie für den Agrarsektor, nach außen durch die Entwicklung der Beziehungen Lateinamerikas zu Europa, Asien (insbesondere Japan) und den kommunistischen Staaten sowie nicht zuletzt innerhalb Lateinamerikas selbst. Während um 1950 die USA der ausschließliche oder doch absolut dominante Partner, Lieferant und Abnehmer, für wirtschaftliche Leistungen und Güter, Kapital, Know-how, militärische Ausrüstungen und Sicherheit, für Ideologie und politische Beziehungen überhaupt waren, hat sich diese Rolle in den achtziger Jahren auf eine nur relativ starke Position reduziert (sie ist in Mittelamerika und der Karibik noch immer stärker als im übrigen Lateinamerika).

Lateinamerika hat sich engagiert in die Dritte-Welt-Bewegung eingeordnet und dadurch seine Stellung zumindest politisch als Exponent im Kampf um eine neue Weltwirtschaftsordnung verstärkt; Lateinamerika hat die Kontrolle über seine nationalen Ressourcen und über multinationale Korporationen weitgehend zurückgewonnen. Intra-lateinamerikanische Kooperation (subregional: Anden, Mittelamerika, Karibik; regional seit 1975 das *Sistema Economico Latinoamericano*, kurz SELA, d. h. das „Lateinamerikanische Wirtschaftssystem“) ermöglicht die Koordination, gemeinsame Planung und die Entwicklung gemeinsamer Positionen gegenüber den USA und weltweit. Selbst das derzeitige Schuldenproblem ist jedenfalls nicht das einer einseitigen Abhängigkeit von den USA, für die umgekehrt Lateinamerika zum drittichtigsten Wirtschaftspartner geworden ist. Im Ergebnis: Es bestehen immer noch (und zwar unterschiedlich) ungleichgewichtige Beziehungen, aber eine tendenzielle Entwicklung von extrem einseitiger Dependenz zu sehr realer Interdependenz ist unübersehbar⁶).

⁶) Vgl. dazu die ausgezeichnete und detaillierte empirische Analyse von Sergio Bitar, *United States-Latin American Relations: Shifts in Economic Power and Implications for the Future*, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 26 (1984), S. 3—31.

Carter und Lateinamerika

Diesen veränderten Bedingungen hatte die Regierung Carter Rechnung zu tragen versucht. Nachdem in Kuba die Monroe-Politik gescheitert war, hatten sich die USA im Namen des Monroeismus ein modifiziertes Ziel gesetzt: langfristig, den kubanischen Fremdkörper zu beseitigen; kurz- und mittelfristig, ihn in Lateinamerika zu isolieren (beides war erfolglos) und vor allem den „Export der Revolution“ oder ein „zweites Kuba“ in Lateinamerika zu verhindern. Denn Kuba, so der monroeistische Gedanke, vermittele permanent die außerkontinentale Intervention in Lateinamerika und die Sowjetunion handele durch Kuba⁷⁾. In diesem Sinne erfolgreich hatten die USA 1965 in der Dominikanischen Republik interveniert (und später in Grenada sowie indirekt in Nicaragua).

Die Carter-Administration suchte diese regional fixierte und eingeeengte amerikanische Lateinamerika-Politik durch eine mehr problembewußte globalistische Umorientierung auf die all-

gemeine Nord-Süd-Thematik von ihren traditionellen Spannungen zu entlasten. In der OAS akzeptierte sie vorsichtig einen „ideologischen Pluralismus“. Die Menschenrechte als Leitmotiv Carterscher Politik waren ein universales Thema, und Carter demonstrierte durch die Reduzierung von Militärhilfe an lateinamerikanische Militärdiktaturen (einige verzichteten freiwillig), daß er keine regionale Ausnahme machen wollte. Die Panama-Kanal-Verträge schließlich beendeten einen jahrzehntelangen Prozeß eskalierender Spannungen nicht nur im Verhältnis zu Panama, sondern ganz Lateinamerika. Schließlich ließ die Carter-Administration Somoza fallen und forderte mit der OAS seinen Rücktritt. Damit gab Carter eine spezifische Lateinamerika-Politik im Grunde auf. Das kam der Interessenlage Lateinamerikas entgegen. Denn Lateinamerika hatte ja in der Nord-Süd-Konfiguration gerade für den „Süden“ optiert und darin eine erfolgversprechende Strategie zur Minderung der Abhängigkeit von den USA gesehen⁸⁾.

Reagan und Lateinamerika

Eben diese Umorientierung machte Reagan seinem Vorgänger zum Vorwurf: „Verlust“ Nicaraguas, Ermutigung für die Guerrilla in El Salvador und Guatemala. Reagan dagegen wollte die „sowjetische Expansion“ stoppen und die amerikanische Macht in dieser lebenswichtigen Region wieder zur Geltung bringen.

Die Lateinamerika-Politik der Reagan-Administration — wenn man denn allgemein von einer solchen sprechen kann — zeichnet sich insgesamt durch die Rückkehr zu alten Interpretations- und Handlungsmustern aus: zur (ideologischen) Wertegemeinschaft der „Western Hemisphere“⁹⁾ und zum Monroeismus. Die Reideologisierung ihrer Außenpolitik, die Ein- und Unterordnung aller großen Fragen in bzw. unter den globalen Ost-

West-Konflikt¹⁰⁾ wird neuerdings für nur eine „erste Phase“ gehalten. Für Mittelamerika gilt sie permanent; Lateinamerika allgemein tritt zunächst dagegen kaum ins Bewußtsein. Washingtons Aufmerksamkeit gilt vor allem Mittelamerika und der Karibik. Diese Region ist nach Secretary Haig der „Testfall“ für die globale sowjetische Expansion und andererseits für den Widerstandswillen, die Glaubwürdigkeit und Bündnistreue der USA; es gelte „to draw the line“. Nach Reagan erleidet Mittelamerika „the first real communist aggression on the American mainland“, einen konspirativen „attempt to destabilize the entire region“, aber — „we’ve seen it rolled back in ... Grenada“¹¹⁾.

Während aber Carters Globalismus die regionalen Probleme in die globalen einmünden lassen und sie auf dieser Ebene auflösen wollte, defi-

⁷⁾ Vgl. dazu Knud Krakau, Die kubanische Revolution und die Monroe-Doktrin, Frankfurt—Berlin 1968.

⁸⁾ Vgl. Knud Krakau, Das Verhältnis der Vereinigten Staaten zu Lateinamerika, in: Verfassung und Recht in Übersee, 10 (1977), S. 555—571, 560 ff.

⁹⁾ So Reagan am 24. 1. 1985 vor dem Western Hemisphere Legislative Leaders Forum und am 25. 3. 1985 vor Central American Leaders, in: Weekly Compilation of Presidential Documents, 21 (1985), S. 77—80 und S. 359—61.

¹⁰⁾ Vgl. dazu Arthur M. Schlesinger, jr., Foreign Policy and the American Character, in: Foreign Affairs, 62 (Oct. 1983), S. 1—16.

¹¹⁾ So Reagan am 18. 7. 1983 und 9. 5. 1984, in: Weekly Compilation, 19 (1983), S. 1010, und 20 (1984), S. 676 ff., 681.

niert Reagans neuer Globalismus Mittelamerikas Probleme zwar in globalen Kategorien, sucht aber regionalspezifische (monroeistische) Lösungen. Die Administration nahm auch Jeane Kirkpatrick's Unterscheidung¹²⁾ — die deshalb, nicht wegen ihrer Originalität wichtig geworden ist — zwischen nur autoritären (beeinflussbar, ersetzbar und vor allem antikommunistisch) und totalitären Regimen (marxistisch-kommunistisch, quasi-

permanent) bereitwillig auf und kehrte zur Politik der militärischen und wirtschaftlichen Unterstützung der durch ihren Antikommunismus ausgewiesenen (Militär-)Diktaturen zurück: Chile, Uruguay, Brasilien, Argentinien. Aus zahlreichen öffentlichen Erklärungen Reagans spricht auch der andere Gedanke Kirkpatrick's: die USA müßten sich in Mittelamerika gegen die sowjetisch-kommunistische Expansion verteidigen.

Mittelamerika — Die Analyse

Die Region Mittelamerika hebt sich durch die Nähe und Dringlichkeit ihrer Probleme für die USA vom übrigen Lateinamerika ab. Amerikas Interesse an „Lateinamerika“ bezog sich immer zum größeren Teil auf diese Region. Das amerikanische Hauptargument bei der politischen Problemanalyse ist hier das der Fremdbestimmung. Das bezieht sich auf die Regime in Kuba und Nicaragua sowie die Guerrilla-Opposition in El Salvador, zeitweilig auch auf die Regime in Guatemala sowie in Kolumbien, Peru u. a. Sie alle seien inspiriert und abhängig von der ideologischen, politischen, wirtschaftlichen und militärischen Unterstützung durch die Sowjetunion (den internationalen Kommunismus), die in Lateinamerika vor allem durch Kuba und Nicaragua vermittelt werde. Die behauptete Fremdbestimmung (außerkontinentale Intervention) löst den monroeistischen Defensivreflex aus.

Läßt sich die zentrale Frage, ob diese Regime und Bewegungen autonom, autochthon lateinamerikanisch oder heteronom sind, zufriedenstellend beantworten? Die Lage in Mittelamerika (und einigen Teilen Südamerikas) ist gekennzeichnet durch rapiden sozialen Wandel; unterschiedliche und konkurrierende Konzepte von Modernität und Entwicklung treffen unter Bedingungen zeitlichen und äußeren politischen Druckes auf starre gesellschaftliche und politische Strukturen, unvollkommen integrierte Bevölkerungen, unausgeglichene Produktions- und Wirtschaftsformen, extrem ungleiche Vermögens- und Einkommensverhältnisse usw. Die Ursachen für explosive Unruhen in Mittelamerika sind — nur das ist sicher — komplex.

¹²⁾ „Dictatorships and Double Standards“, in: *Commentary* 68/5 (Nov. 1979), S. 34—35; vgl. dazu auch Robert Dallek, *Ronald Reagan: The Politics of Symbolism*, Cambridge (MA)—London 1984, S. 139 ff.

Vielleicht — aber auch nur vielleicht angesichts der angedeuteten Bedingungen — ist die Vorstellung vom Massenprotest marginalisierter Landbevölkerungen, die lange unter gewaltsam aufrechterhaltenen Bedingungen extrem ungerechter Eigentumsverteilung gelebt haben, naiv. Es sei aber daran erinnert, daß revolutionärer Protest sich weniger in Zeiten extremer (aber „stabiler“) Ungerechtigkeit und Unterdrückung ereignet, sondern dann, wenn Veränderungen als möglich, greifbar und machbar erscheinen. Das Zeitalter der *instant communication* stellt auch dem *campesino* in El Salvador oder den Bergen Nicaraguas täglich eine andere Welt vor die Sinne. Und gegen die (Mit-)Verursachung durch Armut und Verzweiflung sprechen noch nicht die hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten in Mittelamerika zwischen 1960 und 1979.

Ebenso plausibel wäre es, die Ereignisse in Mittelamerika rein politisch zu erklären: Einer akademisch ausgebildeten und politisierten Jugend der schmalen bürgerlichen Mittelschichten blieb in langen Jahren personal-autoritärer Diktaturen (Somoza, Trujillo usw.) jede Chance demokratisch-partizipatorischer Aktivität versagt, so daß sich das angestaute Verlangen danach explosionsartig — „revolutionär“ — Bahn bricht. Ebenso denkbar als Erklärungsansatz ist der Machthunger einiger „harter Marxisten“, der nur in einem total beherrschten System befriedigt werden kann. Die Quelle ihrer Ideologie ist inzwischen universales Gemeingut. Einer konspirativ-planenden Intervention außeramerikanischer Mächte bedarf es dafür nicht notwendig.

Was immer diese oder weitere Analysen im einzelnen wert sein mögen¹³⁾ — sie ignorieren zwar

¹³⁾ Vgl. G. A. Geyer (Anm. 4) sowie im übrigen eine schnell anschwellende Flut von Literatur, s. die Sam-

nicht die mögliche, wenn nicht sogar offensichtliche externe Unterstützung (von der Sowjetunion über Kuba oder Nicaragua), machen aber den autonomen und autochthonen Charakter der in Mittelamerika Handelnden deutlich.

Die monroeistischen Interpretations- und Handlungsmuster dagegen verstellen die Einsicht in diese Grundtatsachen und lenken — mit dem Hinweis auf externe Unterstützung/Intervention — die Aufmerksamkeit eher auf Sekundärphänomene. Die Rolle der Sowjetunion, auf die es ihnen zufolge ja in erster Linie ankäme, wird jedoch, soweit ersichtlich, nirgends konkret untersucht. Natürlich ist sie interessiert und nutzt das amerikanische Dilemma vor allem propagandistisch aus. Es wird aber durchaus bezweifelt, ob sie bereit sei, die Kosten für das sandinistische Regime ähnlich wie für Kuba (z. B. konkret für den Ölbedarf)¹⁴⁾ zu übernehmen. Noch weniger ist diese Rolle für El Salvador spezifiziert worden. Auch externe Unterstützung, an der wohl niemand zweifelt, hebt die Autonomie dieser Bewegungen und Regime nicht auf. Entscheidend ist, daß für die USA nach ihrem Verhalten und ihren dafür gegebenen öffentlichen Begründungen hier nicht eine Frage, sondern ein ausgemachtes Faktum vorliegt. In ihrer (offiziellen) Analyse und Interpretation sind die Probleme der Region Produkte sowjetischer Expansion und Intervention. Das läßt sich in zwei Zusammenhängen belegen.

Einmal wird diese Interpretation indirekt sichtbar bei der Charakterisierung des sandinistischen Regimes in Nicaragua. Es wird von Reagan bezeichnet als „totalitarian government“ oder „regime“, als „communist“ oder „pro-Soviet dictatorship“, als „communist totalitarian state“, in dem eine „Marxist-Leninist clique . . . imposing a bru-

melrezension von Lester D. Langley, *The Fire Down Below: A Review Essay on the Latin American Crisis*, in: *Diplomatic History*, 9 (1985), S. 161—7; vor allem den ausgezeichneten Sammelband von Kenneth M. Coleman u. George C. Herring (Eds.), *The Central American Crisis: Sources of Conflict and the Failure of U.S. Policy*, Wilmington (DEL) 1985; ferner Abraham F. Lowenthal, *The Development Alternative*, in: Mark Falcoff u. Robert Royal (Eds.), *Crisis and Opportunity: U.S. Policy in Central America and the Caribbean*, Washington (D.C.) 1984, S. 81—100; und bibliographisch Thomas M. Leonard, *Central America and United States Policies, 1820s—1980s: A Guide to Issues and References*, Claremont (CA) 1985.

