

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Heinrich Kreft

Ökonomische und politische Kooperation in  
Lateinamerika: Der Andenpakt

Günther Maihold

Demokratie mit erhobenen Händen?  
Militär und demokratischer Wandel in Lateinamerika

Clemens Rode

Der Friedensplan von Esquipulas und die Wahlen  
in Nicaragua

Ein Beispiel der Lösung von Regionalkonflikten

Wilhelm Hofmeister

Chiles Weg zur Demokratie

B 43/90  
19. Oktober 1990

Heinrich Kreft, Dr. phil., geb. 1958; 1978–1984 Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie an der Universität Münster, am Juniata College (USA), am Institut d'Etudes Politiques de Paris sowie am Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine der Sorbonne Nouvelle in Paris; 1984–1985 Postgraduiertenstudium am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (Berlin); seit 1988 Kultur- und Pressereferent an der deutschen Botschaft in La Paz, Bolivien.

Veröffentlichungen u. a.: Entwicklung durch Partizipation. Möglichkeiten zur Interessendurchsetzung marginalisierter Gruppen in der Dritten Welt, am Beispiel der „Union de Organizaciones Campesinas de Rio de Oro“ in Ekuador, Münster 1988; (Mitverfasser) Ökologie und Sozialstruktur in Mali. Fallstudie Zone Lacustre, Berlin 1985; Artikel zur Entwicklungs- und Außenpolitik.

Günther Maihold, Dr. phil., geb. 1957; 1983–1988 Akademischer Rat a. Z. am Institut für Politikwissenschaft der Universität Regensburg; 1988–1990 Projektleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Mexiko; seit Juni 1990 Repräsentant der Friedrich-Ebert-Stiftung in Managua/Nicaragua.

Veröffentlichungen u. a.: Identitätssuche in Lateinamerika. Das indigenistische Denken in Mexiko, Saarbrücken 1986; José Carlos Mariátegui, Nacionales Projekt und Indio-Problem, Frankfurt 1988; (zus. mit Víctor L. Urguidi) *Dialogo con Nuestro Futuro Común. Perspectivas latinoamericanas del Informe Brundtland*, Caracas 1990.

Clemens Rode, M. A. (Oxford), geb. 1946; 1986–1989 Vertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Managua und Teilnehmer an den Waffenstillstandsverhandlungen zwischen Regierung und Contra-Rebellen; wiss. Referent im Lateinamerikareferat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) *La Economía Mixta en Nicaragua*, Managua 1986, sowie zahlreiche Studien und Gutachten zu Entwicklungsprojekten in Lateinamerika.

Wilhelm Hofmeister, M. A., geb. 1956; Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Chile; Dozent am Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH).

Veröffentlichungen u. a.: Staat und soziale Bewegungen in Bolivien, in: *Zeitschrift für Politik*, 34 (1987) 2; *El Partido Demócrata Cristiano ante la transición hacia la democracia en Chile*, in: *Estudios Sociales*, (1989) 62; *Chile después de las elecciones*, in: *Contribuciones*, (1990)1; Beiträge zur politischen Entwicklung in Chile, in: *KAS-Auslandsinformationen (Konrad-Adenauer-Stiftung)*, 7/88, 7/89, 9/89, 1/90.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Die beiden Bände des Jahrgangs 1989 sind nur noch begrenzt vorrätig und können zum Preis von DM 25,– (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten bestellt werden.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Ökonomische und politische Kooperation in Lateinamerika: Der Andenpakt

## I. Kooperationsformen in Lateinamerika und der Karibik

Bemühungen um eine Integration Lateinamerikas sind so alt wie die Unabhängigkeit dieses Subkontinents. Die Forderung nach Einheit Südamerikas wurde vom großen Befreier Simon Bolivar bereits in seinem berühmten Brief von Jamaica vom 6. September 1816 aufgestellt. Acht Jahre später erhielt dieses Projekt eine gewisse politische Aktualität durch eine Zirkularnote des Befreiers an die Regierungen Kolumbiens, Mexikos, Zentralamerikas, Argentiniens, Chiles und Brasiliens vom 7. Dezember 1824, d. h. zwei Tage vor dem endgültigen Sieg der Unabhängigkeitstruppen bei Ayacucho. Aber die große Konföderation der lateinamerikanischen Staaten erhielt in Gestalt des Kongresses von Panama im Jahre 1826 nur für kurze Zeit eine institutionelle Gestalt. Bis ins 20. Jahrhundert hinein blieb die Vision auf intellektuelle Zirkel beschränkt, sieht man von Bemühungen z. B. auf dem Gebiet der Rechtsangleichung ab. Es dauerte de facto bis Mitte der fünfziger Jahre dieses Jahrhunderts, bis der alte Traum Simon Bolivars durch den Druck der ökonomischen Realitäten wieder aufgenommen wurde.

Nach dem Koreakrieg (1950–1953), der Lateinamerika nochmals einen kleinen Wirtschaftsboom gebracht hatte, geriet der Subkontinent endgültig in die wirtschaftliche Krise. Diese wurde von den meisten Ökonomen dahingehend gedeutet, daß sich das seit der Weltwirtschaftskrise von 1930 verfolgte Modell der importsubstituierenden Industrialisierung unter anderem wegen der Enge der nationalen Märkte erschöpft hatte.

Unter der Meinungsführerschaft der CEPAL<sup>1)</sup> wurde die Verstärkung des intraregionalen Handels empfohlen, wozu in der Gesamtregion eine Freihandelszone verwirklicht werden sollte. Nur durch kollektiven Protektionismus, der auf einer regional abgestimmten Importsubstitution basierte, glaubte man die Wachstumsdynamik wiederherstellen zu

können. Man hoffte auf neue Industrialisierungsmöglichkeiten und eine höhere Kapazitätsauslastung bei zunehmender innerregionaler Arbeitsteilung. In der Folge dieser Überlegungen kam es 1960 in Uruguay zur Unterzeichnung des Vertrages von Montevideo durch sieben Staaten, der die Lateinamerikanische Freihandelszone (ALALC) errichtete (vgl. Tabelle 1). Das Modell der ALALC konnte jedoch seine Anfangsschwächen zu keiner Zeit überwinden. Die Mitgliedsländer hielten sich nicht an die eingegangenen Verpflichtungen: Beim Zollabbau, der Einhaltung bestimmter Fristen und der jeweiligen nationalen Wirtschaftspolitik, die nicht auf die Interessen der Gemeinschaft abgestimmt wurden, gab es von Anfang an Konflikte, die mangels Kompromißbereitschaft der nationalen Akteure nicht gelöst werden konnten. Während die großen, leistungsstärkeren Länder in der ALALC ein rein handelspolitisches Instrument sahen (von dem sie am meisten profitierten), waren die kleinen Länder bestrebt, aus der Gemeinschaft ein Instrument der Entwicklungsförderung zu machen. Im Kompromiß von Punta del Este (1967) einigte man sich darauf, ALALC (seit August 1980 als ALADI bezeichnet) als System zur Förderung des regionalen Handels zu erhalten, aber gleichzeitig innerhalb des Systems subregionale Integrations- und Kooperationsabkommen zuzulassen, in denen das Entwicklungsziel stärker im Vordergrund stand.

Folge des Kompromisses von Punta del Este war die Gründung zahlreicher regionaler Kooperationsabkommen. Am 26. Mai 1969 wurde der Vertrag von Cartagena unterzeichnet, der den Andenpakt ins Leben rief. Zum gleichen Zeitpunkt schlossen Argentinien, Bolivien, Brasilien, Paraguay und Uruguay den La Plata-Becken-Vertrag, der allerdings weitgehend nur den Rahmen für bi- und multilaterale Vereinbarungen zwischen Nachbarländern zur Durchführung von Infrastrukturprojekten (vor allem Staudämme zur Elektrizitätsgewinnung) abgab. Kaum erfolgreich für den lateinamerikanischen Integrationsprozeß war der Abschluß des Amazonasvertrages von 1978, der die Förderung einer harmonischen Entwicklung des Amazonas-einzugsgebietes unter Beachtung des Umweltschutzaspektes zum Ziel hatte.

<sup>1)</sup> Comision Economica para America Latina (UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika), 1948 als Organ des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) gegründet. Zur ALALC vgl. F. Wehner, Die Lateinamerikanische Freihandelsvereinigung (ALALC), Hamburg 1965.

**Tabelle 1: Kooperationsformen in Lateinamerika und der Karibik**

Name	Mitglieder	Ziele	Gründung
OAS: Organization of American States – Organisation Amerikanischer Staaten	alle unabhängigen Staaten außer Kuba, Belize, Trinidad und Tobago, Kanada, Guayana	Friedenssicherung, Lösung wirtschaftl. und polit. Probleme der Hemisphäre, Verteidigung von Souveränität, Integrität und Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten (Dominanz der USA als Hauptkritikpunkt).	Charta vom 30. 4. 1948, auf dem 9. Pan-amerikanischen Kongreß in Bogota
ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio – Lateinamerikanische Freihandelsassoziation; 1980 abgelöst durch ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración – Lateinamerikanische Integrations-Vereinigung.	Argentinien Bolivien Brasilien Chile Ecuador Kolumbien Mexiko Paraguay Peru Uruguay Venezuela	Verwirklichung einer Freihandelszone durch die Errichtung eines multilateralen Systems zur Reduzierung bzw. Abschaffung der Handels- und vor allem Zollschranken. Dadurch Förderung der Wirtschaftsentwicklung und Stärkung der Verhandlungsposition (weitgehend gescheitert). Die Ziele der Nachfolgeorganisation bleiben hinter denen der ALALC zurück.	Vertrag von Montevideo 18. 2. 1960  Acapulco 12. 8. 1980 durch Mitgliedstaaten der ALALC
SELA: Sistema Económico Latinoamericano – Lateinamerikanisches Wirtschaftssystem	26 Mitglieder (mit Kuba, ohne USA)	Regionale Interessenvertretung, gemeinsame Wirtschaftsprojekte (umfassendste Organisation)	Panama 18. 10. 1975
MCCA: Mercado Común Centroamericano – Zentralamerikanischer Gemeinsamer Markt	Guatemala El Salvador Honduras Nikaragua Costa Rica (ab 1962/63)	Freihandelszone, später Wirtschaftsgemeinschaft (Funktion durch politische Entwicklung stark beeinträchtigt).	Generalvertrag von Managua 13. 12. 1960 und weitere Verträge
CARIFTA: Caribbean Free Trade Area – Karibische Freihandelszone; CARICOM; Caribbean Community (and Common Market) – Karibische Gemeinschaft und gemeinsamer Markt	Antigua Bahamas Barbados Belize Dominica Grenada Guayana Jamaika Montserrat St. Christopher u. Nevis St. Lucia St. Vincent/Gr. Trinidad u. Tobago	Sicherung der wirtschaftlichen und politischen Unabhängigkeit. Wirtschaftsintegration durch gemeinsamen Markt, Koordinierung der Außenpolitik, „Funktionale Kooperation“ auf Sondergebieten.	Antigua 15. 12. 1965, offiziell am 1. 5. 1974 aufgelöst (Vertrag von Chaguaramas 4. 7. 1973)

Name	Mitglieder	Ziele	Gründung
OECS: Organization of Eastern Carribean States – Organisation Ostkaribischer Staaten	ehemalige brit. Inselkleinstaaten als Nachf. des Rates Westind. Assoz. Staaten	Multinationale Zusammenarbeit auf politischem, militärischem u. wirtschaftlichem Gebiet. „Kleine Verteidigungsgemeinschaft“ mit gegenseitiger Beistandspflicht. Integration mittels des Ostkaribischen Gemeinsamen Marktes (ECCM).	Vertrag vom 4. 7. 1981
ACUERDO DE CARTAGENA – Übereinkommen von Cartagena (Andenpakt)	Bolivien Ecuador Kolumbien Peru Venezuela	Handelsliberalisierung und gemeinsame Entwicklung in der Subregion.	Abkommen von Cartagena 26. 5. 1969
CUENCA DEL PLATA – La Plata-Becken-Vertrag	Argentinien Bolivien Brasilien Paraguay Uruguay	Regionale Integration, gemeinsame Infrastrukturprojekte.	Vertrag von Brasilia 23. 4. 1969
PACTO AMAZONICO – Amazonasvertrag	Bolivien Brasilien Ecuador Guayana Kolumbien Peru Surinam Venezuela	Harmonische Entwicklung der Region unter Beachtung vom Umweltproblemen. Eigene Interessendurchsetzung insbes. gegenüber US-amerikanischen multinationalen Unternehmen.	3. 7. 1978

Größere Bedeutung hingegen erlangte das 1975 ins Leben gerufene umfassendste Integrationssystem der Region, das Lateinamerikanische Wirtschaftssystem (SELA). SELA hat eine doppelte Zielsetzung. Neben der Förderung der regionalen Zusammenarbeit ist sie als Koordinationsorgan lateinamerikanischer Interessen konzipiert. Im Gegensatz zur OAS sind die USA nicht Mitglied dieses Zusammenschlusses, wohl aber Kuba. Neben dem Lateinamerikanischen Rat, dem obersten Beratungs- und Entscheidungsorgan, dem alle Mitglieder angehören, existiert ein Ständiges Sekretariat als Exekutivorgan des Rates und daneben ad hoc gebildete Komitees für die Zusammenarbeit auf bestimmten Problemgebieten.

SELA wurde insbesondere in der Entstehungsphase als potentieller Organisationskern für eine regionale „collective self-reliance“ (das Verlassen auf die eigenen Kräfte) angesehen und damit – wie sich bald herausstellte – weit überschätzt. Auch in Zentralamerika und der Karibik kam es zu verschiedenen Integrationsversuchen. Die älteste und

erfolgreichste Initiative war der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt (MCCA), der im Jahre 1960 durch El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica und Nicaragua gegründet wurde. Der MCCA konnte in den ersten Jahren seines Bestehens auf eine spektakuläre Handelsausweitung verweisen. Es war zu diesem Zeitpunkt das erfolgreichste Experiment einer regionalen Wirtschaftsintegration in der Dritten Welt. Die Handelsliberalisierung führte zu einem starken Zustrom ausländischer Direktinvestitionen, die in hohem Maße die Entwicklung der verarbeitenden Industrie dieser kleinen, wirtschaftlich wenig diversifizierten Länder bestimmten. Ab Mitte der sechziger Jahre verlor die Gemeinschaft zunehmend an Dynamik. Zahlungsbilanzprobleme einzelner Mitgliedsländer sowie die ungleiche Verteilung der Integrationsgewinne führten in steigendem Maße zu Verteilungskonflikten. Zudem wurde die Abhängigkeit von außenwirtschaftlichen Faktoren überdeutlich. Ein militärischer Konflikt zwischen El Salvador und Honduras im Jahre 1969 („Fußballkrieg“), worauf letzteres den MCCA verließ, bedeutete schließlich

das faktische Ende der Integrationsinitiative. Erst heute – im Jahre 1990 – zeichnen sich Lösungen für die zentralamerikanischen Konflikte ab, die für die Zukunft eine Wiederbelebung des Integrationsprozesses möglich erscheinen lassen<sup>2)</sup>.

Auch in der Karibik gab es verschiedene Integrationsversuche. Ende 1965 gründeten ehemalige britische Inselkleinstaaten die „Caribbean Free Trade Area“ (CARIFTA), die 1974 offiziell in die ein Jahr zuvor gegründete „Caribbean Community (and Common Market)“ (CARICOM) aufging. Vorrangige Ziele der Gemeinschaft waren von Anfang an die Sicherung der wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit sowie der politischen Autonomie der Mitgliedstaaten. Aufgrund der soziogeographischen Voraussetzungen der Region sind die Möglichkeiten für eine wirtschaftliche Integration kaum gegeben. Die Region (zwischen Guayana, dem östlichen Nachbarn Venezuelas, und Belize, das an Mexiko grenzt) ist geographisch weit zersplittert und hat nur eine Gesamtbevölkerung von etwa sechs Millionen Einwohnern, die zudem sehr ungleichmäßig in der Region verteilt ist. Bei weitgehend gleicher Ressourcenausstattung und Produktion sind Spezialisierungsmöglichkeiten nur beschränkt vorhan-

den. CARICOM zählt derzeit 13 Mitgliedstaaten, doch der Gemeinschaft gelang es nicht, aus der permanenten Krise, in der sie seit ihrer Gründung steckt, herauszufinden. Der Anteil des intraregionalen Handels ging in den achtziger Jahren sogar auf knapp zehn Prozent des Gesamthandels der Region zurück<sup>3)</sup>.