¹⁴⁾ Verneint wird dies z.B. von einem wissenschaftlichen Mitarbeiter eines nichtstaatlichen außenpolitischen Forschungsinstituts in Managua nach der Reise Ortigas nach Moskau (persönliche Information d. Verf.).

tal dictatorship“ die demokratischen Ideale der Anti-Somoza-Revolution verraten habe¹⁵⁾. Hierbei geht es erkennbar nicht um eine exakte Beschreibung der Verhältnisse in Nicaragua. Was in Mittelamerika/Nicaragua geschehe (noch 1985 meint er allerdings, die Sandinisten „are indeed trying to establish another Cuba“¹⁶⁾), sei so „un-amerikanisch“ und unvereinbar mit der „Western Hemisphere“, daß es nur als Produkt außeramerikanischer Intervention überhaupt gedacht werden könne.

Diese Interpretation spricht Reagan (darin Kirkpatrick u. a. Vertretern der neuen Rechten folgend) vielfach explizit aus. Danach ist das Regime in Nicaragua nichts als ein „satellite of the Soviet Union and Cuba“, ein „beachhead for subversion“ oder ein „basecamp for the spread of communism in our hemisphere“. Vielleicht am deutlichsten am 6. Juni 1985: „... the Nicaraguan Communists are no more and no less than agents of Soviet expansionism . . .“¹⁷⁾.

Diese Fixierung auf sicher vorhandene, aber nicht primär relevante exogene Faktoren hilft wohl auch zu erklären, warum Mittelamerika überhaupt zu einer nationalen Priorität geworden ist. Auch in klugen und kritischen Analysen finden sich begründungslose Aussagen der Art, daß die Bedeutung Mittelamerikas für die USA gar nicht überschätzt werden könne oder daß es dort um die Fähigkeit der USA gehe, auch künftig „to exercise a vital role in its own backyard“¹⁸⁾. Der Monroeismus-Reflex, ausgelöst durch ein externes Element, ersetzt die Analyse. Wo diese — wie im National Security Council (NSC) — tatsächlich stattfindet, werden zahlreiche, im einzelnen durchaus plausible Argumente zusammengetragen: politische (Verbreitung von Terror und damit Instabilität), ideologische, ökonomische (Gefährdung der Ölquellen in Venezuela, Mexiko und Texas sowie der Ölraffinerien in der Karibik), strategische (Schiffahrtswege durch den Panama-Kanal, die für USA-Asien-Europa lebens-

¹⁵⁾ So Reagan am 7., 12., 16., 21. 2. sowie am 15. und 18. 4. 1985, in: *Weekly Compilation* 21 (1985), S. 153, 171, 186, 212, 447, 470f.

¹⁶⁾ So am 18. 4. 1985, ebenda, S. 471.

¹⁷⁾ Ebenda S. 755; die übrigen Zitate: am 14. 2., 25. 3., 5. 4., 18. 4. 1985, ebenda, S. 186, 360, 389, 471. Allerdings spricht er auch wieder von einem „plan to turn Central America into a Soviet beachhead of aggression“, 25. 3. 1985, ebenda, S. 360; oder „... the Soviets' brazen attempt to impose communism on our doorstep“, 14. 6. 1985, ebenda, S. 765.

¹⁸⁾ G.A. Geyer (Anm. 4), S. 144; Irving Louis Horowitz, *U.S. Power and its Central American Policies*, in: *Washington Quarterly*, 7/4 (Fall 1984) S. 5—12, 12.

wichtig sind und im Krisenfall zu ihrer Sicherung große amerikanische Kräfte zu Lasten der Verteidigung der Verbündeten binden würden), ethnisch-demographische (Einwanderungswellen aus Lateinamerika, die schon heute nicht zu kontrollieren sind) usw.¹⁹⁾. So entsteht zwar ein großes Tableau, eine Art Horrorvision. Aber diese Analyse vermittelt mehr den Charakter einer immensen Fleißarbeit, die auch an die fernsten Eventualitäten denkt, als eine überzeugende plausible Begründung für ein nationales Engagement, das den militärischen Konflikt, und zwar bei Reagans Agententheorie logischerweise mit der Sowjetunion, nicht nur mit Nicaragua, mit einbezieht. Aber der Präsident übernimmt dieses Szenario²⁰⁾.

Zu einer rationalen Analyse kann diese Interpretation nur führen, wenn man die Agententheorie ernst nimmt: Dann handelt eben nicht das kleine Nicaragua, sondern die Sowjetunion unmittelbar in Amerikas „backyard“. Dann läßt sich die Gefährdung eines globalen bipolaren Gleichgewichts konstruieren. Und eben das tut Reagan: „If we permit the Soviets, using the Sandinistas, to establish a beachhead on the American mainland and to spread their subversion, the free world will face a major challenge to the geopolitical balance of power.“²¹⁾.

Diese Rationalität beruht aber eben auf der Realität der Agententheorie. Gerade sie weist jedoch bei distanzierter und nüchterner Betrachtung der Lage in Mittelamerika einen starken Einschub von Irrationalität auf, die im Monroeismus ihre Wurzel hat. Dieser ist, als defensives Prinzip, keineswegs an sich irrational. Aber die reflexhaften Reaktionen sind es, die er als nationaler Mythos produziert.

Die Lage in Mittelamerika ist unklar und verworren. Sie hat komplexe Ursachen, die primär in Mittelamerika selbst liegen, sicher auch mit vergangener Politik der USA, am wenigsten aber mit außeramerikanischer Intervention zu tun haben. Dieser Zustand wird noch lange anhalten. Kurzfristige „Lösungen“ sind schlechthin undenkbar. Amerika hat aus vielfach erörterten Gründen

¹⁹⁾ So Constantine Menges, NSC senior staff member, ausführlich referiert bei Carlos Alberto Montaner, *Containment in Central America: Obstacles and Possibilities*, in: *Washington Quarterly*, 7/4 (Fall 1984) S. 20–27, 21.

²⁰⁾ So z. B. am 25. 3. 1985, in: *Weekly Compilation (Anm. 17)*, S. 360.

²¹⁾ Am 18. 4. 1985, ebenda, S. 471. Hervorhebung v. Verfasser.

Schwierigkeiten, mit anhaltenden Herausforderungen zu leben; es verlangt eindeutig definierte Fronten und Gegner. Bis vor kurzem konnten die USA in Lateinamerika ihre überragende Macht im Namen des Monroeismus einsetzen und die Zweifeltigkeit solcher Lagen dezisionistisch beenden (Secretary of State Olney sprach diesen Gedanken 1895 erstmalig aus).

Angesichts der veränderten politisch-ökonomisch-psychologischen Beziehungen der USA zu Lateinamerika und der globalen Einbindung der Mittelamerika-Konflikte — im Verhältnis zu Gegnern wie zu Verbündeten — läßt sich amerikanische Macht, die zwar global relativiert worden, aber natürlich immer noch überwältigend ist, nicht mehr in „amerikanische“ Lösungen für die Konflikte Mittelamerikas umsetzen. Im Hinblick auf diese wird sie zunehmend irrelevant. Die immer denkbare militärische Intervention würde gewiß den allergeringsten Beitrag dazu leisten.

Die Vereinigten Staaten müssen also heute mit unlösbaren Problemen in nächster Nachbarschaft leben. Sie sind verwundbar geworden durch irreguläre, „unordentliche“, nicht zu definierende, schwer durchschaubare Kräfte, die keinem Staat zuzuordnen und gerade deshalb (weil die gegenüber dem Staate einsetzbare Macht nicht greift) nicht kontrollierbar sind — verwundbar durch den Typus des „internationalen Partisanen“. Das permanente „Sicherheitsdilemma“ der Staaten dieser Welt, von dem die USA in dieser Unmittelbarkeit bis vor kurzem noch verschont geblieben waren, trifft jetzt auch sie. Die Geschichte hat sie eingeholt; sie sind ein Staat unter anderen geworden. Sie haben ihren historisch zufällig privilegierten Status, den sie stets als höheres Recht interpretiert hatten, eingebüßt. Darin liegt das Hauptproblem für die USA in Mittelamerika: Es sind Anpassungsschwierigkeiten an den Allgemeinzustand des internationalen Systems. Dieses anerkennt keinen Anspruch darauf, im eigenen „backyard“ nicht herausgefordert zu sein — obwohl jedermann die Annehmlichkeit einer solchen Lage einräumen würde.

Reagans Monroeismus ist eine nostalgische Rückwendung zu einem heute paradiesisch erscheinenden, aber verlorenen Zustand unilateral definierter und aufrechterhaltener Sicherheit im karibischen Umfeld. Er suggeriert klare Fronten, eindeutige (außeramerikanische) Gegner und die Möglichkeit amerikanischer Lösungen. Es gibt sie nicht mehr.

Mittelamerika — Umsetzung der Analyse in Politik

Mit der Denunzierung des Regimes in Nicaragua und der Aufständischen in El Salvador als fremdbestimmt lieferte die Reagan-Administration die Basis für die schon klassisch gewordenen monroeistischen Reaktionsmuster. Die Stationen der Eskalation sind weitgehend bekannt: Einstellung der anfangs gewährten Wirtschaftshilfe (1979—1981 rd. 119 Mio. US-Dollar) und am 1. Mai 1985 Abbruch aller Handelsbeziehungen und Verkehrsverbindungen; die diplomatischen Beziehungen werden (das ist neu) aufrechterhalten. Sodann militärische Drohgebärden bis eben unterhalb der Schwelle der direkten militärischen Intervention: große und lange dauernde „Manöver“ zu Wasser und zu Lande „gemeinsam“ mit und in Honduras; die Verminung der Häfen von Corinto u. a.; schließlich ab Herbst 1983 die Unterstützung der sogenannten Contras. Diese Unterstützung hat durchaus eine gewisse Reziprozitätslogik für sich: Sie kann sich zu ihrer eigenen Rechtfertigung auf die externe Hilfe für das sandinistische Regime berufen. Mit derselben Plausibilität kann dieses Regime natürlich den von den USA erhobenen Vorwurf der unzulässigen Drittintervention in Nicaragua gegen die USA selbst wenden. Nur die monroeistische Interpretation der USA behandelt diese Fälle diskriminierend ungleich: Ihr zufolge ist die amerikanische Hilfe oder Intervention legitim, wenn nicht legal, dient sie doch der Abwehr der illegitimen (illegalen) Hilfe bzw. Intervention Dritter für/in Nicaragua. Der Nachprüfung durch eine relativ abgehobene Instanz, den Internationalen Gerichtshof im Haag (IGH), haben sich die USA durch die Kündigung ihrer Unterwerfungserklärung von 1946 unter die Zuständigkeit des IGH nach Art. 36 Abs. 2 seines Statuts als Reaktion auf die Klage Nicaraguas entzogen.

Es entspricht langer amerikanischer Tradition, derartige Maßnahmen als „Selbstverteidigung“ zu bezeichnen und ihre Konformität mit den Satzungen von UNO und OAS sowie dem Rio-Vertrag zu postulieren²²). Einen „bewaffneten Angriff“, gegen den die sogenannte Verteidigung sich richten könnte, haben allerdings auch die USA nicht einmal behauptet. Wenn der Rio-Vertrag und die OAS-Satzung die Reichweite zulässi-

ger Selbstverteidigung über den bewaffneten Angriff hinaus in Richtung „ideologische Aggression“ ausdehnen sollten (was diese Texte stellenweise nahelegen, aber gleichwohl umstritten ist), dann wäre diese Art „Verteidigung“ allenfalls als interamerikanische Konfliktmaßnahme aufgrund formalisierter Mehrheitsverfahren und -beschlüsse denkbar, die es aber hier nicht gegeben hat. Keinesfalls aber stellen sie einem Einzelstaat ein „Selbstverteidigungsrecht“ zur Verfügung, das in Phantasiezonen der Abwehr politischer Unbequemlichkeiten vorstößt — mögen diese auch noch so fühlbar und nachvollziehbar sein.

Entsprechend stark gerät auch die emotional-ideologische Aufwertung der Contras — dies wohl primär für den politischen Hausgebrauch in den USA: Sie soll Kongreß und Öffentlichkeit überzeugen, die zögernd-mißtrauisch reagieren und militärische Verwicklungen fürchten (ein „zweites Vietnam“). Deshalb stilisiert Reagan die Contras zur „democratic resistance“ bzw. zu „freedom fighters“ hoch und versucht, sie bzw. die amerikanische Hilfe für sie durch ihre Gleichsetzung mit zentralen Symbolen der amerikanischen Geschichte zu legitimieren: „They are the moral equal of our Founding Fathers ... the struggle here is not right versus left; it is right versus wrong“²³).

Die Diskussion und Kritik an der Unterstützung der Contras ist jedenfalls im Kongreß mehr taktisch als grundsätzlich; sie fürchtet vor allem die militärische Verwicklung der USA nach dem Muster Vietnams, zieht aber die monroeistische Interpretation und Reaktion im übrigen kaum in Zweifel. Sie führte 1984 immerhin zur Einstellung dieser Hilfe. Durch geschickte quantitative und inhaltliche Beschränkung sowie starkes Lobbying im Kongreß erreichte Reagan im Sommer 1985 die Wiederaufnahme von „humanitärer Hilfe“: statt Waffen und Munition nur Medizin, Nahrung, Kleidung u. ä. Aber auch so werden die Rebellen entsprechend entlastet, zumal die militärische Ausrüstung privat (durch „Spenden“) weitergeführt worden sein soll.

Offenbar sind aber auch die verschiedenen Verhandlungsprozesse — die bilateralen wie die multilateralen (Contadora) — von dem monroe-

²²) So Reagan in seiner State of the Union Message vom 24. 1. und 6. 2. 1985, in: Weekly Compilation, 21 (1985), S. 79, 146.

²³) Reagan am 16. 2. und 1. 3. 1985, ebenda, S. 186, 245.

istischen Muster geprägt worden. Die Quellen lassen hier keine eindeutigen Aussagen zu. Es scheint, daß die Vereinigten Staaten in den seltenen bilateralen Gesprächsrunden mit Nicaragua maximale, dabei unpräzise formulierte und prä-sentierbare Ziele — praktisch die Selbstpreisgabe des Regimes — zur Voraussetzung für Verhandlungen über die Verbesserung der Beziehungen machten und Signale für vielleicht mögliche Teilkompromisse ignorierten. Eine sorgfältige Analyse der Gespräche kommt zu dem Ergebnis, daß „U. S. officials operated in a manner that guaranteed their failure“²⁴).

Die lateinamerikanischen Contadora-Verhandlungen verfolgten das Ziel, die Region zu befrieden, unter Anerkennung der Existenz und Souveränität aller beteiligten Staaten/Regierungen. Diese sehr „lateinamerikanisch“-pluralistische Konzeption²⁵) war vermutlich deshalb zu keinem Zeitpunkt mit der monroeistischen Zielsetzung der USA in Einklang zu bringen, obwohl die USA den Contadora-Prozeß verbal unterstützten. Der Kongreß forderte diese Unterstützung ausdrücklich. Die USA (oder ihre Verbündeten) stellten jedoch offenbar neue Forderungen, wenn Verständigungsmöglichkeiten auftauchten. Die erwähnte Analyse meint vorsichtig abwägend: „... U. S. demands clearly have made the process more difficult.“ Und abschließend: „No doubt American impatience, ineptitude, and extreme demands contributed to the demise of the peace effort.“²⁶)

Beim Problem „Export der Revolution“ von Kuba oder Nicaragua werden — historisch und kulturell bedingt — unterschiedliche Perzeptionen derselben Sachverhalte deutlich. Sie helfen vielleicht, die unterschiedlichen Positionen der USA und Lateinamerikas zu erklären: Monroeismus und Bolivarismus, Pluralismus o. ä. Auch die meisten Staaten Lateinamerikas, und zwar nicht nur reaktionäre Militärdiktaturen, mißbilligen die Radikalisierung in Kuba und Nicaragua und entwickeln Mißtrauen und Sorge ihnen gegenüber (Mexiko z. B.). Gleichwohl verkörpern beide Staaten für Lateinamerika die Tradition des Bolivarismus, respektiert Lateinamerika den

Beitrag, den beide zur Entwicklung einer neuen lateinamerikanischen Identität gerade gegenüber den USA geleistet haben.

Noch wichtiger ist aber vielleicht folgende Erwägung: Den USA erscheint die unkontrollierbare Penetration staatlicher Grenzen durch nicht-staatliche, ideologisch stark motivierte Bewegungen als besonders bedrohlich. Staatliche und gesellschaftliche Räume sind in Lateinamerika weniger stark verfestigt und gegeneinander abgeschottet; Grenzen spielen eine weit geringere Rolle. Trotz vielfacher Gegensätze zwischen Staaten und Herrschaftseliten wirken hier eine einheitliche Kulturexposition, eine lange politische Tradition des leichten Standortwechsels politischer Gruppen (Chiles politische Opposition operiert jetzt etwa von Argentinien aus) und schließlich das Band eines gemeinsamen lateinamerikanischen Nationalismus. Die Penetration von Grenzen findet deshalb in Lateinamerika dauernd statt. Unterstützung für die „Revolution“ in einem anderen Lande, Anathema für die USA (zumindest bei Anzeichen von Radikalität in der Revolution), erscheint den Lateinamerikanern, jedenfalls jenseits der unmittelbaren Nachbarschaft zu Kuba oder Nicaragua, als fast natürlich und alltäglich. Das gilt erst recht für die Perspektive Kubas oder Nicaraguas. Zwar hat sich der Charakter revolutionärer Aktivitäten seit Castro qualitativ verändert. Dennoch ist vor diesem Hintergrund der lateinamerikanische Lösungsansatz für die Probleme Lateinamerikas ein anderer als der der USA: Er ist offener und pluralistischer.

Betreiben die USA nun mit allen Mitteln „short of direct military intervention“ den Sturz des sandinistischen Regimes? Präsident Reagan hat das begreiflicherweise immer wieder geleugnet. Innerhalb der Administration gibt es dazu offenbar unterschiedliche Meinungen. Reagan hat aber zugleich öffentlich betont: es komme auf den Politikwandel, die Wiederherstellung der demokratischen Ziele der Anti-Somoza-Revolution, den Regime-Wandel an: „... remove in the sense of its present structure, in which it is a Communist totalitarian state ...“; es sei „fine“, wenn der Wandel durch dieselben Personen bewirkt werde...²⁷). Das Ziel ist eigentlich unmißverständlich. Wichtiger aber und von außen zur Zeit nicht zu beantworten ist die Frage, welche Mittel die

²⁴) Roy Gutman, *America's Diplomatic Charade*, in: *Foreign Policy*, 56 (1984), S. 3—23, 4.

²⁵) Vgl. das Contadora „Document of Objectives“ mit Friedensvorschlägen für Mittelamerika, am 6. 10. 1983 dem UN Sec. Gen. übergeben, abgedr. in: M. Falcoff/R. Royal (Anm. 13), S. 457 ff.

²⁶) R. Gutman (Anm. 24), S. 22 f.

²⁷) So Reagan am 7. 2., 21. 2. und 11. 3. 1985, in: *Weekly Compilation* (Anm. 22), S. 153, 212, 281.

USA dafür einzusetzen bereit sind. Außer der direkten militärischen Intervention sind allerdings kaum noch andere Drehungen an der Pressionsschraube denkbar.

Die amerikanische Politik gegenüber den anderen Staaten Mittelamerikas besteht in der gewissermaßen spiegelbildlich-positiven Seite des Monroeismus: politische, wirtschaftliche und mi-

litärische — kurz: demokratiefördernde — Unterstützung dieser Staaten, insbesondere dann, wenn sie eine demokratische Legitimation vorweisen können. Das galt schon immer für Costa Rica, seit den Wahlen auch für das Duarte-Regime in El Salvador (dort auch technische Wahlhilfe usw.), neuerdings auch für Honduras und sogar für Guatemala²⁸⁾.

Regionale Politik-Konzepte

Darüber hinaus gab es zwei Ansätze zu größeren und längerfristig angelegten regionalen Politik-Konzepten: Reagans Caribbean Basin Initiative (CBI) und den Bericht der überparteilichen President's National Bipartisan Commission on Central America, nach ihren Initiatoren bzw. Vorsitzenden kurz Kissinger (-Jackson) Report genannt (1984). Beide Ansätze haben die Erwartungen enttäuscht, die mit ihnen verbunden waren.

Die als großer Wurf konzipierte CBI, von Reagan im Februar 1982 in einer Rede vor der OAS vorgestellt, verfolgte drei Ziele: Erstens eine kurzfristige Erhöhung der Wirtschaftshilfe, noch 1982 vom Kongreß beschlossen. Zweitens die Stärkung des privaten Sektors gegenüber staatlicher Wirtschaftshilfe durch Erleichterung des Zugangs zum amerikanischen Markt für Produkte aus der Region: zwölf Jahre Zollfreiheit. Die praktische Bedeutung war jedoch gering, denn ohnehin waren schon 80—85 % der fraglichen Produkte in den USA zollfrei; für den geringen verbleibenden Bereich sahen Reagan und dann der Kongreß auf Druck von Industrie und Gewerkschaften zahlreiche Ausnahmen und Notbremsen vor, um nicht amerikanische Arbeitsplätze und Kapazitäten zu vernichten. Drittens schließlich sollten amerikanische Steuervergünstigungen amerikanische Investitionen in der Region anregen. Der Kongreß reduzierte sie auf Steuervorteile für Kongreßreisen in die Region²⁹⁾ — d. h. in Hotels, die ohnehin meist amerikanischen Unternehmen gehören.

Nicht viel besser erging es dem Kissinger-Bericht³⁰⁾. Er ist besonders enttäuschend, weil ihm

²⁸⁾ Vgl. Reagan am 12. 2. 1985, ebenda, S. 171.

²⁹⁾ Vgl. die Zusammenfassung der Gesetzesgeschichte und Inhalte, in: Congressional Quarterly Almanac (1983), S. 252f.; dazu auch David F. Ross, The Caribbean Basin Initiative: Threat or Promise?, in: K. M. Coleman/G. C. Herring (Anm. 13), S. 137—155.

³⁰⁾ Report on the President's National Bipartisan Commission on Central America, Washington, D. C., 1984;

trotz engagierten Sachverständes im Grunde nichts Neues bzw. nur mehr vom Alten einfiel. Im Guatemala-Jahr 1954 wäre er revolutionär gewesen. Analyse und Therapie sind traditionell: Die unvermeidbaren Modernisierungsunruhen würden von der Sowjetunion und Kuba ausgenutzt. Der Bericht, dem ein lineares Entwicklungsmodell zugrunde liegt, verlangt massive wirtschaftliche Unterstützung, militärische Außenabsicherung und Demokratie-Hilfe, um eine gerechtere Gesellschaft, Frieden und Stabilität, Demokratie und rule of law zu entwickeln und so den sowjetischen Einfluß auszuschalten. Der Bericht empfahl ein Sechs-Jahresprogramm über 8,8 Mrd. US-Dollar und die Errichtung einer Central American Development Organization.

Alle diese Elemente finden sich bereits im Marshall-Plan oder in Kennedys Alliance for Progress. Daß diese Rezepte in Lateinamerika seit Jahrzehnten gescheitert sind und das Problem darin bestehen könnte, daß es überhaupt vermutlich keine „amerikanischen Lösungen“ für Mittelamerikas Probleme gibt, auch wenn sie teuer und gut gemeint sind, ignoriert der Bericht. Aber niemand wollte das hören, so jedenfalls behauptet ein ungenannter „distinguished political scientist“, Berater der Kommission, denn der Bericht „was, fundamentally, a political document designed for the President of the United States“³¹⁾.

Die legislative Umsetzung der konzeptionellen Vorstellungen blieb alsbald im Kongreß stecken.

Secr. St. Shultz am 9. 2. 1984 vor dem House Com. For. Aff., in: Dept. of State Bulletin, 84 (Mai 1984), S. 17—20; dazu Abraham F. Lowenthal, The United States and Central America: Reflections on the Kissinger Commission Report, in: K. M. Coleman/G. C. Herring (Anm. 13), S. 205—215; kritisch wie der Verf.; optimistischer hinsichtlich der Wirksamkeit von massiver Hilfe jedoch Lowenthal, The Development Alternative (Anm. 13).

³¹⁾ Zit. von L. D. Langley (Anm. 13), S. 162 (Hervorhebung im Original).

Dieser beschloß zwar die für 1985 beantragten Mittel, verwarf aber in schöner Allianz zwischen Senator Jesse Helms und liberalen Demokraten das Kernstück, die Sechs-Jahres-Budgetierung. Der Kampf um die jährlichen Auslandshilfemittel geht also routinemäßig weiter. Vom Kissinger-Bericht spricht nur der Präsident noch gelegentlich.

Das Kernproblem mit der Rezeptur des Kissinger-Berichts ist der Widerspruch zwischen der amerikanischen Lösung und der mittelamerikanischen Realität. Das amerikanische Modell setzt für seine „Lösung“ das Potential des Mittelsektors als der politisch und wirtschaftlich maßgebenden Kraft voraus. Damit sind mittlere gemäßigte politische Positionen gemeint wie auch bürgerliche Mittelschichten als ihre historisch verlässlichsten sozialen Träger. In jahrzehntelanger Wirtschafts- und Entwicklungshilfe hat sich jedoch gezeigt, daß externe Maßnahmen von der im Kissinger-Bericht vorgesehenen Art jedenfalls nicht geeignet sind, dieses Potential zu schaffen. Duarte verkörpert es vielleicht; aber seine politische Basis ist offensichtlich schwach. Es ist fraglich, ob er nicht zwischen den linken und rechten Kräften zerrieben wird. Da dieser Mittelsektor fehlt oder schwach ist, finden die Vereinigten Staaten immer wieder — selbst wenn sie sie nicht lieben — in der extremen Rechten (da die Linke ausscheidet) ihren einzigen Partner. Dies ist die vom Bericht ignorierte Lehre aus dem Scheitern der Allianz für den Fortschritt. Entweder reichen auch die amerikanischen Mittel nicht aus oder, was wahrscheinlicher ist, die zugrundeliegende Theorie ist falsch.

Rechte (militärische oder zivile) Diktatoren als zwar ungeliebte, aber doch den Umständen nach unverzichtbare Garanten amerikanischer strategischer oder ökonomischer Interessen — das erklärt zugleich die Härte und Schnelligkeit, mit der die USA sie fallen lassen oder ihren Abgang beschleunigen, wenn ihre Position erschüttert ist und sie deshalb im Hinblick auf diese amerikanischen Interessen funktionslos werden. Das jüngste Schicksal des Diktators Duvalier jr. in Haïti verdeutlicht diese These. Sie macht es aber auch überflüssig, die Frage einer „grundsätzlichen“ (der wievielten?) Abkehr der USA von den Diktaturen Lateinamerikas zu diskutieren.

Erst nach längerem Zögern versuchte Reagan schließlich in seiner Rede am 27. April 1983 vor beiden Häusern des Kongresses³²⁾, der Lateinamerika-Politik seiner Administration einen konzeptionellen Rahmen zu geben. Er faßte ihn in vier Grundsätzen oder Zielformulierungen zusammen, die offenbar eine verbindliche Sprachregelung oder einen Konsens innerhalb der Administration darstellten, denn sie finden sich — und zwar in dieser Reihenfolge — danach immer wieder in öffentlichen und amtlichen Erklärungen Reagans und seiner Berater. Diese Grundsätze lauten: Die USA müßten in Lateinamerika unterstützen 1. Demokratie, entsprechende Reformen und menschliche Freiheit, 2. die wirtschaftliche Entwicklung, 3. die militärische Sicherheit und 4. den Dialog und Verhandlungen in und zwischen den Nationen der Region.

Wie diese Grundsätze konkret ausgefüllt bzw. nicht ausgefüllt worden sind, ist zuvor dargelegt worden.