Die große Zahl der Integrationsansätze in Lateinamerika und der Karibik kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die wirtschaftliche Integration und Kooperation nur begrenzte Erfolge aufweisen kann, was zum großen Teil an den nationalen Strukturen und Interessen liegt, die insbesondere für die großen Länder bis heute maßgebend geblieben sind.

Das Scheitern des von der CEPAL vehement vertretenen kontinentalen Integrationsansatzes in den sechziger Jahren hat die wirtschaftlich schwächeren Länder der Region sehr bald zu eigenen Integrationsversuchen animiert. Die älteste und bedeutendste Initiative in diesem Zusammenhang war, neben dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt, der Zusammenschluß der wirtschaftlich zurückgebliebenen Staaten des Andenraumes.

## II. Der Andenpakt

### 1. Entstehungsgeschichte

Die Ursache für die Entstehung des Andenpaktes liegt zu einem großen Teil in dem Scheitern der CEPAL, aus der ALALC ein Förderungsinstrument für die Industrialisierung und Entwicklung Lateinamerikas zu machen. Das ursprüngliche Integrationskonzept der CEPAL sah u. a. eine gemeinsame Industriepolitik vor, bei der allerdings die großen Entwicklungsunterschiede zwischen den verschiedenen Ländern berücksichtigt werden sollten.

Die Verwirklichung dieses Konzepts scheiterte an den nationalen Interessen Brasiliens, Argentinien und Mexikos. Als sich schließlich die Erwartungen der kleinen Länder nicht erfüllten und sich auch noch herausstellte, daß die drei großen Länder den

überwiegenden Nutzen aus der Freihandelszone zogen, war der Weg frei für die Gründung des Andenpaktes, die bereits seit 1954 diskutiert wurde. Die Präsidenten Frei (Chile) und Lleras (Kolumbien) hatten 1954 eine Resolution entworfen, die die Möglichkeit subregionaler Kooperation innerhalb von ALALC vorsah. In der Erklärung von Bogotá im Jahre 1966 wurden die Prinzipien festgelegt, die schließlich in die Übereinkunft von Cartagena eingingen. Gemeinsam erzielten die Andenstaaten dann 1967 auf dem Gipfeltreffen der amerikanischen Präsidenten in Punta del Este (Uruguay) die Zustimmung der ALALC zur Gründung subregionaler Gemeinschaften. Die zu diesem Zeitpunkt bereits einberufene Arbeitskommission zur Vorbereitung des Vertragstextes hatte jedoch noch große Schwierigkeiten zu überwinden.

#### a) Die Ausgangssituation der Mitgliedstaaten

Der allgemeine Entwicklungsstand der Andenländer war Mitte der sechziger Jahre im Vergleich zu Argentinien oder Mexiko sehr gering. Lediglich

<sup>2)</sup> Zur Geschichte der Integrationsbemühungen in Lateinamerika vgl. G. Kahle, Grundprobleme der Integration in Lateinamerika seit der Unabhängigkeit (1818–1948), in: M. Mols (Hrsg.), Integration und Kooperation in Lateinamerika. Paderborn 1981, S. 27–51. Zu den ökonomischen Problemen der Region vgl. Fundación Friedrich Ebert u. a., Seminario Taller sobre Ajuste estructural y la Integración Económica Centroamericana, Informe Final, Guatemala, 4 y 5 de agosto de 1988.

<sup>3)</sup> Zur Wirtschaftsentwicklung in der Karibik vgl. Miguel Ceara Hatton, Las Economías Caribenas en la Decada del Ochenta, Cieca, Santo Domingo 1988.



Chile und Venezuela stellten eine Ausnahme dar, wobei letzteres wegen steigender Erdöleinnahmen ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von etwa 1 000 Dollar erzielte, der Entwicklungsstand seiner Industrie aber kaum den der Partnerländer übertraf.

Hauptschwerpunkt der Wirtschaftsaktivitäten der Andenländer war bis dahin der Bergbau. Der Export bestand fast ausschließlich aus Rohstoffen, so daß der Handelsaustausch zwischen den Andenländern kaum entwickelt war. Die Industrieproduktion war gemäß der Entwicklungsstrategie der importsostituierenden Industrialisierung nur auf die Herstellung von Konsumgütern für den Eigenbedarf ausgerichtet und die dabei errichteten Schutzzölle hatten die Industrie technologisch schnell veralten lassen.

Noch weiter zurückgeblieben war die Entwicklung auf dem Agrarsektor. Der Großgrundbesitz blieb trotz vereinzelter Landreformen ein großes Hindernis für die Entwicklung auf dem Lande. (Nur in Peru und Bolivien konnten erfolgreich Landreformen durchgeführt werden; in Chile wurden die Reformen von 1967–1973 unter der Militärdiktatur Pinochets weitgehend rückgängig gemacht.) Die Probleme der ungleichen Verteilung des Bodens, des Bevölkerungsdrucks (Geburtenhäufigkeit, Landflucht) und der allgemeinen Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse hatten sich ständig verschärft.

Neben den wirtschaftlichen Problemen waren alle Länder gekennzeichnet durch teilweise schwere soziale (und ethnische) Konflikte. Große Teile der Bevölkerung lebten in absoluter Armut am Rande der Gesellschaft. Die offene Arbeitslosigkeit betrug etwa zehn Prozent, die Unterbeschäftigung stieg auf bis zu 40 Prozent, je nach Land. Unter diesen Bedingungen entstanden in den sechziger Jahren in verschiedenen Ländern der Region revolutionäre Bewegungen und Guerillaaktivitäten. Hinzu kamen noch große naturräumliche Schwierigkeiten. Die Andenländer stellen insgesamt geographisch ein schlauchartiges Gebilde dar, das sich über ca. 10 000 km von der Karibik bis nach Feuerland erstreckt. Aufgrund der kaum entwickelten Verkehrsinfrastruktur mußten sich in einem Handelsverbund automatisch Standortnachteile für Venezuela im Norden und Chile im Süden sowie für Bolivien ergeben, das über keinen Zugang zum Meer verfügte.

Bei aller Ähnlichkeit der Grundstrukturen gab es in dieser Region insbesondere zwischen den vier größeren Ländern Venezuela, Kolumbien, Peru und Chile auf der einen Seite sowie den kleineren Bolivien und Ekuador auf der anderen, erhebliche Pro-

blemunterschiede. So war das Pro-Kopf-Einkommen eines Venezolaners fünfmal so hoch wie das eines Bolivianers. Kolumbien und Chile besaßen eine viel stärker entwickelte Industrie als die anderen. Diese beiden Länder zeichneten sich auch durch ein relativ stabiles parlamentarisches Regierungssystem aus, während insbesondere Peru, Bolivien und Ekuador unter einer geringen politischen Stabilität litten mit häufigen Interventionen von Seiten der Militärs. Auch in der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung gab es sehr große Unterschiede. Während die chilenische Bevölkerung fast ausschließlich aus Weißen besteht, und in Kolumbien und Venezuela Weiße, Mestizen und Mulatten überwiegen, besteht die Bevölkerung der Zentralstaaten Peru, Ekuador und Bolivien zu 40 bis 60 Prozent aus Indios.

Auch das Bildungsniveau war Mitte der sechziger Jahre sehr unterschiedlich entwickelt. Während es in Chile kaum noch Analphabeten gab, betrug die Analphabetenquote in Bolivien fast 60 Prozent. Die Universitäten Chiles und Kolumbiens (und Limas) hatten sich bereits in einigen Bereichen weltweite Anerkennung verschafft, während die Universitäten der anderen Länder dagegen ziemlich abfielen.

#### *b) Die Übereinkunft von Cartagena*

Innerhalb der Arbeitskommission, die den Vertragstext erstellen sollte, befürworteten Chile und Kolumbien aufgrund ihres höheren Entwicklungsstandes einen raschen Abbau der Handelsschranken, Senkung der Schutzzölle und beträchtliche Kompetenzen für die zu schaffenden gemeinsamen Institutionen. Auf der anderen Seite standen mit Ekuador, Peru und Venezuela die Länder, deren Industriestruktur bisher wenig diversifiziert war<sup>4)</sup>. Die Regierungen Venezuelas und Perus standen unter starkem Druck ihrer einheimischen Unternehmerverbände, die sich nicht der mächtigen chilenischen und kolumbianischen Konkurrenz aussetzen wollten. Die venezolanischen Unternehmer konnten sich schließlich durchsetzen, und das Land verließ die Verhandlungen. Die peruanischen Industriellen hingegen mußten sich dem linksnationalen Militärregime beugen.

<sup>4)</sup> Bolivien schloß sich 1967 den Verhandlungen an. Seine Position blieb allerdings ambivalent, denn einerseits verlangte es besondere Rücksichtnahme auf die schwächeren Länder, andererseits schloß es sich den Forderungen der wirtschaftlich stärkeren Staaten Kolumbiens und Chiles an. Vgl. ferner F. López Casero, P. Waldmann, Nationaler Entwicklungsstand regionale Integration. Der Andenpakt aus der Perspektive der Mitgliedstaaten, in: M. Mols (Anm. 2), S. 175–248.



Am 26. Mai 1969 konnte das Abkommen schließlich in Cartagena, Kolumbien, unterzeichnet werden (weshalb die offizielle Bezeichnung auch „Acuerdo de Cartagena“ und nicht Andenpakt lautet.)

## 2. Grundlagen und Institutionen des Andenpaktes

Mit dem Abkommen von Cartagena versuchten die wirtschaftlich und politisch schwächeren Andenstaaten ihre Vorstellungen von Kooperation und Integration zu verwirklichen. Der ehemalige chilenische Präsident und einer der Hauptinitiatoren der andinen Integration, Eduardo Frei, faßte Anfang der siebziger Jahre die Hauptziele des Andenpaktes wie folgt zusammen: Schaffung des notwendigen Wirtschaftsraumes für die Entwicklung im allgemeinen, für eine effizientere Industrieproduktion und für die Dynamisierung der Entwicklung jedes einzelnen Mitgliedstaates; Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit der andinen Staaten durch gemeinsame Verhandlungspositionen in Finanz-, Technologie- und Handelsfragen. Damit auch Stärkung der Andenpaktstaaten innerhalb der ALALC und somit langfristig die Beseitigung der Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten, die zu ihrem Scheitern geführt hatte. Außerhalb Lateinamerikas wäre der Andenpakt ein interessanter Gesprächspartner für die EWG und andere Industriemächte<sup>5)</sup>.

Gemessen an der ALALC erweist sich der Andenpakt mit seinem Schwerpunkt auf Industrieprogrammen als sehr anspruchsvolles Integrationsmodell, das Aspekte einer Wirtschaftsunion aufweist. Dem ganzen Modell liegt die These zugrunde, daß ohne Integration und Kooperation in den Andenstaaten keine zufriedenstellende wirtschaftliche und soziale Entwicklung möglich sei. Daraus ergibt sich die Überlegung, mit einem gemeinsamen Markt die Voraussetzungen für eine diversifizierte und wettbewerbsfähige Industriestruktur zu schaffen, die ein höheres Wirtschaftswachstum garantiert. Mit der Verbesserung der eigenen Wirtschaftslage erhoffte man auch die Stärkung der eigenen Position auf dem südamerikanischen Subkontinent und im Nord-Süd-Konflikt gegenüber den Industriestaaten des Nordens. Der gemeinsame Markt sollte ähnlich wie in der EG durch den Abbau der Binnenzölle und der Errichtung eines gemeinsamen Außenzolls gegenüber Drittländern erreicht werden.

Der unterschiedlichen Ausgangslage der Mitgliedstaaten suchte man durch Sonderprogramme und

Sonderregelungen für die beiden schwächsten Mitglieder — Bolivien und Ekuador — gerecht zu werden. Auch durch die gemeinsame Industriepolitik hoffte man zu gewährleisten, daß alle Mitglieder in gleicher Weise vom Integrationsprozeß profitieren. Allerdings sollte sich die gemeinsame Industrialisierung vor allem auf neue Projekte beziehen; eine Besonderheit stellten hierbei die Einschränkungen und Kontrollen dar, denen das Auslandskapital unterworfen werden sollte. Mit dem Instrument gemeinsamer Industrieentwicklungspläne (PSDI) sollte die Allokation der regionalen Ressourcen gesteuert werden. Jedem Land sollte die Herstellung bestimmter Produkte für den gemeinsamen Markt zugewiesen werden, während sich die anderen Staaten verpflichteten, die Herstellung dieser Produkte in ihrem Land nicht zu fördern.

Der Andenpakt hebt sich durch seinen supranationalen Charakter von den anderen Integrationsprojekten auf dem südamerikanischen Subkontinent hervor. Er verfügt über Gemeinschaftsorgane mit eigenen Kompetenzen, ähnlich der Struktur der Europäischen Gemeinschaften. Oberstes Entscheidungsorgan ist die Kommission, die sich aus den bevollmächtigten Delegierten der Mitgliedsländer zusammensetzt und dreimal pro Jahr zusammentritt. Der Kommission steht als Beratungs- und Exekutivorgan die „Junta“ zur Seite, die ihren Sitz in Lima hat. Diese besteht aus drei von der Kommission ernannten Mitgliedern. Der Junta kommt in der Praxis die größte Bedeutung zu, da die Kommission in der Regel nur über Vorlagen der Junta zu entscheiden hat, während diese an keine Vorgaben der Kommission gebunden ist und in einigen Angelegenheiten sogar eigenständig für alle Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse fassen kann. Im Gegensatz zu den Ratsbeschlüssen der EG reicht bei den Beschlüssen der Kommission die absolute Mehrheit der Mitglieder. Im Prinzip sind die Beschlüsse der Gemeinschaftsorgane für alle Mitgliedstaaten bindend, doch ihre Durchsetzung trifft teilweise auf große Widerstände der Einzelstaaten. Hauptgrund für diese Konflikte sind deren in keiner Weise aufgehobenen Einzelinteressen und auch oftmals mangelnder politischer Wille zur Integration.

Weitere Organe der Gemeinschaft sind die 1976 gegründete Andine Finanzkorporation (CAF) als Entwicklungsbank des Andenpaktes mit Sitz in Caracas, der Andine Gerichtshof (TAJ, gegründet 1979, Vertrag seit 1983 in Kraft) mit Sitz in Quito sowie das Andine Parlament als supranationales Repräsentativorgan mit je fünf nationalen Abgeordneten aus den Mitgliedstaaten. Das Parlament tritt einmal jährlich in einem der Mitgliedstaaten zusammen.

<sup>5)</sup> Vgl. Eduardo Frei, *Variables politicas de la Integracion Andina*, Universidad Catolica de Chile (Hrsg.), Santiago 1974, S. 17–35.

In den siebziger Jahren entstanden eine Reihe von Zusatzabkommen mit dem Ziel, die Integration auch auf andere Sektoren auszuweiten. Für den Kulturbereich wurde der Vertrag „Andres Bello“, für den Gesundheitsbereich das Abkommen „Hipolito Unanue“ und für die Abstimmung in arbeitsrechtlichen und versicherungsrechtlichen Fragen der Vertrag „Simon Rodriguez“ abgeschlossen. 1983 kam noch das Abkommen „Jose Celestino Mutis“ zur Nahrungsmittelsicherung in der Region hinzu. Alle Organe und Institutionen bilden gemeinsam den sogenannten „Grupo Andino“.