Die erstaunliche Unbestimmtheit der Demokratie-Priorität und ihre Naivität angesichts des Widerspruches zur Politik der Unterstützung für autoritäre (sofern nur antikommunistische) Regime lösen sich auf — für die USA jedenfalls; für das demokratische Lateinamerika bleibt der Widerspruch eine Quelle der Irritation³³⁾ —, wenn man die Vorstellungen der Administration über „Demokratie“ zu erschließen sucht. Sofern man ihre Äußerungen dazu ernst nehmen darf, wird „Demokratie“, jedenfalls in Mittelamerika, nicht als human-ethisch-politischer Wert verstanden, sondern rein instrumental. Sie fügt sich auf diese Weise in den Monroeismus-Kontext ein: Demokratie ist nach Reagan das wirksamste Mittel, um den Kommunismus in Lateinamerika einzudämmen³⁴⁾. Oder sie wird, amerikanischer Tradition folgend, mit privater Wirtschaftsfreiheit (free enterprise) identifiziert und als Mittel zu deren Sicherung angesehen. So jedenfalls meinte Ass. Secretary of State for Latin American Affairs, Motley: „... a functioning democratic system provides the best chance for stability that investors need to plan ahead“³⁵⁾.

³²⁾ Vgl. Weekly Compilation, 19 (1983), S. 608—614.

³³⁾ Vgl. Carlos Alberto Montaner (Anm. 19), S. 25.

³⁴⁾ Reagan am 22. 2. 1983 (Anm. 32), S. 270—277.

³⁵⁾ Langhorne A. Motley, Democracy as a Problem-solving Mechanism, Ansprache vom 8. 12. 1983, in: Department of State Bulletin (Februar 1984), S. 43 ff.

Lateinamerika: Redemokratisierung

Es ist zuvor viel von Mittelamerika und der Karibik die Rede gewesen, wenig von Lateinamerika allgemein. Das entspricht der Interessenartikulation der Reagan-Administration und der historischen Priorität dieser Region in der amerikanischen Aufmerksamkeit. Es gibt dagegen kaum Stellungnahmen zu einer allgemeinen Lateinamerika-Politik. Diese war zunächst, von Mittelamerika abgesehen, durch zwei Haltungen gekennzeichnet gewesen: Rückkehr zur Unterstützung für antikommunistische, wenn auch undemokratisch-autoritäre Regime (Argentinien, Chile, Uruguay); sodann Reduzierung der staatlichen Rolle im Bereich der Wirtschaftshilfe und darüber hinaus allgemein das Ziel, im Handel und bei Finanztransaktionen den privaten Sektor zu stärken und den staatlichen Anteil (foreign aid, Kredite etc.) zu reduzieren.

Erst die Redemokratisierungsbewegung in Lateinamerika (Argentinien, Uruguay, Brasilien vor allem) hat Lateinamerika jenseits von Mittelamerika und Karibik wieder ins politische Bewußtsein der USA gehoben. Diese Wandlungen erfolgten völlig ohne amerikanisches Zutun, wenn nicht sogar — angesichts der Unterstützung für autoritäre antikommunistische Regime — gegen sie. Sie sind das Ergebnis des Drucks demokratischer Bewegungen ebenso wie der puren Erschöpfung der Militärregime, die deshalb die neuen zivilen demokratischen Regierungen mit der Hypothek ihrer ungelösten Probleme (insbesondere wirtschaftliche Stagnation und Verschuldung) belasten. Hinsichtlich der Auslandsschulden will die Reagan-Administration ohne Anerkennung eigener Verantwortlichkeiten den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die privaten Banken ermuntern, Umschuldungsabkommen zu schließen³⁶).

³⁶) So Reagan am 24. 1. 1985, in: Weekly Compilation, 21 (1985), S. 77, 79; auch Ass. Sec. St. Motley (Anm. 35).

Das grundsätzliche amerikanische Interesse an der Demokratie in Lateinamerika kann gar nicht in Zweifel gezogen werden. Gleichwohl steht es unter dem oben erwähnten Vorbehalt, daß — so sehen es jedenfalls die USA — fundamentale amerikanische Interessen (strategische, wirtschaftliche) unbedingt gesichert werden müssen, auch durch die Kooperation mit Diktatoren. Ebenso unbezweifelbar ist jedoch, daß die USA diese Ziele lieber gemeinsam mit demokratischen Regierungen zu erreichen suchen würden. Deshalb ist es nicht eigentlich Opportunismus, sondern eher konsequenter Pragmatismus, wenn die USA sich jetzt so nachdrücklich dieser Redemokratisierungsbewegung in Lateinamerika anschließen und die Demokratie-Priorität aus Reagans Mittelamerika-Rede vom 27. April 1983 nun auf Lateinamerika allgemein übertragen. Sie haben damit jedoch das erwähnte Glaubwürdigkeitsproblem in Lateinamerika.

Ein neues Instrument zur Implementierung des Demokratie-Engagements ist das durch Gesetz geschaffene und finanzierte National Endowment for Democracy. Die Stiftung soll jedoch nicht selbst Politik treiben, sondern Einrichtungen (Stiftungen) z. B. der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und politischen Parteien unterstützen. Diese sollen dann ihrerseits (nicht zuletzt nach dem Vorbild entsprechender deutscher Institutionen) ihren Partnern in Lateinamerika finanziell und mit praktischer „Demokratie-Unterweisung“ helfen — möglichst pragmatisch, unideologisch —, Demokratie zu praktizieren und dadurch zu sichern³⁷). Diese Tendenz zur „Privatisierung“ oder „Vergesellschaftung“ der Außenpolitik entspricht sicher der konservativen Philosophie der Administration. Darüber hinaus sind größere Konzepte oder Ansätze nicht erkennbar. Es bleibt offen, ob „Demokratie“ hier Ziel oder nur Mittel ist.

³⁷) Vgl. Congressional Quarterly Almanac (1983), S. 148f.

Die Lateinamerika-Politik der Sowjetunion

I. Der Stellenwert Lateinamerikas in der sowjetischen Außenpolitik *)

Im Unterschied zur bipolaren Weltsicht Stalins, derzufolge das wachsende sozialistische Lager dem durch unvermeidliche Kriege zwischen den imperialistischen Staaten zum Untergang verurteilten kapitalistischen Lager gegenüberstand und alle Staaten entweder dem einen oder anderen Lager angehörten¹⁾, sind unter seinem Nachfolger Chruschtschow die durch den Zerfall der Kolonialreiche entstandenen neuen Staaten in Asien und Afrika als „Zone des Friedens“ ins Blickfeld der sowjetischen Außenpolitik gerückt²⁾. Deren Strategie wurde darauf angelegt, den zum Bestandteil der internationalen Revolutionsbewegung der Arbeiterklasse erklärten „Befreiungskampf“ der nationalistisch orientierten Eliten dem „anti-imperialistischen Kampf“ des sozialistischen Lagers dienstbar zu machen.

Richteten die Sowjets in den fünfziger Jahren ihre Aufmerksamkeit so gut wie ausschließlich auf die Entwicklungen in Asien und Afrika — Lateinamerika galt als fest unter US-Kontrolle und außerhalb der „Friedenszone“ stehend —, so änderte sich dies im Gefolge der kubanischen Revolution von 1959, die den durch die Intervention der USA in Guatemala fünf Jahre zuvor noch bestätigten „Mythos“ vom „geographischen Fatalismus“ erschüttert hatte. Nicht nur gelang es der Sowjetunion, politisch, wirtschaftlich und militärisch in Kuba, und damit im strategischen „Hinterhof“ der USA Fuß zu fassen; vielmehr bewirkten die Fähigkeit der kubanischen Revolutionäre, sich gegen US-amerikanische Pressionen zu behaupten, ihr Bekenntnis zum Marxismus-Leninismus und die sozialistischen Umgestaltungen eine Neueinschätzung der Chancen für

den „nationalen Befreiungskampf“ in Lateinamerika.

In ihrer Deklaration vom Dezember 1960 stellten die in Moskau versammelten Führer von 81 Kommunistischen Parteien (im folgenden: KPs) fest, daß „der Sieg der kubanischen Revolution dem Kampf der lateinamerikanischen Völker für vollständige nationale Unabhängigkeit mächtigen Auftrieb gegeben“ und in Lateinamerika „eine Front des aktiven Kampfes gegen den Imperialismus“ eröffnet habe³⁾. Der „mutige Befreiungskampf . . . gegen den US-Imperialismus und seine Komplizen“, obwohl nicht von den lateinamerikanischen KPs, sondern von der sino-guevaristischen Revolutionsstrategie verhafteten, an der castristischen Aufstandsbewegung orientierten Guerillas an- und durchgeführt, fand besondere Aufmerksamkeit in Breshnews Rechenschaftsbericht auf dem XXIII. Parteitag der KPdSU⁴⁾. Die in den sechziger Jahren in Lateinamerika entstehenden Befreiungsbewegungen und linken Regime veranlaßten die unter der Ägide der KPdSU stattfindende kommunistische Weltkonferenz von 1969 zu erklären, daß sich „in diesem Teil der Welt militante, demokratische, anti-imperialistische Bewegungen und revolutionäre Prozesse entwickeln, die den Weg zum Sozialismus bahnen“⁵⁾.

Wie sehr sich die sowjetische Einschätzung der Rolle Lateinamerikas in der Ost-West-Auseinandersetzung aufgrund der kubanischen Revolution, der Machtergreifung reformistischer Militärs in Peru (1968) und des Wahlsiegs der Unidad Popular Allendes in Chile (1970) wandelte, erhellt ein maßgeblicher Artikel des ZK-Sekretärs Ponomarjow. Ihm zufolge waren diese Ereignisse „Grund genug davon zu sprechen, daß sich der revolutionäre Prozeß (in Lateinamerika — R. K. F.) in einem rascheren Tempo weiterent-

*) Unter dem Begriff „Lateinamerika“ wird Süd- und Mittelamerika sowie die Karibik verstanden. Russische Wörter werden im Text in der „populären“ Umschrift wiedergegeben; in den Quellennachweisen wird die wissenschaftliche Transliteration verwendet.

¹⁾ Vgl. Ökonomische Probleme des Sozialismus in der UdSSR, Berlin (Ost) 1952.

²⁾ Pravda (Moskau), 15. Februar 1956.

³⁾ Pravda, 6. Dezember 1960.

⁴⁾ Pravda, 30. März 1966.

⁵⁾ Pravda, 18. Juni 1969.

wickelt als in anderen Teilen der nichtsozialistischen Welt“⁶⁾. Den Sowjets ist bewußt geworden, daß die Entwicklung in Lateinamerika „starke Auswirkungen auf eine weitere (von ihnen angestrebte — R. K. F.) Veränderung im internationalen Kräfteverhältnis“ zeitigen⁷⁾, sich die Waage also entscheidend zu ihren Gunsten neigen würde: „Die kubanische Revolution und positive Veränderungen in einer Reihe lateinamerikanischer Staaten haben gezeigt, daß die sozio-ökonomischen Prozesse auf diesem Kontinent die dortige Position der USA zu schwächen, ja sogar zu untergraben vermögen.“⁸⁾

Lateinamerika nimmt deshalb im Rahmen des globalen Wettstreits mit den USA um die Gewinnung von Einflußzonen und Machtpositionen zwar keinen prioritären, wohl aber einen hohen

Rang in der sowjetischen Außenpolitik ein. Die in den sechziger und siebziger Jahren forcierte Aufrüstung der Sowjetunion, insbesondere der Ausbau ihrer strategischen Waffensysteme und der maritimen Streitmacht, untermauerte — ungeachtet des Rückschlags in der Kuba-Krise vom Oktober 1962 — den Anspruch auf Weltgeltung, und das heißt, auf Mitsprache auch in Angelegenheiten der westlichen Hemisphäre. Das Ausgreifen der sowjetischen Außenpolitik nach Asien und Afrika und die durch Kuba vermittelte Präsenz der Sowjetunion in der Karibik waren für Breshnew Grund genug, um auf dem XXV. Parteitag der KPdSU (1976) festzustellen, daß „es sicherlich keinen Winkel auf der Erde gibt, wo die Verhältnisse bei der Gestaltung der sowjetischen Außenpolitik nicht auf die eine oder andere Weise berücksichtigt werden müßten“⁹⁾.

II. Ziele der sowjetischen Lateinamerika-Politik

In Anbetracht der US-amerikanischen regionalen Präponderanz einerseits und der beschränkten militärischen Einsatzfähigkeit der Sowjetunion in der westlichen Hemisphäre und ihres begrenzten wirtschaftlichen Potentials andererseits besteht die Zielsetzung der sowjetischen Lateinamerika-Politik weniger in der direkten Hilfestellung bei der Aufrichtung von sich zum Marxismus-Leninismus bekennenden Regimen, als vielmehr in der Stimulierung und politisch-propagandistischen Unterstützung von innen- und außenpolitischen Prozessen, die geeignet sind, die Dominanz der USA auszuhöhlen und der Sowjetunion in der globalen Auseinandersetzung mit den USA — sei es auch nur indirekt — vorteilhafte Positionen zu verschaffen. Solche innen- wie außenpolitischen Prozesse können sein:

— die Demokratisierung, insbesondere dann, wenn sie den KPs Chancen zur politischen Beteiligung eröffnet;

— die Neutralisierung von mit US-Interessen verwobenen Eliten;

⁶⁾ B. Ponomarëv, Aktual'nye problemy teorii mirovogo revoljucionnogo processa (Aktuelle Probleme der Theorie des weltrevolutionären Prozesses), in: Kommunist (Moskau), (1971) 15, S. 37 ff., 59.

⁷⁾ Ebenda, S. 62.

⁸⁾ A. Gromyko/A. Kokoshin (Kokošin), US Foreign Policy Strategy for the 1970s, in: International Affairs (Moskau), (1973) 10, S. 67 ff., 71.

⁹⁾ Pravda, 25. Februar 1976.

— die Bekundung anti-nordamerikanischer Einstellungen;

— Maßnahmen zur Kontrolle von Ressourcen und transnationalen Unternehmen sowie die Diversifizierung von Handelsbeziehungen;

— Schritte zur ökonomischen Integration (insbesondere solche, die mit anti-nordamerikanischer Stoßrichtung erfolgen, wie die 1975 erfolgte Gründung des Sistema Económico Latinoamericano);

— Forderungen nach Zurückdrängung der US-Dominanz innerhalb der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS);

— das Eintreten für eine Neue Weltwirtschaftsordnung; Beitritte zur Bewegung der Blockfreien, jedwede Politik einer Annäherung an Kuba;

— die Entstehung von die überkommenen politischen und sozialen Strukturen und die USA bekämpfenden revolutionären Bewegungen sowie die Machtergreifung durch linksradikale Kräfte.

Lateinamerika ist, wie sowjetischerseits festgestellt wurde, der „verwundbare Unterleib“ der USA¹⁰⁾. Vom zunehmenden „ökonomischen Nationalismus“ der Lateinamerikaner könnten die Sowjets erwarten, daß er Probleme für die Ver-

¹⁰⁾ V. Vasilyev (Vasilev), The United States' „New Approach“ to Latin America, in: International Affairs (Moskau), (1971) 6, S. 43 ff., 43.

sorgung der US-Industrie mit für diese wichtigen Rohstoffen schafft; die jeweils nationale Übernahme der Kontrolle über die Ausbeutung und Vermarktung von Rohstoffen (wie in Mexiko, Venezuela, Peru, Jamaika, Guyana) wurde von ihnen enthusiastisch begrüßt. Marxistisch-leninistische Regime im Karibischen Becken könnten ein Störfaktor im Netz der für die USA vitalen karibischen Seewege sein. Deren Bedeutung beruht nach Angaben der US-Navy darauf, daß rund 50 % der Erdöl-, 65 % der Benzin-, 75 % der Bauxiteinfuhren (aus Jamaika und Guayana) und

noch höhere Anteile bei Kobalt, Mangan und Platin über die Karibik und den Golf von Mexiko in die USA gelangen. Unverzichtbar für die USA ist die Kontrolle über diese Verbindungen auch wegen der Seetransporte zwischen ihren atlantischen und pazifischen Häfen. Darüber hinaus ist die Karibik für das atlantische Bündnis von Bedeutung, weil im militärischen Konfliktfall über 85 % des Nachschubs für Europa über die Häfen der US-Südküste geleitet werden müßten und deren Schutz US-Streitkräfte binden würde¹¹⁾.

III. Die kommunistischen Parteien und die Wege zur Macht

Die Sowjetunion kann sich in Lateinamerika auf einen geschlossenen Block von Parteien stützen, die ihren Standpunkt in ideologischen Fragen teilen und ihrer Lateinamerika-Politik loyal folgen. Allerdings ist es in den sechziger Jahren, zum Teil auch später, infolge des sowjetisch-chinesischen Konflikts und wegen Uneinigkeit über die Nachahmung oder Verwerfung des kubanischen Revolutionsmodells — in Venezuela auch wegen der sowjetischen Intervention in der ČSSR — zu zahlreichen Abspaltungen gekommen, die das linke Spektrum, zusätzlich zu den trotzkistischen Splitterparteien, stark aufgefächert haben. Gegenwärtig gibt es in Lateinamerika (einschließlich der französischen Übersee-Departements Guadelupe und Martinique) 27 KPs; hinzu kommt, neben der offiziellen kommunistischen Nicaraguanischen Sozialistischen Partei, die sich ebenfalls zum Marxismus-Leninismus bekennende Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Die Mitgliederzahl dieser KPs wird auf rd. 655 000 geschätzt, wovon allerdings 434 000 auf Kuba entfallen. Stärkste KP ist, abgesehen von der kubanischen, die argentinische mit etwa 70 000 Mitgliedern; die mexikanische zählt 41 000. Zehn Parteien haben jeweils weniger als 1 000 Mitglieder¹²⁾.

Achtzehn KPs sind legalisiert; die KP Kubas und die FSLN sind an der Regierung. Sieben KPs — in Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Paraguay und Uruguay — sind verboten; der

KP Uruguays wurde allerdings gestattet, im Rahmen der Frente Amplio, einer Linkskoalition, eigene Kandidaten zu den Wahlen von 1984 aufzustellen; die Brasilianische KP hat einen semilegalen Status. In vierzehn Ländern haben die KPs, zum Teil innerhalb linker Dachorganisationen oder Wahlkoalitionen — wie der fünf Parteien umfassenden Izquierda Unida (Vereinten Linken) in Peru —, an den letzten Parlamentswahlen teilgenommen. Die von ihnen hierbei errungenen Stimmenanteile schwanken zwischen 1,2 % (Kolumbien) und 19,5 % (Guayana), abgesehen von den 22,6 % bei der Wahl zum örtlichen Vertretungsorgan in Guadelupe. In zehn Parlamenten (außer Kuba) nehmen die KPs, wenn auch nur wenige, Sitze ein¹³⁾. Mögen auch die Zahlen der von den marxistisch-leninistischen Fronten errungenen Stimmen sehr niedrig und die auf die KPs innerhalb dieser Bündnisse entfallenden Anteile in Relation zu den Stimmenanteilen „bürgerlicher“ Parteien noch geringer sein, oder eine pro-sowjetische KP, wie diejenige Venezuelas, schlechter abschneiden als das von ihr 1971 abgespaltene, eurokommunistisch orientierte Movimiento al Socialismo (MAS) — die KPs sehen sich jedoch insoweit in ihrer Volksfrontstrategie bestätigt, die parlamentarische Basis der Linken und (linken Mitte) auszubauen und mit Hilfe der Gewerkschaften, auf die sie in einigen Ländern — wie in Bolivien — starken Einfluß haben, auf sozioökonomische Reformen zu drängen.

Die Einstellungen und Aktivitäten der lateinamerikanischen KPs werden von der KPdSU über vielerlei Kanäle koordiniert und kontrolliert:

¹¹⁾ Vgl. K. Feldmeyer, Für amerikanische Besorgnisse gibt es triftige Gründe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. November 1984.

¹²⁾ Nach R. F. Staar (Ed.), Yearbook on International Communist Affairs 1985, Stanford (Cal.) 1985, S. XIII ff.

¹³⁾ Unter Zugrundelegung von Angaben in Staar (Anm. 12).

durch die Internationale Abteilung des ZK der KPdSU, durch Besuche lateinamerikanischer KP-Führer in Moskau zu gemeinsamen Lagebeurteilungen und anlässlich von KPdSU-Kongressen, durch die Anwesenheit führender KPdSU-Vertreter auf den Kongressen der lateinamerikanischen KPs, durch die Teilnahme an kommunistischen Weltkonferenzen (wie 1960 und 1969) und durch die Veranstaltung von regionalen Konferenzen (wie 1964 und 1975 in Havanna) und subregionalen Treffen. Dem Meinungsaustausch und den Koordinationsaufgaben dienen auch die von der Redaktion der Zeitschrift „Probleme des Friedens und des Sozialismus“ in Prag veranstalteten Symposien.

In der partiell über sechzigjährigen Geschichte des lateinamerikanischen Kommunismus vermochte es keine einzige der orthodoxen Parteien, als bestimmende politische Kraft an die Macht zu gelangen: weder auf (grundsätzlich) friedlichem Wege — durch Erringung der parlamentarischen Mehrheit innerhalb einer von ihr geführten nationalen Einheitsfront — noch auf gewaltsame Weise. Aber auch im Fahrwasser anderer revolutionärer Kräfte hatten die Kommunisten bislang in nur zwei lateinamerikanischen Ländern begrenzten Erfolg: in Kuba und in Nicaragua als Mitläufer der castristischen und sandinistischen Aufstandsbewegung; in Chile als Junior-Partner im Rahmen der Volksfront Allendes, die aus den Präsidentschaftswahlen von 1970 als Sieger hervorging. Die kubanischen und nicaraguanischen Revolutionäre haben dagegen aus eigener Kraft gewaltsam zwei Diktaturen gestürzt.

Dem kubanischen Beispiel folgend, hatten sich in den sechziger Jahren zahlreiche Guerillabewegungen gebildet. Die KPdSU brachte deren „gerechten Kampf“ zwar eine Zeitlang Sympathie entgegen, ließ aber auch wissen, daß sie die KPs für allein berechtigt hielt, den „nationalen Befreiungskampf“ — und sei es in der Form des „bewaffneten Kampfes“ — anzuführen¹⁴⁾. Damit zeigten die Sowjets eine flexible Haltung zu alternativen Kampfmethoden, hielten jedoch am überkommenen Avantgarde-Postulat fest.

Der Wahlsieg der vor allem von Sozialisten und Kommunisten getragenen Linkskoalition in Chile erbrachte die Bestätigung für die Erfolgchancen der auf der Moskauer Weltkonferenz der Kommunistischen und Arbeiterparteien 1969

¹⁴⁾ Pravda, 14. Januar 1965.

erneut abgeseigneten Volksfrontstrategie. Die verfassungsmäßige Erringung der Macht durch die Unidad Popular wurde sowjetischerseits besonders hervorgehoben¹⁵⁾.

Nach Allendes Sturz (1973) erfuhr die Volksfrontpolitik seitens sowjetischer Lateinamerika-Experten eine unterschiedliche Beurteilung. Für die einen waren die Umgestaltungen nicht radikal und konsequent genug und hatten sich zu wenig auf die Arbeiterklasse gestützt; für die anderen waren die Umgestaltungen, unter Verletzung des Wahlversprechens, überstürzt worden, außerdem hätte Allende es versäumt, Verbündete unter den Bauern und in der Mittelschicht zu suchen¹⁶⁾. Der Militärputsch hat die sowjetische Auffassung von der Möglichkeit eines gewaltlosen Weges der Linken zur Macht — falls die Bedingungen hierfür vorhanden sind — jedoch keineswegs widerlegt, wohl aber gelehrt, daß eine Revolution es verstehen muß, sich zu verteidigen¹⁷⁾ — etwa durch die Umwandlung der Streitkräfte und der Bürokratie in loyale Instrumente der revolutionären Regierung. Offensichtlich aufgrund der chilenischen Erfahrung stellten die lateinamerikanischen KPs in der Deklaration von Havanna (1975) fest, daß „der antiimperialistische Kampf die Teilnahme breiter sozialer Schichten“ erfordert, und bekräftigten den Vorrang des friedlichen, parlamentarischen Weges zur Macht. Die Anwendung revolutionärer Gewalt erachteten sie lediglich für notwendig, um konterrevolutionären gewaltsamen Widerstand zu brechen¹⁸⁾.

Der Sieg der Sandinisten und die Entwicklung in El Salvador gaben indessen der bewaffneten Option neuen Auftrieb und erwiesen — nach den Erfahrungen in Kuba — einmal mehr die Chancen revolutionärer Bewegungen so gut wie ohne (Nicaragua) oder nur mit untergeordneter Betei-

¹⁵⁾ So u. a. von Brežnev auf dem XXIV. Parteitag der KPdSU, Pravda, 31. März 1971.

¹⁶⁾ Vgl. K. L. Maidanik, Vokrug urokov Čili (Zu den Lehren Chiles), in: Latinskaja Amerika (Moskau), (1974) 5, S. 112 ff.; E. A. Kosarëv, Ekonomika i mirnyj put' revoljucii (Die Wirtschaft und der friedliche Weg der Revolution), in: Latinskaja Amerika, (1974) 5, S. 92 ff.

¹⁷⁾ So Brežnev auf dem XXV. Parteitag der KPdSU, Pravda, 25. Februar 1976. Vgl. auch R. Castillo, Lehren und Perspektiven der Revolution, in: Probleme des Friedens und des Sozialismus (Prag), 17 (1974) 8, S. 1106 ff., 1112.

¹⁸⁾ Vgl. Probleme des Friedens und des Sozialismus, 18 (1975) 8, S. 1073 ff.

ligung einer KP (El Salvador). Durch den Sieg der FSLN wurde nicht nur die Strategie des „bewaffneten Kampfes“ nach dem Desaster der castristischen Guerilla in den sechziger Jahren rehabilitiert. Vielmehr haben die Sowjets, wie schon aus der Erfahrung mit Kuba, auch eine positive Einstellung zur Führung des „bewaffneten Kampfes“ durch andere Kräfte als die traditionelle KP gewonnen. Ihrem Lateinamerika-Experten Mikojan zufolge „haben die militärisch-politischen Fronten in der Art der ‚Bewegung des 26. Juli‘ in Kuba und der FSLN in Nicaragua gezeigt, ja bewiesen, daß sie unter bestimmten Bedingungen in der Lage sind, politische Parteien des Proletariats als revolutionäre Avantgarde zu ersetzen . . . In beiden Fällen vermochte keine einzige politische Partei, einschließlich der Kommunisten, an deren Vorhut-Potential auch nur annähernd heranzukommen.“¹⁹⁾

An die Stelle des doktrinären Beharrens auf der Führungsrolle der Kommunisten trat also eine pragmatisch-flexible Haltung zur Frage der Avantgarde. Entscheidend ist, welche revolutionäre Kraft die größeren Erfolgchancen hat und damit dem weltrevolutionären Prozeß besser dient. Die Ein- und Unterordnung der KP Salvadors, nachdem sie sich 1980 die Methode des „bewaffneten Kampfes“ zu eigen gemacht hat, unter die Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) und der Verzicht der guatemaltekischen Kommunisten auf die Vorhutrolle zugunsten der „Revolutionären Einheit“ sind Ausdruck dieser taktisch bedingten Neuformulierung des Avantgarde-Theorems. Das Scheitern

der Guerilla-Großoffensive vom Januar 1981 in El Salvador war zwar ein Rückschlag für den sowjetischerseits möglicherweise erwarteten Domino-Effekt in Mittelamerika, doch beurteilten die Kommunisten das Erfolgspotential des „bewaffneten Kampfes“ in Anbetracht der internationalen Lage weiterhin als günstig²⁰⁾. Indessen steht dieser optimistischen Einschätzung — wohl im Hinblick auf die wachsende Engagementbereitschaft der USA — in letzter Zeit eine vorsichtigeren Lagebeurteilung gegenüber. So erklärte der frühere Generalsekretär der KPdSU, Andropow, daß alles getan werden müßte, damit die Situation (in Mittelamerika) nicht außer Kontrolle gerät²¹⁾.

Die gegenwärtigen politischen Verhältnisse in Lateinamerika reflektierend, bekennen sich die Kommunisten sowohl zur „Beteiligung an Wahlkämpfen und Parlamentsdebatten“, wo — wie in Mexiko, Costa Rica, Kolumbien, Venezuela, Ecuador, Peru und Bolivien — die Voraussetzungen dafür bestehen, als auch zum „bewaffneten Kampf“ in Mittelamerika. Auch in der Frage der Bündnispolitik zeigen sie eine elastische Haltung, indem sie — je nach konkreter Situation — Bauern, die Mittelschicht, Christen oder Guerillabewegungen als Partner akzeptieren. Die Rolle der Avantgarde reklamieren sie ihrem überkommenen Credo entsprechend allerdings für die Arbeiterklasse, mithin für sich selbst²²⁾. Die Hinnahme der Substituierung durch andere revolutionäre Kräfte muß, da sie mit der marxistisch-leninistischen Lehre nicht in Einklang zu bringen ist, eine Ausnahme bleiben.