### 3. Die Bilanz zweier Dekaden (1969–1989)

#### a) Eine erfolgreiche Anfangsphase (1969–1981)

Die Unterzeichnung des Abkommens von Cartagena im Jahre 1969 erfolgte aus heutiger Sicht zu einem ausgesprochen günstigen historischen Zeitpunkt. Die fünf Unterzeichnerstaaten befanden sich in einem Zustand relativer politischer und wirtschaftlicher Stabilität, die jedoch in den Folgejahren in allen Ländern – wenn auch in unterschiedlichem Maße – erodierte. Das Vertragswerk, das die aus Technokraten aller beteiligten Länder zusammengesetzte Arbeitskommission den in Cartagena versammelten Staatspräsidenten vorlegte, erwies sich als in hohem Maße ambitiös, präzise und zugleich unrealistisch. Dieser Idealismus, der auch Eingang in die Gründungsverträge gefunden hatte, wurde zunächst bestätigt durch eine ausgesprochen dynamische Entwicklung der Staatengemeinschaft. Die Wachstumsrate des Sozialprodukts betrug zwischen 1970 und 1977 durchschnittlich 5,8 Prozent und die Industrieproduktion wuchs im gleichen Zeitraum sogar um sieben Prozent. Auch das Pro-Kopf-Einkommen konnte trotz starken Bevölkerungswachstums mehr als verdoppelt werden, allerdings verteilte sich die Einkommenssteigerung sehr ungleich auf die verschiedenen Länder und auf die einzelnen Sozialschichten. Während allerdings zwischen der positiven Entwicklung dieser makroökonomischen Daten und der Gründung des Andenpaktes ein Kausalzusammenhang nicht zwingend ist, kann die starke Zunahme des intraregionalen Handels eindeutig auf das Abkommen von Cartagena zurückgeführt werden. Die Exporte der fünf Paktstaaten in die Gemeinschaft stiegen von fast 96 Mio. US-Dollar im Jahre 1969 auf etwa 1,24 Mrd. im Jahre 1981.

Die für die Anfangsphase vorgesehenen Integrationsschritte konnten ohne größere Probleme verwirklicht werden. Die Aufhebung der Zollschränken, die über eine jährliche Senkung der Binnenzölle um zehn Prozent erreicht werden sollte, blieb bis 1976 ein von allen Mitgliedsländern vorrangig verfolgtes Ziel. Zu diesem Zeitpunkt mußte der

Endtermin erstmals verschoben werden, wie in der Folge auch zahlreiche andere Vorgaben. Besonders schwierig gestaltete sich die Errichtung eines gemeinsamen Außenzolls und die Einigung über die verschiedenen Industrialisierungsprogramme. Die Realisierung eines gemeinsamen Außenzolls konnte bis heute nicht erreicht werden, obwohl die ursprüngliche Konzeption, die einen starren Tarif vorsah, in eine Bandbreite von Werten abgeändert wurde. Die im Vertragswerk vorgesehenen und für das ganze Integrationskonzept sehr bedeutsamen gemeinsamen Industrialisierungsprogramme, die ursprünglich bis 1975 verabschiedet werden sollten, konnten nur zu einem kleinen Teil verwirklicht werden. Zu größeren Irritationen in den Ländern des Nordens hatte die „Decisión 24“ (EntschlieÙung Nr. 24) des Abkommens von Cartagena geführt. In dieser EntschlieÙung vereinbarten die Andenpaktstaaten eine Gleichbehandlung ausländischer Investitionen im Andenraum mit dem Ziel, das ausländische Kapital stärker zu reglementieren und im Sinne der Entwicklung nutzbar zu machen.

Mit dieser einschneidenden Maßnahme wollte man auch einem „Wettlauf“ einzelner Mitgliedsländer um Auslandsinvestitionen vorbeugen. In der „Decisión 24“ wurde u. a. die Genehmigungspflichtigkeit aller ausländischen Investitionen festgelegt. Darüber hinaus mußten ausländische Unternehmen schrittweise in nationale bzw. gemischt-nationale Betriebe umgewandelt werden. Diese EntschlieÙung stieß jedoch auch in den Mitgliedstaaten bald auf zunehmende Kritik. Neben den Auseinandersetzungen über die Festlegung eines gemeinsamen Außenzolls war es das Festhalten der anderen Staaten an der „Decisión 24“, das Chile 1976 zum Austritt aus dem Andenpakt bewog. In Chile setzten die Militärs unter General Pinochet ganz im Gegensatz zu den demokratischen Regierungen unter Frei und Allende auf ein neoliberales Wirtschaftskonzept, in dem ein Integrationsmodell wie der Andenpakt keinen Platz hatte.

Bereits von Anfang an zeigte sich, daß die Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlichem Maße von der Integration profitierten. Während Kolumbien und Ekuador ihre Ausfuhren in den gemeinsamen Wirtschaftsraum vervielfachen konnten, gelang es der bolivianischen, aber auch der venezolanischen Wirtschaft kaum, die Chancen der Integration für eine Ausweitung der intraregionalen Exporte zu nutzen. Bolivien hat dabei im Gegensatz zu Ekuador auch die von der Gemeinschaft eingeräumten Sonderkonditionen nicht erfolgreich beanspruchen können. Die Warenbilanz Boliviens mit allen Andenpaktstaaten blieb auf Dauer defizitär. Der Export verarbeiteter Produkte blieb eine zu vernachlässigende Größe. Der Gemeinschaftsmarkt be-

**Tabelle 2: Die Verschuldung der Andenpaktstaaten (absolut, in Mio. US-Dollar)**

Land	1978—81	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Bolivien	2 611	3 277	3 966	4 205	4 698	5 384	5 407	5 457
Kolumbien	6 657	10 306	11 412	12 037	14 238	15 367	17 007	17 459
Ecuador	5 580	7 862	7 330	8 013	8 238	8 742	9 947	10 652
Peru	9 357	11 636	11 347	12 484	13 488	15 227	17 213	18 227
Venezuela	25 519	32 045	37 432	36 457	34 693	34 709	36 519	34 982
Chile	10 946	17 307	17 489	19 064	19 302	18 905	19 774	19 412

Quelle: Weltbank.

steht für Bolivien fast ausschließlich aus dem peruanischen Markt. Die drei anderen Partnerländer importierten z. B. 1986 gemeinsam weniger Güter aus Bolivien als etwa Ägypten, Jugoslawien oder Südkorea — Länder, die für die Bolivianer aufgrund der großen Entfernung nie sichere Märkte gewesen sind<sup>6)</sup>.

*b) Krise und Modifizierung des Vertragswerkes (1981—1989)*

Die relativen Erfolge des Andenpaktes in den ersten Jahren seiner Existenz können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es in dieser Phase nicht gelang, die Gemeinschaft und ihre Strukturen zu konsolidieren. Dies zeigte sich sehr bald, als Lateinamerika von der weltweiten Rezession der Jahre 1980/81 erfaßt wurde. Die Rezession traf die in hohem Maße vom Export von Rohstoffen abhängigen Andenpaktstaaten besonders stark. Zugleich wurden diese Länder — wie fast alle lateinamerikanischen Staaten und auch viele Staaten Afrikas, Asiens und Osteuropas — von der Verschuldungskrise erfaßt (vgl. Tabelle 2)<sup>7)</sup>. Mehrere Andenpaktstaaten standen plötzlich vor Zahlungsbilanzkrisen und sahen sich einer stetigen Erhöhung ihres Schuldendienstquotienten (Verhältnis von Schuldendienst zum Export von Gütern und Dienstleistungen) gegenüber.

Anfang der achtziger Jahre geriet der Andenpakt in eine doppelte Krise. Zum einen zeigten sich in ganz Lateinamerika die Grenzen des Entwicklungsmodells der importsubstituierenden Industrialisierung, auf dessen Thesen ja auch das Vertragswerk von

Cartagena basierte. Zum anderen traf die weltweite Wirtschaftsrezession den Andenpakt in einem Moment, da die Fortschritte in der Importsubstituierung den Devisenbedarf der Unternehmen für die Beschaffung von Vorprodukten immer schneller ansteigen ließen. Die Rezession führte zu einem drastischen Rückgang der Exporte in Drittländer. Die Konzentration auf die Substituierung von Importen hatte zudem zu einer Vernachlässigung der Exportindustrie geführt, die dadurch technologisch immer weiter zurückgefallen war, was ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt stark beeinträchtigte.

In dieser Situation, zudem geplagt von Zahlungsbilanzkrisen, gaben die nationalen Regierungen den vielfältigen Pressionen der einheimischen Unternehmer nach und begannen die Importe aus den Partnerländern zu erschweren oder zu verhindern, was eine bewußte Verletzung des Abkommens von Cartagena bedeutete. Innerhalb kürzester Zeit häuften sich die Regelverstöße derart, daß der Andenpakt in eine akute Existenzkrise geriet. Das Jahr 1983 stellte einen tiefen Einbruch im intraregionalen Handel dar. Es dauerte fünf Jahre, bis sich die Vertragsstaaten und die Paktorgane auf Modifikationen des Abkommens einigen konnten, um die Organisation an die veränderte Situation anzupassen.

Dieser Anpassung waren zunächst individuelle Versuche der Mitgliedstaaten vorausgegangen, nationale Strategien zur Überwindung der Krise zu entwickeln, die den Bestand einiger Staaten zu bedrohen schien. Hierbei zeigte sich eine allgemeine Abkehr von staatskapitalistischen und dirigistischen Wirtschaftsmodellen — eine Abkehr, die Chile bereits Anfang der siebziger Jahre vollzogen hatte, was damals zwangsläufig zum Ausscheiden aus dem Andenpakt führen mußte. Somit entstand unter dem Druck der Wirtschaftskrise die Basis für eine gemeinsame Wirtschaftspolitik in der Zukunft. Die fehlende Koordinierung und Harmonisierung der nationalen Wirtschaftspolitiken war einer der zen-

<sup>6)</sup> Vgl. Franz Ondarza Linares, *Un nuevo enfoque de la integración andina*, unveröff. Manuskript, La Paz 1988, S. 10 f.

<sup>7)</sup> Vgl. Joachim Betz, *Verschuldungskrise der Dritten Welt?*, in: *Jahrbuch Dritte Welt. Daten, Übersichten, Analysen*, München 1983, S. 30—44; Klaus Schröder, *Der Weg in die Verschuldungskrise*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33—34/88, S. 3—12; Hartmut Sangmeister, *Auslandsverschuldung Lateinamerikas: Entwicklungskrise ohne Ausweg?*, ebd., S. 23—35.

tralen Faktoren, der zur Krise des Andenpaktes geführt hatte.

Ein weiteres Strukturproblem, das in internen Analysen bisher kaum berücksichtigt wurde, war die Tatsache, daß das Abkommen von Cartagena gewachsene Wirtschaftsbeziehungen außer acht ließ. So waren die Wirtschaftsbeziehungen Chiles mit Argentinien immer erheblich bedeutsamer als zu Kolumbien oder Venezuela. Die bolivianische Wirtschaft war stärker nach Argentinien und Brasilien ausgerichtet als etwa zu den Karibikstaaten. Und auch Venezuela und Kolumbien hatten immer intensivere Wirtschaftsbeziehungen zum mittelamerikanischen und karibischen Raum unterhalten als zu Peru oder Chile. Als gemeinsame Basis blieb nicht viel mehr als die bolivianische Tradition<sup>8)</sup>, die folglich bis zur Krise auch die Rhetorik bestimmt hatte.

Ende 1982 konnte die Existenzkrise des Andenpaktes nicht mehr verschleiert werden, als Venezuela mit der Verhängung protektionistischer Handelshemmnisse auch gegenüber seinen Partnern jede diplomatische Rücksichtnahme fallenließ und sich offen zum Bruch des Abkommens von Cartagena bekannte<sup>9)</sup>. Begründet wurde der Vertragsbruch mit der Notwendigkeit, die eigene Industrie vor allem vor Billigimporten aus Kolumbien und Ekuador zu schützen. Die Stellung Venezuelas innerhalb des Andenpaktes war Anfang der achtziger Jahre objektiv schwierig. Es erzeugte fast 70 Prozent des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft mit der Folge eines erheblich höheren Pro-Kopf-Einkommens und Lebensstandards seiner Bevölkerung als in den Partnerländern. Dieses führte automatisch zu höheren Arbeitskosten, die durch kapitalintensive Rationalisierungen nur teilweise aufgefangen werden konnten. Folglich trat die nationale Industrie vehement für protektionistische Maßnahmen bzw. für den Austritt Venezuelas aus dem Andenpakt ein.

Da auch in den anderen Mitgliedsländern die Kritik an der Gemeinschaft immer heftiger wurde und sich Verstöße gegen den Vertrag auf allen Seiten häuften, mehrten sich die Stimmen, die eine Auflösung des Paktes forderten. Sowohl in den Massenmedien wie auch von offiziellen Vertretern aller Mitgliedstaaten wurde offen vom Scheitern des andinen In-

tegrationsprozesses gesprochen. Der Pakt sei durch Wettbewerb und nicht durch die erwarteten komplementären Wirtschaftspolitiken seiner Mitgliedsländer geprägt. Der Andenpakt müsse restrukturiert werden, wobei der Landwirtschaft besondere Bedeutung zukomme. Die Landwirtschaft war von der Gemeinschaft sträflich vernachlässigt worden. So hatten die Mitgliedstaaten 1970 2,8 Mio. Tonnen Nahrungsmittel importieren müssen, eine Zahl, die 1980 auf 6,8 Millionen Tonnen angestiegen war. Mit dem nun geforderten landwirtschaftlichen Entwicklungsprogramm sollte die Selbstversorgung der Region mit Lebensmitteln wiederhergestellt werden. Zudem sollte die Einkommenssituation von über 26 Millionen Bauern erhöht werden, die im Durchschnitt nur auf ein Jahreseinkommen von 500 US-Dollar kamen, gegenüber 1 400 US-Dollar, die ein Arbeiter in den städtischen Zentren pro Jahr verdiente.

Auf der entscheidenden Kommissionssitzung Ende Januar 1983 im bolivianischen Santa Cruz konnte das formelle Ende der Gemeinschaft zwar verhindert werden<sup>10)</sup>, aber man vermochte sich noch nicht zu einschneidenden Reformen aufzuraffen. Die Auflösung der Gemeinschaft schien unaufhaltsam zu sein, zumal auch der politische Wille zur Integration fehlte. Der intraregionale Handel erfuhr im Jahre 1983 einen Einbruch. Nach dem ständigen Anstieg während der siebziger Jahre, der mit ca. 1,2 Mrd. US-Dollar Anfang der achtziger Jahre seinen Gipfel erreichte, stürzte er in jenem Jahr auf nur noch 745 Millionen Dollar, ein Wert, der bis 1986 noch weiter fiel. Die Auswirkungen der Handelsrestriktionen zwischen den Partnerländern machten sich unmittelbar bemerkbar. Die Restriktionen wirkten sich dermaßen verhängnisvoll auf die Gemeinschaft aus, daß ihre Aufhebung zu einer Hauptforderung bei den Verhandlungen zur Änderung der Gemeinschaftsverträge wurde. 1985 kam es endlich zu den längst überfälligen und mühseligen Verhandlungen zwischen den Partnerländern, um einen Weg aus der Krise zu finden. Sowohl in der Kommission, dem höchsten intergouvernementalen Gremium, wie auch in der Junta, als wichtigstem supranationalem Organ, stellten sich zwei Alternativen:

Eine gründliche Modifizierung des gesamten Integrationswerkes, ausgehend von einer eingehenden Analyse der aufgetretenen Schwächen, oder die Anpassung an die veränderte Umwelt ohne größere Reformen und Anstrengungen. Als schließlich am

<sup>8)</sup> Alle Mitgliedstaaten des Andenpaktes wurden vom Venezolaner Simon Bolivar vom spanischen Kolonialjoch befreit. Bolivar strebte ein vereintes Lateinamerika an, konnte aber nicht einmal die Einheit der von ihm befreiten Länder bewahren. Trotzdem blieb der Einheitsgedanke zumindest in der Rhetorik bis zum heutigen Tag virulent.

<sup>9)</sup> Zuvor hatte bereits Ekuador protektionistische Maßnahmen ergriffen, diese aber auf Druck der Partner bald zurückgenommen.

<sup>10)</sup> „No se desintegro el Pacto Andino“, war die Schlagzeile der bolivianischen Zeitung EL DIARIO vom 30. Januar 1983, die die allgemeine Erleichterung nach der entscheidenden Sitzung zum Ausdruck brachte.

12. Mai 1987 das „Protocolo Modificatorio“ (Änderungsprotokoll) in Quito unterzeichnet wurde, stellte sich alsbald heraus, daß sich die Partner zu keiner grundsätzlichen Reform hatten durchringen können. Gegenüber den ursprünglichen Verträgen bedeutet das Änderungsprotokoll einen eindeutigen Rückschritt. Die neu definierten Ziele sind weitaus weniger ambitiös, aber die entscheidende Frage ist, inwieweit die ursprünglichen Zielsetzungen realistischerweise überhaupt jemals zu erreichen gewesen wären.

Das Protokoll von Quito setzte noch keinen zeitlichen Rahmen für die Etablierung eines gemeinsamen Außenzolls, aber die Mitgliedstaaten konnten sich darin (sowie in einem „Übergangsprogramm“) auf einen detaillierten Plan einigen, um mit den fortbestehenden Vertragsverletzungen Schluß zu

machen. Die Länder gaben zudem Absichtserklärungen ab, nationale Regelungen über Zollfreiheit, Exportförderung, Behandlung von Importen und Wechselkurssystemen zu harmonisieren. Einigen konnte man sich auch über eine flexiblere Behandlung von Auslandsinvestitionen, wobei allerdings an der Vorschrift festgehalten wurde, daß ausländische Betriebe in nationale oder Mischbetriebe überführt werden müssen.

Seit Unterzeichnung des Änderungsprotokolls zeigen sich die Andenpaktstaaten wieder bemüht, ihre Vertragsverpflichtungen einzuhalten. Während zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Änderungsabkommens insgesamt 5 603 Produkte innerhalb der Gemeinschaft Beschränkungen unterlagen, konnte diese Zahl innerhalb von zwei Jahren auf 712 Produkte gesenkt werden.

### III. Perspektiven des andinen Integrationsprozesses

#### 1. Die aktuelle ökonomische Situation Lateinamerikas

Ökonomen und Politiker in und außerhalb Lateinamerikas haben die achtziger Jahre als eine unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten verlorene Dekade<sup>11)</sup> für den lateinamerikanischen Subkontinent bezeichnet: Geringe Wachstumsraten der Volkswirtschaft, Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens, hohe Inflationsraten und die Verschuldungskrise waren die allgemeinen ökonomischen Kennzeichen der achtziger Jahre. Die höchste Wachstumsrate des vergangenen Jahrzehnts wurde mit 3,9 Prozent im Jahr 1986 erzielt. 1988 fiel sie auf 0,9 und im vergangenen Jahr nochmals auf 0,7 Prozent. Bedingt durch ein durchschnittliches Bevölkerungswachstum von jährlich 2,2 Prozent führte das schwache Wirtschaftswachstum zwangsläufig dazu, daß das Pro-Kopf-Einkommen im Jahre 1989 um 1,1 Prozent abnahm und um acht Prozent unterhalb des Wertes zu Beginn der Dekade lag. Obwohl das Wirtschaftswachstum generell sehr schwach war, konnten einige Länder im Jahre 1989 erstaunliche Wachstumsraten erzielen: Chile brachte es beispielsweise auf 8,5 Prozent, während die Volkswirtschaften Paraguays um 5,6 und Costa Ricas um 4,1 Prozent wuchsen. Brasilien und Mexiko, die führenden Wirtschaftsmächte der Region, brachten es immerhin auf ein Wachstum von jeweils drei Prozent. Auf der anderen Seite ging das Bruttoinlandsprodukt in Peru um 14 Prozent, in Venezuela um

8,1 und in Argentinien und Panama um jeweils fünf Prozent zurück.

Ein weiteres ungelöstes Problem ist die Verteilung der Einkommen. In Peru entfallen auf die 20 Prozent der Bevölkerung, die die unterste Einkommensschicht bilden, nur 1,9 Prozent des Volkseinkommens, während die oberen 20 Prozent der Bevölkerung 61 Prozent erzielen. Die entsprechenden Werte sind für Brasilien zwei bzw. 66,6 Prozent, für Mexiko 2,9 bzw. 67,7 Prozent<sup>12)</sup>. Die Verteilungssituation stellt sich damit heute ungerechter dar als zu Beginn der vergangenen Dekade.

Eine ähnlich negative Entwicklung zeigt die durchschnittliche Preisentwicklung auf dem Subkontinent. Während im Jahre 1985 die durchschnittliche Inflationsrate 275 Prozent betrug, stieg sie im Jahre 1989 auf über 900 Prozent an. Den Rekord stellte dabei Nicaragua auf, wo die Inflationsrate im Jahre 1989 auf 33 000 Prozent emporschnellte.

Während der achtziger Jahre stieg das Exportvolumen der Region um 57 Prozent, obwohl die wertmäßige Steigerung wegen des Preisverfalls vieler Rohstoffe nur 24 Prozent betrug.

Die Auslandsschuld summierte sich bis zum Jahresende 1989 auf 435 Mrd. US-Dollar, d. h. 3 Prozent weniger als im Jahre 1987, aber 45 Prozent mehr als 1981, ein Jahr vor der mexikanischen Schuldenkrise vom August 1982, womit das Verschuldungsproblem verstärkt ins öffentliche Bewußtsein rückte. Der Schuldendienst beläuft sich auf durchschnittlich

<sup>11)</sup> Für die folgenden Daten vgl. Interamerican Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America, Washington, versch. Jahrgänge.

<sup>12)</sup> Die entsprechenden Werte für die Bundesrepublik Deutschland lauten 7, 9 bzw. 39,5 Prozent.

lich 30 Prozent der Exporterlöse, wobei allerdings einige Länder deutlich darüber liegen: Argentinien erreicht einen Wert von 53, Nicaragua von 56 Prozent der Exporterlöse. Von 1982 bis 1989 mußte Lateinamerika einen Nettoressourcentransfer von ca. 203 Mrd. Dollar hinnehmen, d. h. fast 23 Prozent der Exporterlöse, die die Region während dieses Zeitraums erzielte. Diese Mittel fehlten der Region, um den Weg aus der Krise erfolgreich beschreiten zu können. Die teilweise hohen Handelsbilanzüberschüsse, die nötig waren, um zumindest einen Teil der Schulden zu tilgen, wurden in erster Linie durch Importbeschränkungen erwirtschaftet, da sich die Terms of trade um rund 30 Prozent verschlechterten. Die Importeinschränkungen und der Abfluß inländischer Ersparnisse zur Bedienung der Auslandsschuld gingen primär zu Lasten der Investitionen, so daß von einem Dekapitalisierungsprozeß der lateinamerikanischen Volkswirtschaften gesprochen werden muß mit schwerwiegenden Folgen für das Wirtschaftswachstum<sup>13)</sup>.

Bedingt durch die hohe Verschuldung sank für Lateinamerika der Anteil von Bankkrediten am Nettokapitalimport von 63 Prozent (1980) auf neun Prozent (1987), und auch der Anteil staatlich garantierter Exportkredite sank um die Hälfte auf knapp fünf Prozent. Ohne Zahlungsrückstände, durch die sich die Schuldnerländer zusätzliche Finanzierungsmittel verschafften, wäre das Bild noch ungünstiger. Bei den privaten Finanzströmen stiegen lediglich die Direktinvestitionen seit 1985 leicht an, was aber vermutlich auf den Verkauf von Bankforderungen an ausländische Investoren (Umwandlung von Schulden in Beteiligungen) zurückzuführen ist. Der Umfang der Kapitalflucht ist nach OECD-Schätzungen zwar gesunken, doch für eine Rückkehr von Fluchtgeldern nach Lateinamerika gibt es keine Anzeichen<sup>14)</sup>. Für die Jahre 1979 bis 1982 wird die Kapitalflucht auf über 60 Prozent der Auslandsschuld geschätzt. Mit einer nennenswerten Ausweitung „freiwilliger“ Kredite der Banken an die lateinamerikanischen Hochschuldländer ist auf mittlere Sicht kaum zu rechnen, da diese hier in Konkurrenz mit Industrieländern und erfolgreichen Entwicklungsländern Asiens, Südeuropas und demnächst auch Osteuropas stehen.

Die Hauptgründe für die Wirtschaftsschwäche des lateinamerikanischen Subkontinents liegen in der Produktionsstruktur, in der fehlenden oder unzulänglichen Infrastruktur und in Ausbildungsmängeln der Arbeitskräfte.

<sup>13)</sup> Vgl. Veronika Büttner, Die Schuldenkrise Lateinamerikas: Perspektiven und neue Lösungsansätze, in: Außenpolitik. (1990) 2. S. 194–208.

<sup>14)</sup> OECD, Financing and External Debt of Developing Countries, Paris 1989, S. 21 und 37ff.

## 2. Initiativen der Andenpaktstaaten

Die Staaten des Andenpaktes konnten sich von dieser negativen Entwicklung des Subkontinents in keiner Weise abkoppeln. Das Pro-Kopf-Einkommen der Region lag 1989 unter dem von 1980 (mit der Ausnahme Kolumbiens). Peru erlitt im Jahre 1988 einen Wirtschaftsrückgang von 8,8 und 1989 gar von 14 Prozent. Peru war auch Spitzenreiter bei der Inflation, die im Jahre 1989 auf 2775,3 Prozent anstieg, nachdem diese 1987 „noch“ bei 115 Prozent gelegen hatte. In Bolivien konnte nach einer Phase der Hyperinflation durch ein drastisches, neoliberales Anpassungsprogramm seit 1985 der Geldwert stabilisiert werden. Auch in Ecuador, Kolumbien und Venezuela beschleunigte sich die Inflation, ohne allerdings die Werte Perus zu erreichen.

In der ersten Hälfte des Jahres 1990 zeigte die wirtschaftliche Entwicklung in den Andenpaktstaaten positive Tendenzen, insbesondere in Bolivien und Ecuador, jedoch mit Ausnahme Perus, das vor tiefgreifenden Anpassungsprozessen steht. Während Peru auch in diesem Jahr mit keinem Wirtschaftswachstum rechnen kann, werden für Bolivien mehr als 3 Prozent Wachstum prognostiziert.

In Anbetracht der kaum überwindbaren eigenen Probleme und des wachsenden eigenen Bedeutungsverlustes<sup>15)</sup> angesichts der sich rapide ändernden weltpolitischen Situation bleibt Lateinamerika kaum eine andere Alternative, als nach effektiven Formen regionaler Zusammenarbeit zu suchen. Carlos Peres del Castillo, Generalsekretär der SELA, brachte diese Erkenntnis auf die drastische Formel: „Die Alternative ist klar: Entweder wir vereinigen uns, oder wir werden im 21. Jahrhundert kaum mehr sein als ein Anhängsel der Industriestaaten.“<sup>16)</sup>

Die Regierungen der Andenpaktstaaten verbreiten derzeit Optimismus, und sie können dabei darauf verweisen, daß 1989 der intraregionale Handel um 15 Prozent zugenommen hat. Auf ihrem letzten Gipfeltreffen im Mai 1990 in der ehemaligen Inka-Hauptstadt Cuzco (und Macho Picchu) bekräftigten die Präsidenten ihren Beschluß vom Dezember 1989 (Galapagos, Ecuador), bis zum Jahre 1999 die Gemeinschaft in einen gemeinsamen Markt zu verwandeln. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen alle internen Zölle abgeschafft und gemeinsame Außenzölle

<sup>15)</sup> 1960 hatte Lateinamerika noch einen Anteil von 7,7 Prozent am Welthandel. 1988 war dieser Anteil auf nur noch 3,8 Prozent gesunken.

<sup>16)</sup> „La disyuntiva es clara: O nos unimos o llegamos al siglo XXI apenas como apéndice de los países industrializados“, zitiert von Mario Lubethin. Los problemas de América Latina, in: HOY vom 25. März 1990.

gegenüber Drittländern errichtet werden. Zwischen 1991 und 1993 sollen die drei großen und am weitesten entwickelten Mitgliedstaaten Kolumbien, Venezuela und Peru auf alle Handelsbeschränkungen verzichten und bis 1995 die Zollschränken vollends aufheben. Bolivien und Ecuador erhielten eine längere Frist zugestanden. Bis 1999 müssen auch diese beiden Länder ihre Zollschränken gegenüber den Partnerländern abgebaut haben. Ein gemeinsamer Außenzoll soll 1992 errichtet werden. Man geht derzeit davon aus, daß er bei ca. 20 Prozent liegen dürfte.

Bis zum Jahr 2000 wollen die Andenpaktstaaten auch das Projekt einer gemeinsamen Währung verwirklichen. Die in Cuzco versammelten Präsidenten verkündeten ihre Bereitschaft, durch eine zunehmende Abstimmung ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitiken die nötige Basis dafür zu schaffen. Ähnlich der Europäischen Gemeinschaft ist dabei an die Errichtung eines Währungsverbundes gedacht mit festgelegten Bandbreiten für die Währungsschwankungen. Zur Zeit werden in den Gremien des Andenpaktes auch Möglichkeiten zur Harmonisierung anderer Bereiche, wie z. B. eine Angleichung der Steuergesetzgebung, analysiert.

Analog dem Vorbild der EG sollen 1994 erstmals die Abgeordneten des Andenparlamentes direkt gewählt werden. Auch hier verspricht man sich eine Demokratisierung und Popularisierung des Integrationsprozesses von den Direktwahlen<sup>17)</sup>.

In Chile wird derzeit die Möglichkeit einer schrittweisen Rückkehr in die Gemeinschaft diskutiert. Das ehemalige Gründungsmitglied könnte zu einer Belebung der Wirtschaftsgemeinschaft beitragen, schätzt den Nutzen des Paktes aber distanzierter

---

<sup>17)</sup> Eine Umfrage in Lima Anfang 1990 ergab, daß zwar 80 Prozent der Befragten den Integrationsprozeß der Andenpaktstaaten unterstützten, aber nur 14 Prozent wußten, welche Länder zur Gemeinschaft zählen (in: HOY vom 21. Mai 1990).

(und vielleicht realistischer) ein, als die derzeitigen Mitgliedstaaten.

Die Initiativen der letzten Jahre sind immerhin auf fruchtbaren Boden gefallen. Die Bevölkerung in den fünf Mitgliedstaaten zeigt heute mehr Interesse am Integrationsprozeß als zu irgendeinem anderen Zeitpunkt in der Geschichte der Gemeinschaft. Der politische Wille zur Integration scheint derzeit in allen Mitgliedsstaaten ausgeprägter zu sein als im vergangenen Jahrzehnt. Langsam setzt sich in den politischen Führungsschichten die Erkenntnis durch, daß die Region nur als integrierte Gemeinschaft in Zukunft noch eine Chance haben wird, sich in der Weltwirtschaft und der Weltpolitik zu behaupten<sup>18)</sup>.

Sicherlich kann der Andenpakt nach wie vor für sich in Anspruch nehmen, der erfolgreichste regionale Wirtschaftszusammenschluß in der Dritten Welt zu sein, doch ist bei der Beurteilung seiner Zukunftschancen Skepsis angebracht. Auch nach über 20 Jahren ist der Andenpakt heute kaum mehr als eine große Idee, die Märkte von fünf Staaten zu integrieren, um damit gemeinsam der Unterentwicklung zu entweichen. Gemessen an den eigenen Zielen, die in den sechziger Jahren formuliert wurden, ist der Zusammenschluß gescheitert. Selbst die inzwischen erheblich zurückgeschraubten Erwartungen und Ziele dürften sich bis zur Jahrtausendwende kaum verwirklichen lassen. Für den Andenpakt gilt genauso wie für die anderen Staaten Lateinamerikas und der Karibik, daß ohne hohe Wachstumsraten bei Investitionen, Produktion und Schaffung von Arbeitsplätzen sich die Verschlechterung der Lebensverhältnisse für die große Mehrheit der rasch wachsenden Bevölkerung auch in diesem Jahrzehnt fortsetzen wird.