IV. Politische, wirtschaftliche und militärische Beziehungen

Entgegen ihren Bestrebungen vermochte die Sowjetunion mit den meisten lateinamerikanischen Staaten erst in den sechziger und siebziger Jahren diplomatische Beziehungen aufzunehmen. 1982 unterhielt sie diplomatische Vertretungen in allen größeren und den meisten kleineren lateinamerikanischen Ländern — insgesamt sechzehn. Keine diplomatischen Beziehungen bestanden, wohl

mangels beiderseitigem Interesse, zwischen der Sowjetunion und den Diktaturen in Chile, Haiti und Paraguay, ebensowenig mit El Salvador, Guatemala und Honduras sowie, ungeachtet sowjetischer Avancen, mit der Dominikanischen Republik und Panama. Von Kuba und Nicaragua abgesehen, dienen die diplomatischen Bezie-

¹⁹⁾ S. A. Mikojan, Ob osobennostjach revoljucii v Nikaragua i eë urokach s točki zrenija teorii i praktiki osvoboditel'nogo dviženija (Über die Besonderheiten der Revolution in Nicaragua und ihre Lehren unter dem Gesichtspunkt der Theorie und Praxis der Befreiungsbewegung), in: Latinskaja Amerika, (1980) 3, S. 34ff., 36.

²⁰⁾ Vgl.: Der ganze Kontinent — Schauplatz der Auseinandersetzungen, in: Probleme des Friedens und des Sozialismus, 24 (1981) 6, S. 803ff., 809.

²¹⁾ Pravda, 19. August 1983.

²²⁾ Vgl. Internationales Symposium zur Vorhutrolle der Arbeiterklasse in Lateinamerika, in: Probleme des Friedens und des Sozialismus, 27 (1984) 10, S. 1370ff., insbes. S. 1379.

hungen, vor allem der Schaffung politischer Rahmenbedingungen für den Ausbau wirtschaftlicher Beziehungen der Ebnung kultureller Verbindungen und der Informationsgewinnung.

Die Sowjetunion hat, wenn es in ihrem Interesse lag, den zwischenstaatlichen Beziehungen im allgemeinen den Vorrang vor dem Eintreten für die Belange der Kommunisten gegeben. Dies zeigt sich daran, daß sie die Beziehungen auch zu Regimen unterhalten hat und aufrechterhält, die KPs für illegal erklärt oder gar verfolgt haben oder auch nach wie vor verbieten. Sie ist darauf bedacht, daß sich die interparteilichen Beziehungen für die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht kontraproduktiv auswirken. Einem aus der Zweigleisigkeit der Beziehungen, aus der Benutzung des zwischenstaatlichen und des interparteilichen Gleises, erwachsendem Dilemma können die Sowjets am besten dadurch entgehen, daß sie der Stimulierung nationalistischer, anti-nordamerikanischer Aspirationen den Vorrang vor der Ausbreitung des Kommunismus geben. Mit ersterem können sie auch bei autokratischen und demokratischen, aber antikommunistischen Regimen Anklang finden.

Der Feststellung Breshnews entsprechend, der auf dem XXVI. Parteitag der KPdSU die „wachsende Rolle“ Argentiniens, Brasiliens, Mexikos, Venezuelas und Perus „in der Weltarena“ hervorhob²³⁾, konzentriert sich die sowjetische Lateinamerika-Politik, von Kuba und Nicaragua abgesehen, auf diese Länder. Das ist insbesondere bei den ersten drei der Fall, die wegen der Größe ihres Territoriums, der Bevölkerungszahl, des Bruttoinlandsprodukts, des Industrialisierungsgrads, der subregionalen Ausstrahlung und der internationalen Bedeutung die wichtigsten Länder Lateinamerikas sind.

In ihren Beziehungen zu *Argentinien* konnte die Sowjetunion einen, wenn auch beschränkten, politischen Erfolg im Zusammenhang mit dem Falkland (Malvinen)-Konflikt verbuchen. Sie unterstützte den argentinischen Anspruch auf Souveränität über die Inselgruppe und verurteilte die militärische Aktion Großbritanniens zu deren Rückgewinnung; sie enttäuschte aber die Argentinier, als sie die Resolution des UN-Sicherheitsrats vom 3. April 1982, in der dieser den Abzug der argentinischen Streitkräfte und die Auf-

nahme von Verhandlungen forderte, nicht durch ihr Veto blockierte, sondern sich der Stimme enthielt. Möglicherweise waren die Argentinier über diese halbherzige Unterstützung ihres Anspruchs auf die Falkland-Inseln derart verärgert, daß sie ein sowjetisches Interesse an Waffenlieferungen nicht aufgriffen — ungeachtet der Ansätze zu einer militärischen Kooperation, die durch den Austausch von Militärdelegationen bereits im Jahre 1979 geschaffen worden waren. Die Sowjets konnten indessen aus der nach anfänglichen Vermittlungsversuchen offenen Parteinahme der USA für Großbritannien — worauf die Argentinier mit dem Entzug weiterer Unterstützung für die US-Mittelamerikapolitik reagierten — politisches Kapital schlagen.

Argentinien nimmt wegen des von der Sowjetunion dringend benötigten Getreides einen herausragenden Platz im sowjetischen Lateinamerika-Handel ein. 1984 lag der Anteil Argentiniens an den sowjetischen Gesamteinfuhren aus Lateinamerika (ohne Kuba) bei 68,9%, sein Anteil an den sowjetischen Exporten nach Lateinamerika (ohne Kuba) betrug allerdings nur 8,2%, obwohl die Sowjetunion für Argentinien wegen dessen Bedarfs an nuklearer Technologie und an technischer Hilfe bei der Realisierung großer Infrastrukturprojekte von Interesse ist.

Als die USA wegen des Einmarsches sowjetischer Truppen in Afghanistan ein Getreideembargo über die Sowjetunion verhängten, unterlief Argentinien mit umfangreichen Getreidelieferungen die „panamerikanische Solidarität“. Lag der Wert der sowjetischen Importe von Weizen und Mais aus Argentinien 1979 bei nur 143,3 Mio. Rubel, so schnellte er 1980 auf 610,0 Mio. Rubel hoch und verdoppelte sich dann 1981 sogar noch gegenüber dem Vorjahr. Exporten der Sowjetunion in Höhe von 30,6 Mio. Rubel standen Importe von 2 372,3 Mio. Rubel gegenüber. 1984 bezog die Sowjetunion Weizen und Mais für 587,3 Mio. Rubel — zu einem in etwa gleichbleibenden Wert wie in den Jahren 1982 und 1983, der jedoch eine Halbierung gegenüber dem Jahre 1981 darstellte. Die Ausfuhren der Sowjetunion nach Argentinien — fast ausschließlich in Maschinen, Industrieausrüstungen und Transportmitteln bestehend — erreichten 1984 lediglich einen Wert von 23,6 Mio. Rubel. Durch Einfuhren im Werte von 1 104,3 Mio. Rubel und Ausfuhren in Höhe von nur 25,6 Mio. Rubel betrug das

²³⁾ Pravda, 24. Februar 1981.

Defizit der Sowjetunion im Argentinien-Handel 1984 1 079 Mio. Rubel²⁴).

Die sowjetisch-brasilianischen Beziehungen waren in den Jahren der Militärregierungen, ungeachtet des Interesses Brasiliens an Handelsbeziehungen, nicht besonders eng. Die gegenwärtige Regierung hat indessen — dem Streben nach einer unabhängigen Außenpolitik Rechnung tragend und sowjetischem Werben entgegenkommend — Schritte zur Intensivierung der Beziehungen zur Sowjetunion eingeleitet und dies durch den Besuch des Außenministers in Moskau im Dezember 1985 bekräftigt. Brasilien ist mit großem Abstand zu Argentinien einerseits und anderen lateinamerikanischen Ländern andererseits der zweitgrößte lateinamerikanische Handelspartner der Sowjetunion. 1984 betrug die sowjetischen Einfuhren aus Brasilien (vorwiegend aus Rohzucker, Kakao und Speiseöl bestehend) 23,3% der Gesamteinfuhren aus Lateinamerika (ohne Kuba). Die sowjetischen Exporte nach Brasilien bestehen weit überwiegend aus Erdöl und Erdölprodukten; ihr Anteil an den sowjetischen Ausfuhren nach Lateinamerika betrug 1984 (ohne Kuba) 29,6%²⁵).

Mexiko, zu dem die Sowjetunion die längsten diplomatischen Beziehungen unter den Ländern Lateinamerikas unterhält, wird von ihr wegen seines weitgehend selbständigen außenpolitischen Kurses gegenüber den USA und seiner führenden Position in der Dritten Welt geschätzt. Die Weigerung Mexikos, sich in den sechziger und siebziger Jahren dem diplomatischen und wirtschaftlichen Boykott Kubas anzuschließen, ist in der Sowjetunion ebenso auf Sympathie gestoßen wie seine von den USA abweichende Einschätzung des mittelamerikanischen Krisenherdes. Ausdruck fand das problemfreie Verhältnis insbesondere in der 1978 erfolgten Unterzeichnung des II. Zusatzprotokolls zum 1967 in Mexiko geschlossenen Vertrag über die Schaffung einer kernwaffenfreien Zone in Lateinamerika durch die Sowjetunion — einem Vertrag, dem Kuba bis heute allerdings nicht beigetreten ist.

Ein enges Verhältnis entwickelte sich zwischen der Sowjetunion und dem als „revolutionär-de-

mokratisch“ qualifizierten *peruanischen* Militärregime der Jahre 1968 bis 1980. Die in einer Agrarreform, in Verstaatlichungen und Kapitalkontrolle sich niederschlagende linksorientierte, nationalistische Politik der Militärs fand eine positive Würdigung durch die Sowjets²⁶); sie übte aber Kritik an ihr wegen der mangelnden Partizipation der „Volksmassen“, was auch die Nichtbeteiligung der KP bedeutet.

Die Machtübernahme des New Jewel Movement (NJM) in *Grenada* im März 1979 und der Sandinisten in *Nicaragua* im Juli 1979 eröffnete der Sowjetunion unerwartet neue Gelegenheiten für die Erweiterung ihrer Präsenz im karibischen Becken.

Die von den Invasionstruppen der USA im Oktober 1983 in *Grenada* erbeuteten Dokumente zeigen, daß die sich zum Marxismus-Leninismus bekennenden Führer des NJM die Errichtung einer sozialistischen Gesellschaftsordnung ins Auge gefaßt, den Aufbau einer Avantgarde-Partei auf der Grundlage des demokratischen Zentralismus geplant und enge Beziehungen zur Sowjetunion und zu Kuba geknüpft hatten und daß sie hierbei von beiden Ländern ermuntert und unterstützt worden waren²⁸). Sowjetischerseits wurden die gesellschaftlichen Umgestaltungen als „fortschrittlich“ begrüßt, das NJM als „politische Avantgarde der Werktätigen“ bezeichnet²⁹) und, trotz einer gewissen Irritation wegen dessen Mitgliedschaft in der Sozialistischen Internationale, von KPdSU-Funktionären als „brüderliche“ (marxistisch-leninistische) Partei behandelt.

Obwohl die Sowjets die Karibik — einem Bericht der Grenadischen Botschaft in Moskau vom Juli 1983 zufolge — nicht als in ihrem prioritären Interesse stehend betrachtet haben sollen³⁰), sagten sie Grenada in zahlreichen (Geheim)Abkommen eine vielseitige Kooperation zu, ähnlich derjenigen, wie sie sie mit anderen Ländern „sozialistischer Orientierung“ praktizieren: Waffen- und militärische Ausbildungshilfe und Unterstützung bei der Ausbildung von Parteikadern. Die Wirt-

²⁶) Siehe Pravda, 29. Dezember 1970, 21. Januar 1971, 11. Februar 1971.

²⁷) So durch Jorge del Prado, in: Pravda, 25. Juni 1971.

²⁸) Vgl. P. Seabury/W. A. McDougall (Eds.), *The Grenada Papers*, San Francisco 1984.

²⁹) K. Chačaturov, *Peremeny na ostrove prjanostej* (Veränderungen auf der Gewürzinsel), in: Pravda, 17. August 1981.

³⁰) Vgl. Seabury/McDougall (Anm. 28), S. 198 ff., 207.

²⁴) Vnešnjaja torgovlja SSSR v 1980 g., 1981 g., 1983 g., 1984 g., *Statističeskij sbornik* (Der Außenhandel der UdSSR in den Jahren ..., Statistische Sammlung), Moskau 1981 bis 1985, S. 257, 256, 257, 255 und eigene Berechnungen.

²⁵) Vnešnjaja torgovlja SSSR v 1983 g., 1984 g., a. a. O. (Anm. 24), S. 258 f., 256 f.

schaftshilfe war eher unbedeutend. An der Finanzierung des Baus eines Großflughafens beteiligte sich die Sowjetunion nicht. Dieser Flughafen — einer der Gründe für das Eingreifen der USA — war wohl anfangs hauptsächlich für touristische Zwecke bestimmt, die militärische Nutzung später aber mit einkalkuliert worden: als Stützpunkt für sowjetische Aufklärungsflugzeuge und als Zwischenlandeplatz für kubanische Transporte nach Angola³¹). Nicht auszuschließen ist, daß Grenada darüber hinaus sich zur Basis für die Revolutionierung weiterer Länder des Karibischen Beckens — von Belize bis Surinam — hätte entwickeln können³²).

Im Ergebnis entsprach das sowjetische Engagement wohl nicht den Erwartungen der grenadischen Führer, was damit erklärt wurde, daß die Sowjetunion es sowohl vermeiden wollte, Grenada einer Intervention der USA auszusetzen, wie auch keine Verpflichtungen eingehen wollte, die sie nicht zu erfüllen in der Lage gewesen wäre³³). Die vom sowjetischen Generalstabschef Marshall Ogarkow auf einem Treffen mit einer Abordnung grenadischer Militärs im März 1983 geäußerte Erwartung, der US-Imperialismus würde versuchen, ein Fortschreiten der Revolution in Grenada zu verhindern, hat sich erfüllt, nicht aber seine Feststellung, daß der „Imperialismus keine Aussichten“ hätte, „das Rad der Geschichte zurückzudrehen“³⁴).