---

<sup>18)</sup> Vgl. L. Narvaéz Rivadencira. Los movimientos de Integración Política y económica en América Latina — Situación actual y perspectivas. La Paz 1990.

## Demokratie mit erhobenen Händen?

### Militär und demokratischer Wandel in Lateinamerika

Die Dekade der achtziger Jahre bedeutete für Lateinamerika die Rückkehr zu demokratischen Regierungsformen, denen sich weder traditionelle Caudillos wie der ehemalige Präsident Paraguays Alfredo Stroessner noch die bewaffneten Technokraten Brasiliens verschließen konnten. Wie in einer Wellenbewegung setzte sich der Übergang zur Demokratie auf dem Kontinent fort, wobei sich die vom Militär bestimmten Regime<sup>1)</sup> gezwungen sahen, angesichts des Wandels in den Nachbarstaaten und des internationalen Drucks den Forderungen nach einer demokratischen Öffnung nachzukommen; dies unabhängig davon, ob sich die Militärs wie in Peru an sozialistischen Experimenten orientierten oder wie in Chile als neoliberale Versuchsbällons im wirtschaftlichen Bereich fungierten. Die Militärdiktaturen, die sich zwischen 1965 und 1975 an die Macht geputscht hatten oder auch von bestimmten gesellschaftlichen Gruppen zur Übernahme der Macht gerufen wurden, mußten jedoch nicht nur wegen der „Situationslücke für die Demokratie als konjunkturelle Verhaltensalternative“<sup>2)</sup> den Rückzug in die Kasernen antreten, vielmehr war auch ihr eigenes Versagen auf ökonomischem, militärischem und politischem Gebiet ein Grund für die Ausbreitung demokratischer Regierungsformen in Lateinamerika.

Dies darf allerdings nicht dahingehend interpretiert werden, daß damit die Streitkräfte als Problem der neuen Demokratien Lateinamerikas an Bedeutung verloren hätten. Die Präsenz des Militärs im politischen Prozeß der demokratischen Öffnung hat sich als schwerwiegende Belastungsprobe für die aus den Wahlen hervorgegangenen Regierungen erwiesen, die sogar die Frage nach der Regierbarkeit aufgeworfen hat. Das Verbleiben von Augusto Pinochet in seinen militärischen Funktionen auch nach dem Antritt der demokratisch gewählten Regierung Aylwin in Chile sowie die krisenhaften Auseinandersetzungen in Argentinien zwischen der Regie-

rung des Präsidenten Raúl Alfonsín und den verschiedenen Gruppen innerhalb des Militärs sind wohl als das Paradebeispiel für die Probleme des demokratischen Wandels und der Neugestaltung der Beziehungen zwischen Militär und ziviler Regierung anzusehen. Dabei wurde auch offenbar, daß die Militärs zwar gewillt sind, ihre Regierungsposten aufzugeben, gleichzeitig aber nur in sehr begrenztem Umfang eine Beschneidung ihrer gesellschaftlichen Machtposition zulassen. So konnten die Streitkräfte in Uruguay sogar die Bedingungen des Übergangs zur Demokratie bestimmen und für die ersten direkten Wahlen den Ausschluß bestimmter Politiker als Kandidaten durchsetzen; die Amnestie für Verbrechen während der Militärherrschaft wurde zur Voraussetzung einer Übergabe der Regierungsmacht erhoben. Die chilenische Militärjunta drohte bei jeder Änderung des ökonomischen Modells sowie der institutionellen Ordnung durch die demokratische Regierung mit einem erneuten Eingreifen.

Die Gestaltung demokratischer Verhältnisse durch die neuen Regierungen traf immer dann in besonderem Maße auf Probleme, wenn es um die zivile Kontrolle der militärischen Institutionen ging, mit denen nicht nur im engeren Sinne die Streitkräfte gemeint sind, sondern auch die Polizei und die Geheimdienste. Die Sicherung ihrer institutionellen Interessen steht für diese Machtgruppen nach wie vor an oberster Stelle im Aushandlungsprozeß mit den Regierungen, wobei sich die guten Erfolgchancen zur Fortdauer dieser Privilegien<sup>3)</sup> auch unter demokratischen Verhältnissen aus der Angewiesenheit der neuen politischen Elite auf die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit in der schweren wirtschaftlichen und sozialen Krise ergeben. Die Unterordnung der Militärs unter den zivilen Oberbefehl ist daher nur ein oberflächliches Zeichen, das wenig über eine Demokratisierung der Binnenstruktur aussagt. Zudem verbietet sich in Lateinamerika gerade wegen der Dichte der sozialen Beziehungen und des hohen Integrationsgrades des Militärs in die sehr differenzierte Sozialstruk-

<sup>1)</sup> „Demokratie mit erhobenen Händen“ (Democracia con las manos arriba): Aussage eines Abgeordneten der peronistischen Partei Argentiniens zum Verhältnis von Demokratie und Militär in seinem Land, zit. in: P. González Casanova, *Los militares y la política en América Latina*, México 1988, S. 31.

<sup>2)</sup> Vgl. M. Mols, *Demokratie in Lateinamerika*, Stuttgart 1985, S. 174.

<sup>3)</sup> Vgl. A. Stepan, *Las prerogativas militares en los nuevos regimenes democráticas*, in: *Desarrollo Económico*, 27 (1988), S. 479–504.



tur<sup>4)</sup> eine Perspektive, die eine isolierte Betrachtungsweise der innermilitärischen Prozesse mit sich bringen würde. Die Hintergründe für den Prätorianismus, d. h. für den dominanten politischen Einfluß des Militärs<sup>5)</sup> sind eben vor allem auch in der zivilen Gesellschaft zu finden, wie in dem Mangel an politischer Kultur in Gestalt sehr begrenzter Regimelegitimität der zivilen Autorität, geringer Transferlegitimität, d. h. nicht eingespielter Verfahrensweisen bei politischem Machtwechsel sowie

eingeschränkter Ausbildung soziopolitischer Gruppen wie Gewerkschaften und Parteien als Grundlage eines gesellschaftlichen Interessenpluralismus<sup>6)</sup>. Andererseits wurde auch die unzureichende Institutionenbildung als Anlaß und Ursache für das Eingreifen des Militärs in den politischen Prozeß angeführt, begründet mit dem Ziel, die Regierbarkeit der jeweiligen Gesellschaften und die Regierungsfähigkeit der zentralen politischen Instanzen sicherzustellen<sup>7)</sup>.

## I. Bedingungen von Demokratie in Lateinamerika

Wie aus diesen Bemerkungen bereits hervorgeht, ist die Analyse der konkreten Form des Übergangs zur Demokratie ebenso an den Einzelfall gebunden, wie dies auch für die aus dem Übergang folgenden Stabilitätsbedingungen des demokratischen Systems<sup>8)</sup> gilt. Dabei wirken eine Fülle von externen und internen Faktoren zusammen, seien es nun die historischen und kulturellen Erfahrungen des Landes, die politische Tradition des politischen Systems, Brüche und Polarisierungen innerhalb der Gesellschaft, das Versagen der politischen Parteien, der Einfluß ausländischer Militärhilfe oder externe politische Destabilisierungsversuche. Es bleiben jedoch auch Gemeinsamkeiten jenseits der Grenzen des Einzelfalls feststellbar, die aus den strukturellen Rahmenbedingungen von Politik in Lateinamerika folgen<sup>9)</sup>.

Gerade unter den Bedingungen der tiefgehenden ökonomischen Krise und der Verschuldungsproblematik ist die Frage zu stellen, inwieweit die lateinamerikanischen Regierungen unter dem Druck von Stabilisierungs- und Anpassungsprogrammen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank

noch in der Lage sind, die soziale Schuld gegenüber ihrer Bevölkerung abzutragen. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen in Argentinien und Venezuela, die im Gefolge der Erhöhung von politisch gesetzten und staatlich subventionierten Preisen und Dienstleistungen im Bereich der Grundbedürfnisse ausbrachen, sind nur die Spitze der sozialen Unruhe, die in den Ländern Lateinamerikas virulent, wenn auch noch nicht manifest vorhanden ist. Die eingeschränkte Verfügung über die Zukunft des eigenen Landes, die die neuen Demokratien Lateinamerikas von den ausscheidenden Militärs erben, kann sowohl den Beginn wie auch das Ende der demokratischen Herrschaft auf dem Kontinent bedeuten. Vielfach scheint der Übergang zur Demokratie eher die Eindämmung sozialer Konflikte zum Anlaß zu haben, als einer grundlegenden Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft zu dienen. Nicht ohne Grund ist daher die Frage gestellt worden, ob es sich bei den jüngsten Entwicklungen um die Rückkehr zur Demokratie oder allenfalls die Modernisierung des Status quo handle<sup>10)</sup>.

Sowohl unter dem Eindruck hoher Bevölkerungswachstumsraten als auch im Gefolge der Umverteilung der Lasten der ökonomischen Krise nach unten sind Konfliktlagen entstanden, die sich heute als Strukturproblem der neuen Demokratien artikulieren. Selbst wenn sich die bekannte These John Johnsons, wonach die Mittelschichten Lateinamerikas eigentlicher Motor der Modernisierung und Demokratisierung seien<sup>11)</sup>, als zu einseitig erwiesen hat, da diese Gruppen oftmals nur eine Imitation des Lebensstils der Oberschichten anstrebten und sich ihr daher weithin problemlos eingliederten,

4) Vgl. hierzu K. Eßer, *Militärherrschaft und Industrialisierung in Lateinamerika*, in: I. Sotelo/K. Eßer/B. Moltmann (Hrsg.), *Die bewaffneten Technokraten. Militär und Politik in Lateinamerika*, Hannover 1975, S. 81; K. Lindenberg, *Zur politischen Funktion des Militärs in Lateinamerika*, in: *Vierteljahresberichte*, 42 (1970), S. 417.

5) Zur Theorienbildung bezüglich des Prätorianismus vgl. S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven — London 1968, S. 192; F. Nuscheler, *Erscheinungs- und Funktionswandel des Prätorianismus in der Dritten Welt*, in: ders. (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung*, Darmstadt 1986, S. 131–183.

6) Die These des Mangels an politischer Kultur als Basis des Prätorianismus wird insbesondere vertreten von S. E. Finer, *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics*, London 1967.

7) Vgl. S. Huntington (Anm. 5).

8) So D. Nohlen, *Regimewechsel in Lateinamerika. Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Regime*, in: K. Lindenberg (Hrsg.), *Lateinamerika. Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit*, Bonn 1982, S. 83.

9) So M. Mols (Anm. 2), S. 37 ff.

10) Vgl. J. Nef, *Redemocratization in Latin America or the Modernization of the Status Quo?*, in: *Northsouth*, 11 (1986), S. 43 ff.

11) Vgl. zur Kritik dieses Theorems E. Garzón Valdés, *La paradoja de Johnson. Acerca del papel político-económico de las clases medias en América Latina*, in: *Sistema*, 56 (1983), S. 131 ff.

bleibt die Ausdünnung der Mittelschichten durch die ökonomische Krise und damit der Verlust ihrer sozialen Pufferfunktion für die Gesamtgesellschaft festzuhalten. Diese Verschiebung in der Sozialstruktur der Länder Lateinamerikas hat auch ihre Rückwirkungen auf die Rolle des Militärs, das sich in seiner Führungsschicht immer in großem Maße eben aus diesen Mittelschichten rekrutiert. Die These des von den Mittelschichten angeführten Putsches<sup>12)</sup> kann unter den aktuellen Bedingungen daher neue Bedeutung erhalten, obwohl nach allgemeinem Forschungsstand davon auszugehen ist, daß letztlich die institutionellen Eigeninteressen gegenüber dem Rekrutierungsmuster der Soldaten dominant werden<sup>13)</sup>.

Nicht zuletzt aus dem Interesse an einer Entschärfung sozioökonomischer Konflikte entspringt die Vorstellung eines sozialen Paktes als Basis eines geordneten und von weniger gesellschaftlichen Spannungen belasteten Übergangs zur Demokratie<sup>14)</sup>. Hinter diesem Konzept steht die Stabilität von über 30 Jahren Demokratie in Venezuela, die mit dem Ende der Pérez Jiménez-Diktatur im Jahre 1958 und der Unterzeichnung des Pacto de Punto Fijo durch die wichtigsten politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen auf eine dauerhafte Ba-

sis gestellt wurde<sup>15)</sup>. Die venezolanische Erfahrung, soweit sie aufgrund der spezifischen Randbedingung eines erdölexportierenden Landes überhaupt als Modell dienen kann, verweist auf zwei notwendige Elemente für die Konsolidierung von Demokratie: Zum einen bedarf es der Einbeziehung der wichtigsten Parteien und gesellschaftlichen Gruppen, um für die Demokratisierung nicht nur ein politisches, sondern auch ein soziales Fundament zu schaffen. Dies gestattet die Überwindung jener Strukturdefekte des für Lateinamerika typischen politisierten Staates, die aus der Verhinderung einer Routine des politischen Handelns und dauerhaftem Grundsatzstreit um das soziale Ordnungsmodell zwischen den Parteien erwachsen. Zum anderen muß es gelingen, den Primat des Staates durch die Stärkung der zivilen Gesellschaft einzuschränken. Die etatistische Tradition Lateinamerikas<sup>16)</sup> hat zusammen mit der Staatszentriertheit der Militärregime die Spielräume der Gesellschaft eingeschränkt und eine Struktur von personalistischer Führung, Zentralismus und Kontrolle von oben hervorgebracht, die eine demokratische Öffnung dauerhaft behindern kann. Eine zentrale Basis der Konsolidierung von Demokratie muß daher in der Aufwertung der Gesellschaft gegenüber dem Staat gesehen werden.

## II. Von der Militärdiktatur zur zivilen Demokratie

### 1. Militärische Dominanz in der Geschichte Lateinamerikas

Vor 30 Jahren schienen die Perspektiven der Demokratie in Lateinamerika vielversprechend (vgl. Abbildung): In Kolumbien war mit der Einigung zwischen liberalen und konservativen Parteien im Jahre 1958 das Ende der langen Periode von Gewalt und Diktatur gekommen, womit die wichtigste Voraussetzung für den Übergang zu einer stabilen zivilen Regierung geschaffen worden war. Rómulo Betancourt wurde in Venezuela zum ersten demokratisch gewählten Präsidenten seines Landes, der eine vollständige Regierungszeit ohne militärische Intervention hinter sich brachte. In Brasilien hatte das nach dem Ende des zweiten Weltkrieges entstandene demokratische System den plötzlichen Rücktritt von Janio Quadros als Präsident im Jahre 1961

überstanden; ihm war der radikalere Goulard nachgefolgt. Die Dominanz der Konservativen in Chile unter Jorge Alessandri neigte sich ihrem Ende zu, gleichzeitig verfolgte man den Aufstieg des Christdemokraten Eduardo Frei und seines Reformprojektes als vielversprechende Zukunft für das Land. In Bolivien hatte das Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) nach der Revolution von 1952 seinen Führer Víctor Paz Estenssoro 1960 zum zweiten Mal an die Macht gebracht. In Peru wurde die Regierung von Fernando Belaunde Terry vom Militär gestützt, um der als undemokratisch eingestuften sozialdemokratischen APRA und ihrem Führer Victor Raúl Haya de la Torre den Zugang zur Macht zu verstellen. Argentinien befand sich nach der Exilierung von Juan Domingo Perón im Jahre 1955 auf dem Weg der Etablierung gewählter Regierungen, wenn auch unter Ausschluß der peronistischen Kandidaten; zwischen der Regierung von

<sup>12)</sup> Vgl. José Nun, *The Middle Class Military Coup*, in: C. Véliz (Hrsg.), *The Politics of Conformity in Latin America*, London 1967, S. 66–118.

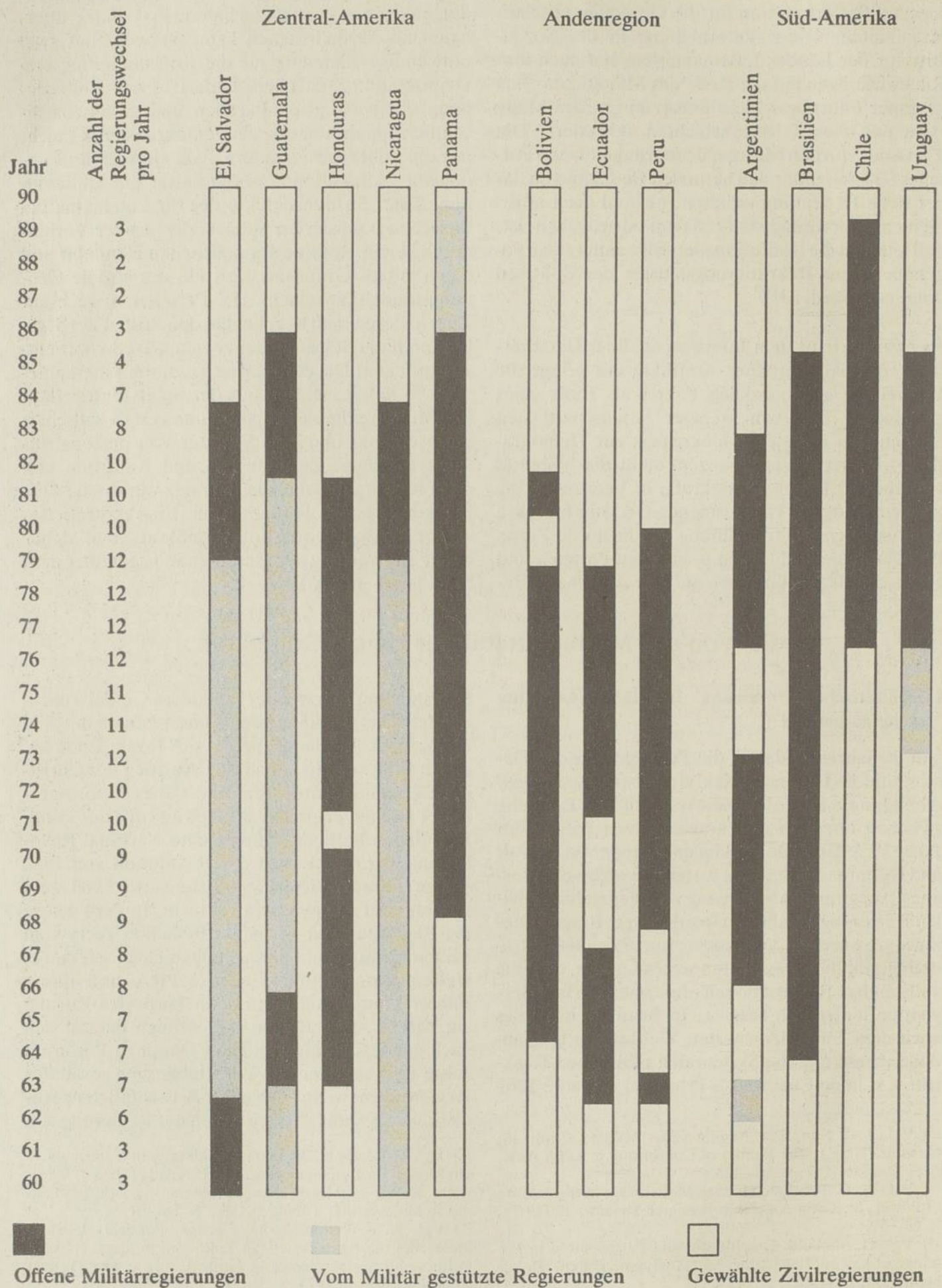
<sup>13)</sup> Vgl. M. C. Needler, *Military Motivations in the Seizure of Power*, in: *Latin American Research Review*, 10 (1975), S. 63–79.

<sup>14)</sup> Vgl. G. Maihold, *Demokratie und Partizipation in Lateinamerika*, in: *Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation*, 13 (1989), S. 14f.

<sup>15)</sup> Vgl. G. Maihold, *30 Jahre Demokratie in Venezuela – ein Modell für Lateinamerika?* in: R. Sevilla (Hrsg.), *Venezuela. Kultur- und Entwicklungsprobleme eines OPEC-Landes in Südamerika*, Tübingen 1988, S. 75–91.

<sup>16)</sup> Vgl. H. J. Wiarda, *Social Change, Political Development, and the Latin American Tradition*, in: ders. (Hrsg.), *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition*, Boston 1974, S. 3–22.

Abbildung: Regierungswechsel und Regierungstypen



Fronzizi und der Wahl von Illia kontrollierten die Militärs die Politik durch die Figur des Senatspräsidenten José María Guido.

In Zentralamerika und der Karibik war das Bild weniger positiv: Während Costa Rica sein demokratisches Regime bewahrte, wurde Nicaragua vom Somoza-Clan beherrscht und die Militärregime in El Salvador, Honduras und Guatemala, die sich zu Beginn der sechziger Jahre etabliert hatten, verstanden ihre Aufgabe eher als Verhinderung denn als Förderung von sozialen Reformen. Das demokratische Aufleben in der Dominikanischen Republik war mit dem Rücktritt von Trujillo nur von kurzer Dauer, während sich in Cuba mit der Konsolidierung von Fidel Castros Macht nach dem Ende des Batista-Regimes eine als verführerisch angesehene Alternative zur liberalen Demokratie in der Region ausbildete.

Nimmt man die Elemente des politischen Panoramas der sechziger Jahre in Lateinamerika zusammen, so deutete sich damals insgesamt ein Trend zur Demokratie an, der auch beim Militär eine Tendenz zu demokratischer und ziviler Herrschaft widerspiegelte. Die grundlegende These der sozialwissenschaftlichen Literatur, daß sozioökonomische Entwicklung auch zu politischer Stabilität und Demokratie führen werde, schien sich zu bestätigen. Gleichwohl entspricht das Auf und Ab demokratischer Verhältnisse in Lateinamerika eher einer Abfolge von Entwicklungsmodellen und Gesellschaftsentwürfen, die von der lateinamerikanischen Wissenschaft und europäischen Beobachtern folgendermaßen beschrieben werden: Populismus und (Neo-)Korporatismus, der Entwicklungsstaat (estado desarrollista) der Nachkriegszeit, die Varianten eines lateinamerikanischen Autoritarismus einschließlich des Konzeptes der Nationalen Sicherheit, Marxismus und Dependenztheorie<sup>17)</sup>. In diesem Sinne lassen sich vier Wellen autoritärer Dominanz in der Politik Lateinamerikas festhalten<sup>18)</sup>.

Die Phase von 1800 bis 1880 ist von der Dominanz der caudillos geprägt, denen es nicht gelang, den Staat dauerhaft zu besetzen (was vor allem auf das Fehlen eines professionellen Heeres zurückgeführt wurde). In der zweiten Phase von 1880 bis 1940 findet dann die „Verstaatlichung“<sup>19)</sup> der Streitkräfte

statt, d. h. es kommt zu einer Institutionalisierung des Militärs mit zunehmender Professionalisierung des Personals und der Ablösung der klassischen Caudillo-Struktur. Hierbei fungierte das Militär als Mittler zwischen dem lokalen Bürgertum und ausländischen Interessen. Mit der dritten Phase von 1948 bis 1959 tritt die Militärhilfe der USA durch die Ausbildung von großen Kontingenten der Streitkräfte Lateinamerikas in Fort Gulick/Panama in den Vordergrund, die die Transnationalisierung des Militärs und seine zunehmende Funktionalisierung im Rahmen des Ost-West-Gegensatzes beschreibt. Der ausländische Einfluß auf das politische Verhalten des Militärs wird darüber hinaus spürbar in der vierten Phase ab 1959, die unter dem Stichwort des counter insurgency den Kampf gegen die mit der kubanischen Revolution sich ausbreitende Guerilla-Tätigkeit auf dem Lande und in der Stadt (Tupamaros) beschreibt. Die Ausrichtung des Militärs an der Doktrin Kennedys – „Allianz für den Fortschritt“ – bedeutet die Erweiterung der Ausbildungsinhalte auf die civic action, d. h. die Umorientierung der innenpolitischen Funktion des Militärs auf einen entwicklungspolitisch relevanten Einsatz. Als Teil der counter insurgency-Strategie – und später verstärkt durch die Doktrin der nationalen Sicherheit, die weithin auch dem Zweck einer Förderung des internen Konsenses des Militärs diente<sup>20)</sup> –, soll durch Arbeiten an der ländlichen Infrastruktur der Kontakt zwischen der Zivilbevölkerung und dem Militär verstärkt werden, um damit gleichzeitig einer Guerilla jeden Nährboden zu entziehen<sup>21)</sup>. Sowohl das verstärkte Einwirken des Militärs auf die Gesellschaft wie auch seine starke Verankerung in ihr verweisen auf die Vielfalt der zivil-militärischen Beziehungen<sup>22)</sup>, so daß weder das Militär als monolithische Einheit begriffen, noch aus der Übergabe der Macht in zivile Hände auf die Etablierung demokratischer Verhältnisse geschlossen werden kann<sup>23)</sup>.

<sup>20)</sup> So A. Rouquié, Demilitarization and the Institutionalization of Military-dominated Politics in Latin America, in: G. O'Donnell/P. C. Schmitter/L. Whitehead (Hrsg.), Transition from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives, Baltimore—London 1986, S. 110 ff.

<sup>21)</sup> So R. L. Burke, Military Civic Action, in: Military Review, 44 (1964), S. 62–71.

<sup>22)</sup> Zentral für diesen Ansatz ist die Überwindung der Dichotomie Militär/zivile Autorität bzw. der Gleichsetzung von zivil mit demokratisch, da eine Fülle von Zivilregimen in Lateinamerika autoritären Charakters waren. Die Grenzen zwischen Zivil- und Militärregimen sind im Einzelfall nicht leicht zu ziehen, vgl. A. R. Luckham, A Comparative Typology of Civil-Military Relations, in: Government and Opposition, 61 (1971), S. 5–35.

<sup>23)</sup> Vgl. mit vielen Beispielen F. Büttner, Militärregime in der „Dritten Welt“. Eine Einführung, in: Reiner Steinweg (Red.), Militärregime und Entwicklungspolitik, Frankfurt 1989, S. 58–84.

<sup>17)</sup> Vgl. M. Mols, Begriff und Wirklichkeit des Staates in Lateinamerika, in: M. Hättich (Hrsg.), Zum Staatsverständnis der Gegenwart, München 1987, S. 200.

<sup>18)</sup> Vgl. P. González Casanova (Anm. 1), S. 15 ff.

<sup>19)</sup> So K. Lindenberg, Militär und Abhängigkeit in Lateinamerika. Fremdbestimmte Faktoren seiner institutionellen Entwicklung, seines professionellen Rollenverständnisses und seines politischen Verhaltens, in: H.-J. Puhle (Hrsg.), Lateinamerika – Historische Realität und Dependenz-Theorien, Hamburg 1977, S. 202.

## 2. Autoritarismus und Militärrherrschaft

Trotz der Breite der Demokratisierungswelle stellt sich die Frage, inwieweit die jüngste Übergabe der Macht eher taktischen als grundsätzlichen Charakter hat und somit die als zentrales Thema der achtziger Jahre bezeichnete Demokratiediskussion<sup>24)</sup> nicht nur ephemeren Charakters ist. Dies folgt vor allem aus der Befürchtung, es könne zu einer verdeckten Vormachtstellung des Militärs kommen, die sich hinter einer demokratischen Fassade verberge.

Bis vor wenigen Jahren war die Dominanz des autoritären Erbes in Lateinamerika als stabile Regierungsform in Gestalt des bürokratisch-autoritären Staates<sup>25)</sup> hervorgehoben worden<sup>26)</sup>. Dieses am brasilianischen Beispiel von Guillermo O'Donnell entwickelte Theorem setzt die ökonomische Entwicklung zur politischen Struktur dergestalt in Beziehung, daß der Ausweg aus der Sackgasse der importsostituierenden Industrialisierung der sechziger Jahre nur in Gestalt der Schaffung günstiger Investitionsbedingungen für ausländisches Kapital durch einen repressiven Staatsapparat gefunden werden konnte. Die Koalition von militärischen und zivilen Technokraten gestattete die Einschränkung der sozialen Partizipation von Gewerkschaften und Teilen der Mittelschicht, die die Lasten des neuen Wirtschaftskonzeptes zu tragen hatten. Das dahinterstehende Verständnis einer betriebswirtschaftlichen Steuerung des Staates findet sich wiederum in der neoliberalistischen Wirtschaftspolitik, wie sie in ihrer monetaristischen Version der Chicago-Schule in Chile zeitweise durchaus erfolgreich praktiziert wurde. Dabei wird die Illusion vermittelt, wirtschaftlicher Fortschritt könne ohne die sozialen Kräfte technokratisch erzeugt und vor allem stabilisiert werden, ein Mißverständnis, das heute gerade auch unter der demokratischen Wirtschaftspolitik neoliberaler Prägung offenbar wird. Die politische Demokratisierung hat im ökonomischen Bereich nur in sehr begrenztem Maße eine Öffnung des Modernisierungsstaates zu partizipativen Formen und größerer sozialer Repräsentativität ermöglicht. Zunehmend wird deutlich, daß der autoritäre Charakter der Anpassungspolitik, auch wenn er unter demokratischen Vorzeichen vollzogen wird, in gewisser Hinsicht an den bürokratisch-autoritären Staatsgedanken O'Donnells anknüpft.

<sup>24)</sup> Vgl. M. Mols (Anm. 17), S. 210.

<sup>25)</sup> Zu diesem Konzept vgl. H. J. Lauth, *Der Staat in Lateinamerika. Die Staatskonzeption von Guillermo O'Donnell*, Saarbrücken 1985.

<sup>26)</sup> So z. B. N. Werz, *Lateinamerika: Das Erbe der Caudillos und die Systemkrise der Gegenwart*, in: H. F. Illy/R. Sielaff/N. Werz, *Diktatur – Staatsmodell für die Dritte Welt?*, Freiburg 1980, S. 167 ff.

Die Hoffnung, mit dem Übergang zur Demokratie würde das Verhältnis von Staat und Gesellschaft von Grund auf rekonstruiert und der Weg für eine soziale Demokratie eröffnet, ist durch die ökonomischen Notwendigkeiten im Gefolge der Verschuldungskrise und der Defizite öffentlicher Haushalte geschwunden. Es muß somit fraglich bleiben, ob mit dem politischen Wandel der achtziger Jahre ein demokratischer Durchbruch erzielt wurde oder sich die neuen Regierungsformen als „gelenkte Demokratie“, „verantwortungsbewußte Demokratie“ oder „assoziierte Demokratie“ verfestigen und damit das autoritäre Erbe in der lateinamerikanischen Politiktradition weitere Gültigkeit entfaltet.

## 3. Autonomie des Militärs, Korporationsinteressen und Entwicklungsleistungen von Militärregimen

Im westlichen Vorbild der Demokratie, das vielen Analysen der lateinamerikanischen Realität zugrunde liegt, wird das Militär als externer Störfaktor des politischen Prozesses betrachtet, und das militärische Eingreifen wird zum eigentlichen Grund politischer Instabilität erhoben. Unabhängig davon, ob man von einer spezifischen Qualität lateinamerikanischer Demokratie ausgeht oder nicht<sup>27)</sup>, kann festgestellt werden, daß die militärische Intervention nicht Ursache, sondern Ausdruck der politischen Instabilität ist. Das Militär hat sich in Lateinamerika schon frühzeitig seit seiner „Verstaatlichung“ als konkurrierende soziale Gruppe und politische Elite im Entwicklungsprozeß verstanden<sup>28)</sup>; deshalb waren Erklärungsmodelle, die das Militär wegen seiner technologischen und organisatorischen Eigenschaften zum Modernisierungsagenten erhoben, ebenso begründet wie Ansätze, die es wegen seiner Rekrutierungsmuster mit Mittelschichtenorientierung als Vorkämpfer von Klasseninteressen darstellten<sup>29)</sup>. In zunehmendem Maße sind das militärische Eigeninteresse und das institutionelle Eigengewicht zum Bezugspunkt des Verhaltens der Militärregime geworden. Es gilt daher, in der Analyse stärker auf die institutionelle Autonomie abzustellen, mit der das Militär sich von der Rücksichtnahme auf spezifische Klasseninteressen befreit und als eigenständiger politischer Akteur in der Gesellschaft etabliert hat. Diese Ten-

<sup>27)</sup> Vgl. als Überblick H. J. Wiarda, *The Struggle for Democracy and Human Rights in Latin America. Toward a New Conceptualization*, in: ders. (Hrsg.), *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America*, Boulder 1980, S. 231–254.