Der *nicaraguanischen* Provisorischen Regierung des Nationalen Wiederaufbaus übermittelte Breshnew kurz nach deren Proklamierung die sowjetische Bereitschaft zur Entwicklung vielseitiger Beziehungen³⁵). Die marxistisch-leninistische Orientierung der Sandinisten und der auf ihr gründende politische und sozio-ökonomische Kurs (Teilverstaatlichungen, Agrar- und Bildungsreform, Errichtung von Massenorganisationen u. a. m.) ließen erkennen, daß sie eine dem kubanischen Beispiel folgende Entwicklung einzuleiten gedachten, deren Fortgang und Erfolg — im Unterschied zu Chile — innenpolitisch durch die Zerschlagung des „alten Machtapparats“ sowjetischerseits als gesichert bezeichnet

wird³⁶). Der Sieg der Sandinisten wird als Beweis dafür angesehen, daß Kuba keine Ausnahme von der Regel ist, nämlich der Unmöglichkeit, den „Mythos“ vom „geographischen Fatalismus“ zu durchbrechen³⁷).

Über die Charakterisierung des Regimes scheinen sich die Sowjetideologen indessen zunächst nicht schlüssig gewesen zu sein. Ende 1980 als Staat mit „sozialistischer Orientierung“ eingestuft³⁸), wurde Nicaragua in den Mai-Losungen des ZK der KPdSU von 1982 nach ostmitteleuropäischem Vorbild als „volksdemokratisch“ qualifiziert³⁹), sodann mehrfach als nur „fortschrittlich“ bezeichnet und erst Mitte 1983 ausdrücklich als Land mit „sozialistischer Orientierung“ etikettiert⁴⁰). Die wechselnden Typologisierung und die bisher ausstehende Anerkennung des marxistisch-leninistischen Charakters der Sandinisten mögen — in Anbetracht der US-amerikanischen Pressionen — auch auf eine gewisse Vorsicht wegen der mit ihnen verbundenen verschiedenen Stufen „proletarisch-internationalistischer“ Verpflichtungen zurückzuführen sein.

Die enge Zusammenarbeit wurde durch die im März 1980 erfolgte Unterzeichnung eines Handelsabkommens und von Abkommen über technisch-ökonomische, kulturelle und wissenschaftliche Kooperation, den Luftverkehr und die Einrichtung von Konsulaten sowie einer Vereinbarung über Beziehungen zwischen der KPdSU und der FSLN eingeleitet. Abmachungen über die Gewährung militärischer Hilfe dürften während zweier Besuche des nicaraguanischen Verteidigungsministers in Moskau im März 1980 und November 1981 getroffen worden sein. Das finanzielle Engagement fiel allerdings recht mager aus: Im September 1981 räumte die Sowjetunion einen 50 Mio. US-Dollar-Kredit und im Mai

³¹) Vgl. J. Valenta/V. Valenta, Leninism in Grenada, in: Problems of Communism (Washington, D. C.), 33 (1984) 4, S. 1 ff., 13.

³²) Vgl. Seabury/McDougal (Anm. 28), S. 207 f.

³³) Ebenda, S. 200.

³⁴) Ebenda, S. 190.

³⁵) Pravda, 20. Juli 1979.

³⁶) Ju. N. Korolëv, Istoričeskij opyt perechodnogo perioda (Die historische Erfahrung der Übergangsperiode), in: Latinskaja Amerika, (1984) 6, S. 9 ff., 21.

³⁷) Vgl. Probleme des Friedens und des Sozialismus, 28 (1985) 7, S. 950.

³⁸) Vgl. B. Ponomarëv, Sovmestnaja bor'ba rabočego i nacional'noosvoboditel'nogo dviženij protiv imperalizma, za social'nyj progress (Der gemeinsame Kampf der Arbeiter- und nationalen Befreiungsbewegungen gegen den Imperialismus, für den sozialen Fortschritt), in: Kommunist, (1980) 16, S. 30 ff., 41.

³⁹) Pravda, 11. April 1982.

⁴⁰) A. Kodačenko, Na principach ravnopravija: SSSR i razvivajuščiesja strany (Auf der Grundlage der Gleichberechtigung: die UdSSR und die Entwicklungsländer), in: Pravda, 13. Juni 1983.

1982 einen weiteren Kredit von 100 Mio. US-Dollar ein.

Wie im Falle Kubas haben sich die Sowjets auch gegenüber Nicaragua bisher jedweder (offiziellen) Beistandsgarantie enthalten. Sie äußerten ihre Überzeugung, daß es in der Lage sein wird, „seine Freiheit und Unabhängigkeit zu gewährleisten“⁴¹⁾, und beschränken sich darauf, das ni-

caraguanische Regime durch Solidaritätsbekundungen, propagandistische und diplomatische Aktivitäten vor Destabilisierungsversuchen der USA abzuschirmen. Zu diesem Zweck unterstützen sie die Vorschläge der Länder der Contadora-Gruppe, freilich nur insoweit, wie diese den Vorstellungen der Sandinisten entgegenkommen und von den USA als inakzeptabel zurückgewiesen werden.

V. Das sowjetisch-kubanische Partnerschaftsverhältnis

Der sozialistische Kurs der kubanischen Revolutionäre und deren, wenn auch zunächst eher von wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Notwendigkeiten als von ideologischer Affinität motivierte Hinwendung zur Sowjetunion verschaffte dieser die unerwartete Gelegenheit, einen Brückenkopf in der westlichen Hemisphäre zu errichten. Nach einer mehrjährigen Phase eines relativ eigenständigen und eigenwilligen Verhältnisses zur Sowjetunion ist Kuba seit Anfang der siebziger Jahre außenpolitisch, wirtschaftlich und ideologisch völlig in den von der Sowjetunion geführten Teil des sozialistischen Lagers integriert. Von 1960 bis 1983 soll Kuba 25 Mrd. US-Dollar an sowjetischer Wirtschaftshilfe — allein rd. 70% hiervon seit 1975 — erhalten haben⁴²⁾. Hinzu kommen umfangreiche Lieferungen an Waffen und militärischen Ausrüstungsgütern, deren Wert nach kubanischen Angaben zwischen 1960 und 1970 rd. 1,5 Mrd. US-Dollar betragen und sich bis 1975 — offensichtlich durch die Bereitstellung teurer, moderner Waffen — verdoppelt haben soll⁴³⁾. Gegenwärtig wird die jährliche sowjetische Wirtschaftshilfe auf mindestens 4 Mrd. US-Dollar und die Militärhilfe auf 1,7 Mrd. US-Dollar geschätzt⁴⁴⁾.

Die wiederholten, erstmals schon im Juli 1960 von den Sowjets ausgesprochenen Unterstützungsangebote für den Fall einer US-amerikanischen Aggression fanden bisher jedoch keine Formalisierung in einem Beistandspakt nach

dem Muster der von der Sowjetunion mit anderen sozialistischen oder auch nichtsozialistischen Ländern der Dritten Welt abgeschlossenen Verträge. Auch hat die Sowjetunion Kubas Wunsch nach Aufnahme in die Warschauer-Pakt-Organisation bislang nicht entsprochen. Allerdings haben die Sowjets ihre indirekten Sicherheitsgarantien in den letzten Jahren, möglicherweise aufgrund des militärischen Engagements Kubas in Afrika und der auch hierauf zurückgehenden Intransigenz der Reagan-Administration, verstärkt. Während Breshnew 1972 Kuba lediglich als Teil des umfassenderen „sozialistischen Welt-systems“ bezeichnete⁴⁵⁾, erwähnte er es auf dem XXVI. Parteitag der KPdSU von 1981 schon als Bestandteil der „sozialistischen Gemeinschaft“⁴⁶⁾, deren Verteidigung gemeinsame Sache aller ihr angehörenden Staaten ist⁴⁷⁾. Dessen ungeachtet dürfte die Sowjetunion in Anbetracht des „Heimvorteils“ der USA alles daran setzen, um nicht automatisch in einen militärischen kubanisch-US-amerikanischen Konflikt hineingezogen zu werden. Möglicherweise aus diesem Grunde haben die Sowjets unter Verstärkung ihrer Militärhilfe in letzter Zeit wiederholt darauf verwiesen, daß sich Kuba selbst zu verteidigen vermag⁴⁸⁾.

Die sowjetischen Anstrengungen, Kubas Wirtschaft durch die Abnahme von Zucker zu einem über dem Weltmarktniveau liegenden Preis, durch die Lieferung von Erdöl und Industriegütern sowie durch die Bereitstellung von zinsgünstigen Krediten in Gang zu halten, entspringen nicht nur einer aus den Prinzipien des „proletari-

⁴¹⁾ So der frühere Generalsekretär der KPdSU, Andropov, bei einem Treffen mit Daniel Ortega; Pravda, 26. März 1983.

⁴²⁾ Vgl. E. Gonzalez, *Virillogy of Revolution*, in: *Caribbean Review* (Miami), 13 (1984) 2, S. 32 ff., 33.

⁴³⁾ Granma (Havanna), *Wochenausg.*, 3. Mai 1970, 4. Januar 1976.

⁴⁴⁾ W. Ratliff, in: R. F. Staar (Ed.), a. a. O. (Anm. 12), S. 41.

⁴⁵⁾ Pravda, 28. Juni 1972.

⁴⁶⁾ Pravda, 24. Februar 1981.

⁴⁷⁾ Vgl. die sowjetisch-polnische Gemeinsame Erklärung, Pravda, 5. März 1981.

⁴⁸⁾ Vgl. M. Rothenberg, *Latin America in Soviet Eyes*, in: *Problems of Communism*, 32 (1983) 5, S. 1 ff., 6.

schen Internationalismus“ sich ergebenden Pflicht, sondern wohl ebenso sehr dem Wissen um den Wert Kubas als Instrument zur Umgestaltung des internationalen Kräfteverhältnisses; auf Lateinamerika gewandt: als Katalysator zur Umstrukturierung der inter-amerikanischen Beziehungen⁴⁹⁾. Kuba kann von den Sowjets als Plattform für die Förderung von Revolutionen, für die Stabilisierung revolutionärer Regime und für andere, den Interessen der USA abträgliche Aktivitäten genutzt werden. Durch Waffenlieferungen und die Bereitstellung von militärischen Beratern für die Sandinisten und möglicherweise die Aufständischen in El Salvador spielt Kuba die weltrevolutionäre Karte der Sowjetunion, ohne daß diese die USA offen zu provozieren braucht, mögen auch die Waffentransfers kaum ohne sowjetische Billigung erfolgt sein und erfolgen⁵⁰⁾.

Die militärische Bedeutung der Zuckerinsel für die Sowjetunion ist wegen der in unmittelbarer Nähe befindlichen Machtmittel der USA als eher gering zu veranschlagen. Sehr nützlich ist Kuba allerdings für die globale maritime Präsenz der Sowjetunion, weil deren Kriegs- und Spionageschiffe, die entlang der US-amerikanischen Ostküste operieren, kubanische Häfen zur Brennstoffaufnahme und zu Instandsetzungsarbeiten anlaufen und Aufklärungsflugzeuge kubanische Flugplätze benutzen können. Auch könnte die sowjetische Flotte mit Kuba als logistischer Basis die für die im lebenswichtigen Interesse der USA liegenden, durch die Karibik und den Golf von Mexiko führenden Schifffahrtsrouten zumindest verunsichern. Hiervon abgesehen, hat die sowjetische Präsenz eine politische und psychologische Bedeutung insofern, als sie eine Herausforderung der Monroe-Doktrin darstellt.

VI. Bilanz und Perspektiven

Die Sowjetunion hat seit der kubanischen Revolution von 1959

— in Kuba einen Partner gefunden, der ihr den Zugang zu Lateinamerika geebnet hat und Ziele verfolgt, die sich häufig mit sowjetischen Interessen decken;

— die Etablierung eines marxistisch-leninistischen Regimes in Nicaragua verbuchen können, von dem destabilisierende Wirkungen auf andere mittelamerikanische Staaten ausgehen;

— in Anbetracht des Demokratisierungsprozesses zunehmende Beteiligungsmöglichkeiten für die KPs feststellen können;

— vom wachsenden lateinamerikanischen Nationalismus und Anti-Amerikanismus profitierend ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu einigen bedeutenden lateinamerikanischen Staaten ausgebaut;

— aufgrund all dieser Entwicklungen ihrer Position in der globalen Auseinandersetzung mit den USA verbessert.

Dieser Erfolgsbilanz stehen gegenüber

— die Eliminierung der ihr ideologisch nahestehenden Regime in Chile und Grenada und damit der Verlust sozialistischer Vorposten;

— der Abbruch der sich unter Premierminister Manley anbahnenden engen Beziehungen mit Jamaika;

— ein gespanntes Verhältnis zu den USA, die der Ausbreitung des internationalen Kommunismus in der westlichen Hemisphäre mit wachsender Entschlossenheit entgegentreten.

Bemerkenswert ist, daß die Erfolge kaum auf sowjetische Impulse zurückzuführen sind, daß ihre Ursachen also weitgehend in den politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen lateinamerikanischer Länder selbst und in Ungeschicklichkeiten der Lateinamerika-Politik der USA zu suchen sind. Abgesehen von der Verbringung von Mittelstreckenraketen nach Kuba 1962 war die sowjetische Lateinamerika-Politik eher reaktiv darauf beschränkt, sich die ihr bietenden Chancen zu nutzen. Die Wirtschaftsblockade und militärische Bedrohung seitens der USA boten der Sowjetunion die Gelegenheit zur Wirtschafts- und Militärhilfe an Kuba und damit die Chance, sich in der Karibik festzusetzen. Der Druck der Nordamerikaner auf die Sandinisten war zwar wegen

⁴⁹⁾ Vgl. W. R. Duncan, Soviet and Cuban Interests in the Caribbean, in: R. Millett/W. M. Will (Eds.), *The Restless Caribbean: Changing Patterns of International Relations*, New York 1979, S. 132ff., 139.

⁵⁰⁾ Vgl. C. Blasier, *The Giant's Rival: The USSR and Latin America*, Pittsburgh (Pa.) 1983, S. 95.

deren marxistisch-leninistischen Orientierung nicht ursächlich für die Annäherung Nicaraguas an die Sowjetunion, beschleunigte sie aber. In beiden Fällen war nicht die Sowjetunion die werbende Seite.