<sup>28)</sup> So auch K. Lindenberg (Anm. 4), S. 402.

<sup>29)</sup> Vgl. als Überblick F. Büttner, *Militär und Entwicklung in der Dritten Welt*, in: ders./K. Lindenberg/L. Reuke/R. Sielaff (Hrsg.), *Reform in Uniform? Militärrherrschaft und Entwicklung in der Dritten Welt*, Bonn 1976, S. 17 ff.

denz, die eine zivile Kontrolle über das Militär erschwert, wird an eigenständigen korporativen Ideologien und Doktrinen, am dauerhaften Personalanstieg, der steigenden Bedeutung der Rüstungsindustrie sowie am Interesse zur Nutzung der Nukleartechnologie festgemacht<sup>30</sup>).

Als Schwierigkeit bei der Analyse der Korporativinteressen und ihres Einflusses auf das politische Verhalten der Streitkräfte ergibt sich das Problem, daß sich viele Elemente nicht nachweisen lassen, da sie als militärische Geheimangelegenheit betrachtet werden. Als zentrale Bezugsgrößen der Korporativinteressen können die Einheit der Streitkräfte, das Waffenmonopol organisierter Macht, ein Mindestmaß von Budgetaufwendungen für militärische Zwecke, die Autonomie des Laufbahn- und Beförderungswesens gegenüber politischer Einmischung, das Prestige und die Würde der Streitkräfte sowie die Garantie der inneren Sicherheit und Ordnung betrachtet werden<sup>31</sup>).

Eine Verletzung dieser Werte kann das Eingreifen des Militärs in den politischen Prozeß bedingen, gleichzeitig fungieren sie aber auch als Leitschnur für das politische Verhalten der Streitkräfte selbst. So wurde in Argentinien General Viola von den Streitkräften abgesetzt, da er den Pakt der Waffengattungen und somit die Einheit des Militärs durch Verhandlungen mit den politischen Parteien aufgekündigt hatte. Die innermilitärischen Spannungen, die sich insbesondere aus dem Ende der personellen Identität von Regierungschef und Oberbefehlshaber der Streitkräfte ergeben, brachen jedoch mit der Niederlage im Falkland-Krieg mit Großbritannien erneut auf. Violas Nachfolger, General Galtieri, der für die Niederlage verantwortlich gemacht wurde, gelang es nicht, die Einheit der Streitkräfte wiederherzustellen, so daß sich Marine und Luftwaffe aus der Militärjunta zurückzogen und dem Kandidaten des Heeres, General Bignone und damit auch seiner Waffengattung die Verantwortung für die Aushandlung der Bedingungen der Übergabe der Macht an die demokratischen Kräfte überließen. Die Spaltung des Militärs wurde jedoch für die konkreten Verhandlungen zumindest formal überwunden, allerdings war für die Streitkräfte weniger der Verlust ihrer eigenen Legitimität ausschlaggebend für den Abtritt von der Macht, sondern vielmehr ihre institutionelle Unfähigkeit, die eigene Krise zu kontrollieren<sup>32</sup>).

Das mit dieser Aussage nahegelegte Eingeständnis von begrenzter militärischer Leistungsfähigkeit trifft einen zentralen Punkt, wollten die Militärs mit der Machtübernahme doch ihre Überlegenheit in der technokratischen Führung der Regierungsgeschäfte beweisen. Die Frage, inwieweit die „Politiker in Uniform“ aufgrund ihrer technischen Qualifikationen, ihres Wertesystems und der Autonomie von den Partikularinteressen der gesellschaftlichen Gruppen besser geeignet sind, den Entwicklungsfortschritt voranzutreiben, läßt sich heute nach dem kläglichen Ergebnis im ökonomischen Bereich eher negativ beantworten. So ist vielmehr am Einzelfall und bezüglich der Form der militärischen Organisation (personalistische Führung wie in Chile oder kollektive Führung wie in Argentinien und Uruguay) eine konkrete Beurteilung vorzunehmen. Selbst das ehrgeizige Entwicklungsmodell einer kapitalintensiven und außenwirtschaftlich orientierten Entwicklung, das das Militär Brasiliens seit 1964 verfolgte, geriet in dieselbe Krise von Auslandsverschuldung, überdimensioniertem Staatssektor und sozialer Verarmung, die auch für die anderen lateinamerikanischen Länder kennzeichnend ist<sup>33</sup>).

#### 4. Ausländische Militärhilfe, Rüstungswirtschaft und politisch/ökonomische Präsenz des Militärs

Betrachtet man die Angaben über Aufwendungen für militärische Zwecke in absoluten Zahlen, so ist zwischen 1975 und 1985 ein Anstieg von 45,3 Prozent feststellbar, der sich aus einer spürbar höheren Zahl von 1,8 Millionen Soldaten 1985 im Vergleich zu 1,3 Millionen im Jahr 1975, sowie dem daraus folgenden zusätzlichen Waffenbedarf durch Importe erklärt<sup>34</sup>). Gemessen am Anteil des Bruttoinlandsproduktes läßt sich ein stetiger leichter Anstieg bzw. ein gleiches Niveau der Militärausgaben feststellen; signifikante Abweichungen hierbei erklären sich aus spezifischen Situationen wie dem zentralamerikanischen Konflikt und dem Falkland-Krieg im Falle Argentinien.

Die Ausrüstung, die Aufgabenstellung sowie zum größten Teil die Ausbildungsinhalte orientierten sich auch weiterhin an den Maßgaben der vorwiegend von den USA geleisteten Militärhilfe. Zwischen 1950 und 1979 durchliefen 70 000 Angehörige der lateinamerikanischen Streitkräfte ein Trai-

<sup>30</sup>) Vgl. A. Varas, *Autonomización castrense y democracia en América Latina*, in: ders. (Red.), *La autonomía militar en América Latina*, Caracas 1988, S. 16.

<sup>31</sup>) So M. C. Needler (Anm. 13), S. 69 f.

<sup>32</sup>) So A. Fontana, *De la crisis de las Malvinas a la subordinación condicionada*, in: A. Varas (Anm. 30), S. 55.

<sup>33</sup>) Zum brasilianischen Fall vgl. B. Moltmann, *Brasilien: Zwanzig Jahre Militärrherrschaft. Lange Schatten eines ehrgeizigen Entwicklungsmodells*, in: R. Steinweg (Anm. 23), S. 85–103.

<sup>34</sup>) Vgl. A. Varas, *Militares y armas en América Latina*, in: *Nueva Sociedad*, 97 (1988), S. 98.

ningsprogramm im Rahmen der Militärhilfe Nordamerikas<sup>35</sup>). Der erfolgreiche Abschluß eines Kurses an einer ausländischen Militärakademie wurde zum erforderlichen Karrierenachweis für Offiziere in Lateinamerika; später kam durch die Gründung eigener Militärakademien ein notwendiges Element zur Professionalisierung der militärischen Laufbahn auf breiter Basis hinzu. Die bekanntesten und auch über den nationalen Rahmen hinaus einflußreichsten Offiziersschulen stellen sicherlich das Centro de Altos Estudios Militares in Peru sowie die sogenannte militärische „Sorbonne“ Brasiliens, die Escola Superior de Guerra, dar<sup>36</sup>). Innerhalb der Ausbildungsprogramme dieser Militärakademien gab es durchaus unterschiedliche Orientierungen, die sich in ganz Lateinamerika wiederfinden lassen<sup>37</sup>). Die Kontinuität dieser Orientierungsmuster innerhalb der lateinamerikanischen Militärakademien auch nach dem Übergang zur Demokratie ist eines jener Elemente, die aus dem fremdbestimmten Charakter des professionellen Rollenverständnisses des Militärs folgt. Gerade die Abhängigkeitsverhältnisse, die sich auch auf dem Gebiet der Rüstung, der waffentechnischen Liefer- und waffentechnologischen Logistik-Verhältnisse ergeben, unterwerfen die lateinamerikanischen Streitkräfte der Konkurrenz der genannten Leitbilder

und begründen die Fortdauer der internen Heterogenität. Obwohl die Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder schon in den siebziger Jahren eine Diversifizierung ihrer Rüstungsimporte und -kooperation durch Einbeziehung europäischer Lieferanten und Ausbau der Beziehungen zu Israel<sup>38</sup>) eingeleitet hat, stellen die USA nach wie vor den Hauptpartner dar. Zudem wurde die Entwicklung einer eigenen Militärindustrie betrieben, die sowohl den lateinamerikanischen Raum, hier vor allem Zentralamerika, als auch die arabischen und afrikanischen Länder beliefert. Insbesondere Brasilien, Argentinien und Chile förderten den Aufbau eigener Forschungs- und Entwicklungskapazitäten, um durch lokale Produktion unabhängig von internationalen Zulieferungen zu werden. Über die Vermarktung der Waffenproduktion hinaus hat das Militär auch die Besetzung der öffentlichen Verwaltung und der damit verbundenen staatlichen und parastaatlichen Produktionsbetriebe mit militärischem Personal betrieben. Da die Betriebe der Rüstungsindustrie von einem starken Militärhaushalt abhängen, ist die Auseinandersetzung um den Erhalt des Finanzvolumens für das Militär ein zentraler Punkt, der die Zukunft der Beziehungen zwischen demokratisch-ziviler Präsidentschaft und militärischen Eigeninteressen bestimmt.

### III. Primat der Politik und Vetomacht des Militärs

Im Rahmen der Analyse der verschiedenen Formen des Übergangs zur Demokratie in Lateinamerika sind drei Typen ausgemacht worden: Der am argentinischen Fall orientierte Typus des Zusammenbruchs eines Regimes, der ohne weitere Demokratisierung ablaufende Wechsel der Eliten (Haiti) und der Übergang zur Demokratie als langsamer und über einem gewissen Zeitraum von oben gelenkter Prozeß, wie er sich in Brasilien vollzogen hat<sup>39</sup>). Unabhängig von dem konkret eingeschlagenen Weg versuchten die Streitkräfte, im Rahmen der Übergabe der Macht Sonderbedingungen zu verhandeln,

um sowohl für die Vergangenheit eine Absicherung zu erreichen, als auch für die Zukunft ihre Position in bezug auf Mitwirkungsrechte und den Militärhaushalt zu garantieren. Das Interesse der Demokratien an einer Senkung des Militärhaushaltes ging einher mit der Unfähigkeit der zivilen Führer, sich gegen die militärische Korporation durchzusetzen. Dies unterminiert die Glaubwürdigkeit ihrer Politik, unabhängig davon, ob sie gleichzeitig zur Lösung der schwierigen ökonomischen Probleme fähig waren. Ein entscheidender Mangel ist wohl auch darin zu sehen, daß innerhalb der politischen Parteien wenig Know-how in Fragen der Sicherheitspolitik vorhanden ist, was die Regierungen weithin an die vom Militär vorgetragenen Interessen ausliefert. Zudem wird das Militär bei der Bewältigung sozialer Probleme in Anspruch genommen, die eigentlich einer politischen Lösung bedürften. Damit sehen wiederum die Streitkräfte ihr Prestige gefährdet, da sie zum Opfer parteipolitischer Machenschaften würden<sup>40</sup>).

<sup>35</sup>) Vgl. J. S. Fitch, *The Political Impact of U. S. Military Aid to Latin America. Institutional and Individual Effects*, in: *Armed Forces and Society*, 5 (1979), S. 360.

<sup>36</sup>) Vgl. K. Lindenberg (Anm. 19), S. 212 ff.; s. a. die Länderstudien in: A. Varas (Anm. 30).

<sup>37</sup>) Vgl. F. Bustamante, *El desarrollo institucional de las fuerzas armadas de Colombia y Ecuador*, in: A. Varas (Anm. 30), S. 95 f.

<sup>38</sup>) Vgl. I. Caro, *Relaciones militares de América Latina y el Caribe con Israel y el mundo árabe*, Santiago 1985.

<sup>39</sup>) Vgl. N. Werz, *Demokratie und Regierungsformen in Lateinamerika*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 20 (1987), S. 166.

<sup>40</sup>) Vgl. M. E. Andersen, *The Military Obstacle to Latin Democracy*, in: *Foreign Policy*, 73 (1988/89), S. 99.

## 1. Vom „schmutzigen Krieg“ zur „sauberen Demokratie“? Die politische Sicherheit des Militärs als Grenze der Menschenrechtspolitik

Die Aufarbeitung der Vergangenheit und die daraus folgende Politik gegenüber dem Militär kann sowohl für die demokratischen Kräfte als auch für das Militär als Nagelprobe über die künftige Form des Zusammenlebens bezeichnet werden, da von den Streitkräften mit dem Argument der nationalen Befriedung und Versöhnung eine Amnestie für die unter der Militärherrschaft begangenen Verbrechen angestrebt wurde.

So brachte das argentinische Militär am 23. September 1983 ein Amnestiegesetz ein, das alle subversiven Aktivitäten und Exzesse bei der Repression zwischen dem 25. Mai 1973 und dem 17. Juni 1982 von jeglicher Strafe ausnimmt. Bereits Ende September 1983 setzte der demokratisch gewählte Nationalkongreß diese Selbstamnestie außer Kraft, und Präsident Alfonsín gab die Einleitung eines Prozesses gegen die neun Mitglieder der drei ersten Militär-Juntas vor dem Obersten Gericht der Streitkräfte bekannt. Damit wurde zwar dem Anliegen einer Strafverfolgung der Menschenrechtsverletzungen, wie sie insbesondere im Bericht der Kommission unter dem Vorsitz von Ernesto Sábató niedergelegt wurden, entsprochen, gleichzeitig aber wurde dem Militär mit der Zuweisung der Fälle an die Militärgerichtsbarkeit die Chance zu einer von ihm selbst getragenen „Reinigung“ eingeräumt.

Nach dem Theorem der „drei Ebenen der Verantwortung“ verfolgte Alfonsín die Absicht, die politischen Belastungen für seine Regierung durch eine massive Verurteilung von Angehörigen des Militärs gering zu halten, indem vor allem die obersten Ränge des Militärs belastet wurden<sup>41</sup>). Gleichwohl geriet die Regierung zunehmend unter den Druck des Militärs, das ein definitives Ende der Verfolgungen forderte. Mit dem Ley del Punto Final vom Dezember 1986 wurde insofern ein Schlußpunkt gesetzt, als nur die innerhalb einer Frist von 60 Tagen von einer persönlichen Ladung Betroffenen noch zur Rechenschaft gezogen werden konnten. Mit der Rebellion der Osterwoche 1987 und dem Aufstand „Operación Dignidad“ des Oberstleutnants Aldo Rico bzw. auf der Basis eines angeblichen Übereinkommens zwischen den Soldaten unter M. A. Seineldín und dem Oberkommandierenden der Armee wurde die Regierung gezwungen, ein Gesetz über die Gehorsamspflicht einzubringen, das einer allgemeinen Amnestie nahekam. Als Folge dieser Krise in den zivil/militärischen Bezie-

hungen etablierte sich eine doppelte Machtstruktur: Auf der einen Seite die verfassungsmäßige Regierung, die auf die Unterstützung der breiten Bevölkerung, der politischen Parteien, Gewerkschaften und Unternehmer zählen konnte, auf der anderen Seite das Militär, bei dem sich eine Unterscheidung zwischen loyalen Elementen und Rebellen schon durch ihr Handeln bzw. Nichthandeln erübrigte, da das Interesse zur Delegitimierung der Regierung offenbar wurde. Auch der Nachfolger von Alfonsín im Präsidentenamt, Carlos Meném, wurde mit der erstarkten Autonomie des Militärs konfrontiert, wobei er durch private Zusammenkünfte mit bestimmten Offizieren hinsichtlich einer Begnadigung des extrem nationalistischen Offiziers Seineldín — die zum Rücktritt des Verteidigungsministers Italo Luder führten — sowie durch Entgegennahme von Informationen des eigentlich verbotenen Geheimdienstes der Armee die Spielräume des Militärs weiter ausdehnte.