Das von den USA gegen die Sowjetunion verhängte Getreideembargo zwang die Sowjetunion, Ausschau nach einem Ersatz zu suchen. Sie fand ihn in Argentinien, dessen Militärregime wegen seiner Menschenrechtsverletzungen allerdings dem Druck Präsident Carters ausgesetzt war. Die argentinisch-britische Auseinandersetzung um die Falkland-Inseln und der Schulteranschlag der USA mit Großbritannien in diesem Konflikt boten der Sowjetunion die Gelegenheit, sich für Argentinien zu engagieren. Mag auch der gewonnene politische Einfluß letztlich ein Nebenprodukt der Wirtschaftsbeziehungen sein⁵¹⁾, die durch die USA erzwungenen Getreidekäufe waren das auslösende Moment für die Annäherung beider Länder.

Erfolge und Erfolgchancen der Sowjetunion sind also nicht oder nicht immer Ausfluß sowjetischer Initiativen, sondern hängen von der von der Sowjetunion vorgefundenen Situation und von den Interessen lateinamerikanischer Staaten ab. Deren Regierungen neigen zur Vertiefung des Verhältnisses zur Sowjetunion, da sie diese als Manifestation einer souveränen, nach Diversifizierung der Beziehungen strebenden Politik begreifen. Was sowjetischer Einfluß zu sein scheint, kann faktisch aber auch ein Druckmittel in der Hand eines lateinamerikanischen Landes gegenüber der Sowjetunion sein⁵²⁾.

Kuba ist nicht nur ein sowjetischer Klientelstaat, sondern verpflichtet die Sowjetunion — will sie ihr Prestige als sozialistische Führungsmacht nicht aufs Spiel setzen — zu kostspieliger Unterstützung. Argentinien hat in der Sowjetunion zwar einen willkommenen Abnehmer von Getreide und Fleisch gefunden, kann aber durch Lieferung oder Vorenthaltung dieser Produkte deren Versorgungssituation stark beeinflussen.

Wirtschaftlich ist Lateinamerika für die Sowjetunion als Rohstofflieferant von Interesse. Den Lateinamerikanern andererseits ist an einer Diversifizierung der Handelsbeziehungen gelegen;

⁵¹⁾ Ebenda, S. 130.

⁵²⁾ Vgl. W. R. Duncan, *Soviet Power in Latin America: Success or Failure?*, in: R. H. Donaldson (Ed.), *The Soviet Union in the Third World: Successes and Failures*, Boulder (Col.) — London 1981, S. 1 ff., 14.

die Sowjetunion ist als Abnehmer von Rohstoffen deshalb attraktiv, weil sie langfristige Lieferabkommen zu stabilen Preisen bietet. Für sowjetische Exporte von Industriegütern sind die lateinamerikanischen Länder aber wenig empfänglich; wegen der höheren Qualität bevorzugen sie westliche Erzeugnisse. Der Anteil Lateinamerikas (ohne Kuba) an den Gesamteinfuhren der UdSSR belief sich 1984 auf knapp 2,5 % (1983: 3,4 %; 1982: 3,2 %); der Anteil an den Gesamtausfuhren (ohne Kuba) betrug 1984 nur verschwindende 0,43 % (1983: 0,29 % 1982: 0,45 %)⁵³⁾. Der Handel mit der Sowjetunion ist für lateinamerikanische Länder also allenfalls supplementär; er kann kein Ersatz für den US- und EG-Markt sein, den die Sowjetunion auch langfristig nicht zu ersetzen in der Lage wäre. Immerhin können die Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion für die USA und EG aber eine Mahnung sein, protektionistische Restriktionen nicht zu weit zu treiben.

Der Nutzen der lateinamerikanischen KPs als Instrument für die Ausdehnung sowjetischen Einflusses ist gering. Wirtschaftliche Rezession, Arbeitslosigkeit, Inflation und Auslandsverschuldung schaffen zwar revolutionären Nährboden⁵⁴⁾. Dieser kann jedoch von den KPs und der Sowjetunion in Anbetracht der von tradierten Wertvorstellungen und den von den USA ausgehenden Gegenwirkungen nur begrenzt genutzt werden. Chile hat zwar den Beweis erbracht, daß eine KP im Verbund mit anderen Linksparteien auf konstitutionellem Wege zur Macht gelangen kann. Der Sturz der Volksfrontregierung verdeutlichte indessen, wie begrenzt die Machtmittel der Sowjetunion sind, um ein ihr ideologisch nahestehendes Regime in einem für die USA sensiblen Weltteil zu retten. Dies erwies sich auch im Falle Grenadas: Die Sowjetunion mußte die Erfahrung machen, daß sie in Anbetracht der Entschlossenheit der USA, ihre Interessen wahrzunehmen, über keine Mittel verfügte, um das Bishop/Coard-Regime zu schützen.

Die Chancen der Sowjetunion in Lateinamerika liegen nicht so sehr in einer weiteren Ausbreitung des Marxismus-Leninismus, als vielmehr in dem

⁵³⁾ Vnešnjaja trgovlja SSSR v 1983 g., 1984 g., a. a. O. (Anm. 24), S. 257 ff., 255 ff. und eigene Berechnungen.

⁵⁴⁾ Zur sowjetischen Einschätzung dieser Probleme vgl. *Latinskaja Amerika: protivorečija novogo etapa* (Lateinamerika: Die Widersprüche der neuen Etappe), in: *Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošenija* (Moskau), (1985) 5, S. 102 ff., 8, S. 96 ff.

sich intensivierenden lateinamerikanischen Nationalismus. Sowjetische Beobachter stellen einen zunehmenden Verfall des interamerikanischen Systems (OAS) fest⁵⁵); sie konstatierten mit Genugtuung, daß die USA den größeren Ländern Lateinamerikas „nicht länger ihren Willen aufzuzwingen vermögen“⁵⁶). Die Sowjets müssen aber auch dessen eingedenk sein, daß sie den latenten und manifesten Nationalismus und Anti-Amerikanismus nicht instrumentalisieren können, soweit er auf die Unabhängigkeit von beiden Supermächten abzielt.

Die Sowjetunion wird — Kosten und Nutzen sorgfältig abwägend — auch weiterhin die sich

⁵⁵) Vgl. B. F. Martynov, Problemy i perspektivy mežamerikanskij sistemy (Probleme und Perspektiven des interamerikanischen Systems), in: Latinskaja Amerika, (1981) 11, S. 5 ff.

⁵⁶) A. Glinkin/P. Jakovlev, Latinskaja Amerika v global'noj strategii imperializma (Lateinamerika in der globalen Strategie des Imperialismus), in: Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošenija, (1982) 10, S. 65 ff., 79.

ihr bietenden Gelegenheiten zur Einflußnahme auf die Entwicklung in Lateinamerika nutzen, um dort die hemisphärische Dominanz der USA zu untergraben. Sie wird die Entstehung von Unruheherden, welche die US-amerikanischen Machtmittel binden und damit der globalen Auseinandersetzung mit der Sowjetunion entziehen, begrüßen und revolutionäre Regime und Bewegungen unterstützen, soweit sie damit ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht überstrapaziert und keine direkte Konfrontation mit den USA riskiert. Abgesehen davon, werden die Sowjets zu einem militärischen Engagement nicht bereit sein, weil Lateinamerika im Unterschied zu den an die sowjetische Peripherie angrenzenden Staaten für die Sowjetunion von keiner strategisch-verteidigungspolitischen Bedeutung ist. Asien und Afrika sind für sowjetischen Einfluß nicht nur zugänglicher, sondern liegen auch dem Interessenhorizont der USA ferner, so daß die Sowjetunion ihr Streben nach Gewinnung von Einflußsphären eher dort zu befriedigen suchen wird als in Lateinamerika.

Dieter Nohlen: Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/86, S. 3—16

In Lateinamerika sind die meisten der in den sechziger und siebziger Jahren errichteten Militärregime in den zurückliegenden Jahren durch Demokratien abgelöst worden. Was erklärt diesen Regimewechsel? Gibt es für die annäherungsweise zeitgleichen politischen Entwicklungen gemeinsame Ursachen?

Verschiedene Theorien zu den neuen Militärregimen unterstellen solche gleichen Ursachen; sie liefern aber nur partielle, den Einzelfall kaum übergreifende Erklärungen. In der Tat sind die Ursachenbündel militärischer Besetzung der Politik in den einzelnen Fällen (Argentinien, Brasilien, Chile, Ecuador, Peru, Uruguay) unterschiedlich geschnürt. Die jeweils verschiedenen sozio-politischen Kontexte bedingen erhebliche Unterschiede in der Form autoritärer Herrschaftsausübung, in den verfolgten Politiken oder in anderer Hinsicht, wie etwa in der Form des Übergangs zur Demokratie.

Der Prozeß der Redemokratisierung bietet sodann weitere Tests für eine kritische Prüfung von Theorien über Regimewechsel. Es zeigt sich vor allem, daß einige Variablen (etwa wirtschaftliche Entwicklung, Einheit der Streitkräfte) in ihrer politischen Folgewirkung durchaus ambivalent sind, d. h. einen Regimewechsel sowohl in die eine als auch in die andere Richtung mitbegründen können. Der Sonderfall Chile, in dem die Redemokratisierung noch nicht gelang, ist besonders geeignet, die Bedeutung jeweils historischer und akteurbezogener Variablen (im Gegensatz zu den in den globalen Theorien vorherrschenden strukturellen Variablen) zu erkennen.

Heinrich-W. Krumwiede: Militärherrschaft und (Re-)Demokratisierung in Zentralamerika

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/86, S. 17—29

In der Redemokratisierungsliteratur, die sich auf Südeuropa und Südamerika bezieht, werden politische Rahmenbedingungen unterstellt, wie sie jedoch in den drei zentralamerikanischen Staaten Nicaragua, El Salvador und Guatemala nicht existierten bzw. nicht existieren. In El Salvador und Guatemala finden Demokratisierungsprozesse im Angesicht starker sozialrevolutionärer Herausforderungen statt; das Problem einer „revolutionären Demokratie“ (Nicaragua) wird in der genannten Literatur nicht behandelt; externe Akteure, vor allem die USA, nehmen in Zentralamerika auf die politischen Entwicklungsprozesse, so auch die Versuche der Demokratisierung, überragenden Einfluß.

Zwischen der Diskreditierung der demokratisch-sozialreformistischen Alternative der Regime-transformation und dem Aufstieg der sozialrevolutionären Alternative des gewaltsamen Regimesturzes läßt sich für Zentralamerika ein enger Zusammenhang nachweisen. Umgekehrt kann man spekulieren, daß zivile Regierungen — wie in El Salvador und jetzt in Guatemala — nur dann politischer Erfolg beschieden sein wird, wenn sie in ihrer Politik Forderungen der sozialrevolutionären Kräfte berücksichtigen.

Das sandinistische Übergangsregime war weder totalitär noch pluralistisch, sondern könnte als linkes Hegemonialparteiensystem charakterisiert werden. Es gibt Indizien dafür, daß bei einer entsprechend orientierten Politik der USA sich eine sicherheitspolitisch und demokratisch akzeptable Staatsform in Nicaragua institutionalisieren ließe. Die salvadorianische Demokratie weist einige Strukturdefekte auf, so die Abhängigkeit der zivilen Regierung von den Militärs. Gerade in der Menschenrechtspolitik hat El Salvador schlechter abgeschnitten als das sandinistische Nicaragua. Die Erfolgsaussichten des Demokratisierungsprozesses in Guatemala sind skeptisch einzuschätzen.

Knud Krakau: Die Lateinamerika-Politik der USA

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/86, S. 31—42

Die heutige Lateinamerika-Politik der USA ist ohne ihre historischen Vorbelastungen nicht verständlich: Der Monroeismus — ein diffuser, aber flexibler außenpolitischer Mythos, der auf die Präsidentenbotschaft von 1823 zurückgeht und die „westliche Hemisphäre“ (ein mehr ideologischer als geographischer Begriff) im Sicherheitsinteresse der USA gegen jegliches Einwirken nichtamerikanischer Mächte immunisieren möchte — prägt die Interpretations- und Handlungsmuster der USA vis-à-vis Lateinamerika. Er führt zu realitätsinadäquaten Fehlinterpretationen lateinamerikanischer sozio-politischer Veränderungen (Beispiel Nicaragua), die ausschließlich oder überwiegend als außerkontinentale Intervention interpretiert werden, und zu entsprechenden Reaktionen der USA. Eine wichtige lateinamerikanische Gegenposition wird durch den nationalistischen Bolivarismus charakterisiert. Damit erschließen sich die Grundzüge der Entwicklung der amerikanischen Lateinamerika-Politik unter Carter und Reagan, der Stellenwert der Redemokratisierung im Kontext dieser amerikanischen Ziele sowie konkreter Strategien, wie sie im Kissinger Report, in der Caribbean Basin Initiative und im National Endowment for Democracy zum Ausdruck kommen.

Robert K. Furtak: Die Lateinamerika-Politik der Sowjetunion

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/86, S. 43—54

Die Kubanische Revolution (1959), die Machtergreifung durch reformistische Militärs in Peru (1968) und eine Linkskoalition in Chile (1970) veranlaßten die Sowjets zu einer Neueinschätzung der Bedeutung Lateinamerikas in der Ost-West-Auseinandersetzung. Im Wettstreit mit den USA um die Gewinnung von globalen Einflußzonen und Machtpositionen hat es seitdem einen hohen Stellenwert in der sowjetischen Außenpolitik. Die politischen und sozioökonomischen Verhältnisse, die zunehmende Sensibilität lateinamerikanischer Eliten für nationale Belange und mangelndes Geschick der USA im Umgang mit den Lateinamerikanern kommen den Interessen der Sowjetunion entgegen. Der Wahlsieg Allendes in Chile und der Sieg der Sandinisten in Nicaragua haben die Sowjets in der Auffassung bestärkt, daß sowohl der konstitutionelle als auch der gewaltsame Weg zur Erringung der Macht durch Marxisten-Leninisten zum Erfolg führen können.

Als Instrumente zur Gewinnung von Einfluß dienen der Sowjetunion politische und wirtschaftliche Beziehungen — insbesondere mit den großen lateinamerikanischen Staaten —, ferner die Kommunistischen Parteien und Kuba. Ihre Erfolge hat sie jedoch nur selten eigenen Initiativen zu verdanken. Die sowjetische Lateinamerika-Politik ist eher reaktiv, darauf beschränkt, sich ihr bietende Chancen zu nutzen wie in Kuba, Grenada und Nicaragua. In Anbetracht der US-amerikanischen Präponderanz muß sie jedoch darauf bedacht sein, kein Risiko einer direkten Konfrontation mit den USA einzugehen, wie sie auch auf ihr begrenztes Wirtschaftspotential Rücksicht nehmen muß.