Mit der Begnadigung von 210 Offizieren und 64 früheren Guerillakämpfern am 7. Oktober 1989 hatten die argentinischen Streitkräfte ihre Position der militärischen Sonderrechte so abgesichert, wie es dem Militär in Uruguay bereits mit dem Gesetz über den Verzicht auf Strafverfolgung des Jahres 1986 gelungen war. Allerdings gab sich auch in Uruguay die Bevölkerung mit diesem Übergang zur Demokratie nicht zufrieden, was in dem Volksbegehren gegen dieses Gesetz zum Ausdruck kam, das die vorgeschriebene Zahl von 25 Prozent der Wahlberechtigten erhielt. Am 16. April 1989 stimmten in der notwendig gewordenen Volksabstimmung jedoch 53 Prozent der Bevölkerung einer Fortdauer des Gesetzes zu, so daß durch das Referendum mehrheitlich die Bewältigung des „schmutzigen Krieges“ als abgeschlossen betrachtet wurde. Aus dieser gesicherten Position heraus versuchten die Streitkräfte jüngst, gegen eine nach ihrer Ansicht die Moral des Militärs beeinträchtigende Reintegration der früheren Tupamaro-Kämpfer in das politische Leben vorzugehen und setzen damit ihre Vetopolitik gegen die Teilnahme bestimmter Personen am politischen Leben fort, wie dies schon im Acuerdo del Club Naval beim Übergang zur Demokratie von ihnen erfolgreich praktiziert worden war.

## 2. Entpolitisierung des Militärs und Demilitarisierung der Gesellschaft

Der Rückzug des Militärs in die Kasernen ist vielfach als Beginn einer inneren Neuorientierung und einer Neugestaltung der innermilitärischen Beziehungen interpretiert worden. Zwar mußte das Militär einen Generationswechsel in den Führungspositionen hinnehmen, da die demokratischen Regie-

<sup>41</sup>) Vgl. M. A. Sancinetti, Entwicklung der Menschenrechte in Argentinien nach der Diktatur, in: Lateinamerika. Analysen. Daten. Dokumentation, 11/12 (1989), S. 50.



rungen durch vorzeitige Versetzung in den Ruhestand die bis dahin maßgeblichen Generäle von ihren Posten entfernte, aber das Interesse an einer weiteren politischen Einflußnahme, das sich zunächst nur auf die Abwehr des Vordringens ziviler Kontrolle auf die innermilitärischen Beziehungen wie die Laufbahnordnung und die Ernennung der Oberbefehlshaber bezog, dauerte an. Die Auffassung, daß mit einer neuen Phase der Professionalisierung auch eine Abnahme der Einmischung des Militärs in die Politik verbunden sei, läßt sich anhand der Erfahrungen mit der militärischen Rollen-erweiterung beim Übergang vom „alten“ — auf Gewährleistung der äußeren Sicherheit angelegten — „Professionalismus“ zu der auf innere Sicherheit und nationale Entwicklung ausgerichteten Variante — die als „neuer Professionalismus“ verstanden wird — nicht erhärten<sup>42)</sup>. Der Zyklus von Professionalisierung — Politisierung — Professionalisierung hat sich heute in eine professionalisierte Autonomie verwandelt, die sich auf das Erziehungs- und Organisationswesen, die materiell-logistische Ebene sowie das ideologisch-politische Denken bezieht. Aus der durch die Amnestieregelung gewonnenen politischen Sicherheit heraus sind die Streitkräfte angetreten, ihre innere Integration wiederzuerlangen, um damit auch als politische Kraft erfolgreich wirken zu können.

Andererseits muß es darum gehen, die Kontrolle der Gesellschaft durch die militärische Parallelstruktur abzubauen. Die Bedeutung, die mit der Verstärkung zentralstaatlicher Macht unter den Militärregierungen den regionalen Oberbefehlshabern bis hinunter zum System lokaler Macht zugewachsen ist, hat eine Überlagerung und Verdoppelung administrativer, rechtlicher und politischer Funktionen zur Folge gehabt, die durch den meist lang andauernden Ausnahmezustand verfestigt wurde. Oftmals übernahm das Militär auch die Aufgaben der Polizei, des Justizwesens und des Geheimdienstes, so daß eine Trennung der verschiedenen Funktionen dringend geboten ist<sup>43)</sup>. So wie die Entpolitisierung des Militärs sich größtenteils nur auf eine Veränderung der Einflußmöglichkeiten der militärischen Machtquote „hinter dem Thron“<sup>44)</sup> bezieht, wird auch von einer Demilitarisierung des gesellschaftlichen Lebens nur ein begrenzter Erfolg zu erwarten sein, da der Gedanke der Gewaltenteilung in Lateinamerika traditionell nur gering ausge-

prägt ist<sup>45)</sup>. Die unterschiedlichen Formen von Militärherrschaft haben entsprechende Konsequenzen für die institutionelle Kohäsion<sup>46)</sup> gezeitigt: Die Personalisierung des chilenischen Militärregimes durch Augusto Pinochet hat zwar den inneren Zusammenhalt erleichtert<sup>47)</sup>, andererseits stieg das Risiko innerer Spaltungen und starker Politisierung durch die Notwendigkeit, als ausschließliche Stütze hochgradig umstrittener Politik zu fungieren. Die starke Polarisierung der politischen Auseinandersetzung bewirkte innerhalb der Streitkräfte deren tiefgehende politische Inanspruchnahme, welche bald mit der militärischen Autonomie in Konflikt geriet<sup>48)</sup>.

Unter dem Gesichtspunkt der Autonomie haben die Armeen Lateinamerikas einen Vereinheitlichungsprozeß durchlaufen, der sich sowohl auf ihre innere Ordnung als auf die maßgeblichen Rekrutierungsmuster bezieht. Dies gilt auch für den umgekehrten Fall des vollständig politisierten Militärs, wie es in Nicaragua oder Kuba zu finden ist. Aus den Revolutionen, 1959 in Kuba und 1979 in Nicaragua, gingen Armeen hervor, die sich zunächst gegen die Armeen der Diktatoren Batista und Somoza durchgesetzt hatten und diese dann vollständig in ihren Funktionen substituierten. Die Auflösung der somozistischen Nationalgarde, die die persönliche Bereicherung des Diktators und der führenden Generäle absicherte<sup>49)</sup>, hat in Nicaragua zum Aufbau des sandinistischen Volksheeres (Ejército Popular Sandinista) geführt, das mit dem Machtverlust der Sandinisten in den Wahlen vom Februar 1990 nun den Übergang von einer Revolutionsarmee politischer Prägung zu einer nationalen Streitkraft ohne politisches Mandat finden muß. Derzeit ist noch nicht abzusehen, ob das Militär ein eigenständiges politisches Ziel verfolgt, das im nicaraguanischen Fall der Opposition verpflichtet ist, oder auch Anordnungen der demokratisch gewählten Regierung Folge leistet, gegen die eigene Referenzgruppe vorzugehen. Damit verliert die Frage,

<sup>45)</sup> Vgl. G. Dealy, La tradición de la democracia monista en América Latina, in: Estudios andinos, 4 (1974–75), S. 159–201.

<sup>46)</sup> Die destabilisierende Wirkung der vielfältigen Allianzen und Zerwürfnisse innerhalb der Sicherheitskräfte wird besonders deutlich am Beispiel Haitis im Gegenüber der paramilitärischen „tontons macoutes“ und dem haitianischen Heer.

<sup>47)</sup> Es ist deshalb von einem pervertierten Professionalismus gesprochen worden, vgl. H.-W. Krumwiede/D. Nolte, Chile: Auf dem Rückweg zur Demokratie?, Baden-Baden 1988, S. 33 ff.

<sup>48)</sup> Vgl. F. Agüero, Autonomía de las fuerzas armadas en el autoritarismo y la democracia en Chile, in: A. Varas (Anm. 30), S. 191 f.

<sup>49)</sup> Vgl. V. L. Bacchetta, El desmoronamiento político de un ejército. La Guardia Nacional Somocista, in: Nueva Sociedad, 81 (1986), S. 19–35.

<sup>42)</sup> Vgl. die klassische Studie von A. Stepan, The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion, in: ders. (Hrsg.), Authoritarian Brazil. Origins, Policies and Future, New Haven 1973, S. 51 f.

<sup>43)</sup> Vgl. F. Bustamante (Anm. 37), S. 89 f.

<sup>44)</sup> So F. Urioste, Las democracias y la impunidad, in: Cuadernos de Marcha, 3 (1988), S. 12.

ob es sich in Zukunft um eine Berufsarmee oder um ein Militär mit einem hohem Anteil an Wehrpflichtigen handelt, an Bedeutung. Diese für die Militärsoziologie wichtige Unterscheidung hat in der lateinamerikanischen Realität nur sehr begrenzten Einfluß auf die Analyse der Verknüpfung von Ge-

sellschaft und Militär, da es nur selten zu einer sozialen Abschottung der Streitkräfte in ihrem Lebensstil gekommen ist. Indem der Militärdienst in vielen Ländern die Möglichkeit zu sozialem Aufstieg eröffnet, ist die Einbindung der militärischen Karriere in die Sozialstruktur unverkennbar.

## IV. Die zukünftige Rolle des Militärs

### 1. Soziale Ordnungsmacht und Drogenkrieg

Mit dem Dekret vom 3. März 1990 hat der argentinische Präsident Carlos Meném den Streitkräften erneut die Möglichkeit eingeräumt, bei internen Konflikten einzugreifen. Diese Entscheidung ist als qualitativer Wandel in der Gestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Armee zu interpretieren. Meném stellt damit die Verbindung zwischen der Rolle des Militärs und der sozioökonomischen Situation im Lande her die unmittelbar nach dem Übergang zur Demokratie durch die politische Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen beendet worden war. Dem Militär wird damit die Möglichkeit zu einer Erweiterung des eigenen Machtbereiches geschaffen, da seine Rolle als Ordnungsmacht und in der Verantwortlichkeit für wirtschaftspolitische Entscheidungen sowie deren Konsequenzen offizielle Anerkennung erfährt. Zum einen wird die Beteiligung der Streitkräfte bei der Umsetzung von politischen Maßnahmen – die mit hohen sozialen Kosten verbunden sind – vorgesehen, zum anderen militärisches Handeln in die Nähe von wirtschaftspolitischen Entscheidungen gerückt. Die sozialen Konflikte, welche im Gefolge der von der Weltbank verordneten Anpassungsprogramme<sup>50)</sup> in Venezuela, Argentinien und Brasilien als gewalttätige Auseinandersetzungen mit Plünderungen aufbrachen, unterstreichen die Abhängigkeit der demokratisch gewählten Regierungen vom Militär, um die soziale Unruhe zu kontrollieren. Die Kritik des venezolanischen Präsidenten Carlos Andrés Pérez am Internationalen Währungsfonds sowie am Bankensystem wegen ihrer fehlenden Sensibilität gegenüber den sozialen Problemen Lateinamerikas belegt die große Sorge der Politiker, man könne mit der Streichung von Subventionen und der Reduzierung von Staatsausgaben in instabile soziale Situationen geraten, die schnell den erneuten Ruf nach dem Militär begünstigen.

Eine Erweiterung der Funktionen des Militärs läßt sich ebenfalls in der Auseinandersetzung mit der Drogenmafia in mehreren Ländern Lateinamerikas beobachten. Neben den kolumbianischen Rebellenbewegungen FARC und M-19 wird auch bei der peruanischen Guerrillagruppe Sendero Luminoso eine Verbindung zwischen Guerilla-Aktivitäten und Drogengeschäft vermutet, die neben der Erzeugung einer Parallelökonomie für die „Wäsche“ der Drogengelder auch Aspekte des Waffenhandels einschließt. Zudem haben die USA das Drogenproblem zur wichtigsten Bedrohung der sozialen, ökonomischen und militärischen Sicherheit erhoben, so daß diese internationale Komponente eine Überlagerung von strategischem Sicherheitsdenken und konkretem Kampf gegen die Drogenproduktion befördert hat. Nicht ohne Grund wird daher von einer neuen nationalen Sicherheitsdoktrin nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes gesprochen, die auf der Basis der Kontrolle des Drogenhandels die Einmischung in interne Angelegenheiten der lateinamerikanischen Länder gestatte<sup>51)</sup>. Deutlichster Ausdruck dieses neuen Sicherheitskonzeptes ist die amerikanische Invasion in Panama vom Dezember 1989, mit der zum einen das strategische Sicherheitsinteresse am Panamakanal zum Ausdruck kam, und zum anderen mit Manuel Noriega (der früher ein wichtiger Verbündeter der USA gewesen war) ein führender Kopf des internationalen Drogenhandels gefaßt wurde.

Die direkte Teilnahme nordamerikanischer Streitkräfte und Drogenbeauftragter der Drug Enforcement Administration (DEA) in Mexiko oder die Operation Blast Furnace im Jahre 1986 in Bolivien haben die Frage der Bewahrung nationaler Souveränität in der Verfolgung der Drogenmafia hervorgehoben, zudem wurde die Legitimation der jeweiligen nationalen Regierungen in Frage gestellt. So mußte sich auch Kolumbien gegen die Anwesenheit von nordamerikanischen Kriegsschiffen innerhalb der nationalen Gewässer wehren, die ohne vorhe-

<sup>50)</sup> Vgl. R. Fraenkel/G. O'Donnell, The „Stabilization Programs“ of the International Monetary Fund and their Internal Impacts, in: R. R. Fagen (Hrsg.), Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations, Stanford 1979, S. 171–216.

<sup>51)</sup> Vgl. W. Queiser Morales, The War on Drugs: A New U.S. National Security Doctrine?, in: Third World Quarterly, 11 (1989), S. 147 ff.

rige Konsultation dort Stellung bezogen hatten, um durch Luftüberwachung den Transport von Drogen in Kleinmaschinen zu kontrollieren. Wie schon bei den counter insurgency-Programmen der sechziger Jahre besteht die manifeste Gefahr, daß durch die Präsenz nationaler und internationaler Streitkräfte eine Militarisierung der Gesellschaft gefördert wird, die die Militärmacht auf Kosten der zivilen Regierung stärkt<sup>52</sup>). Zudem belegt insbesondere der Fall Kolumbiens die Folgen des „Drogenkriegs“ in Gestalt institutioneller Instabilität, Korruption, tiefgreifender Änderungen der politischen und gesellschaftlichen Strukturen, direkter Verbindung mit Menschenrechtsverletzungen und geringeren Möglichkeiten einer demokratischen Öffnung<sup>53</sup>). Das Risiko eines begrenzten Konfliktes (low intensity conflict), dessen Folgen – wenn auch aus anderen Gründen – im zentralamerikanischen Bereich bereits deutlich spürbar sind, beinhaltet hohe Kosten für die nationalen Gesellschaften, ermöglicht aber andererseits die Wiederaufnahme von Trainingsprogrammen für die lateinamerikanischen Militärs, eine Verstärkung des Waffengeschäftes und neue Operationsgebiete für die militärischen Geheimdienste.

## 2. Militär und Politik in Lateinamerika

Die Annahme, die neuen Demokratien Lateinamerikas verfügten aufgrund der Diskreditierung des Militärs über ein Legitimationspolster<sup>54</sup>), hat sich als unzureichende Basis für die Bewertung der Leistungsfähigkeit der demokratischen Regime erwiesen. Zwar fiel der wirtschaftliche Einbruch noch in die Zeit der Militärherrschaft, aber die Konsequenzen der notwendigen Anpassungsprogramme werden den jeweils an der Macht befindlichen Parteien angelastet. Zudem ist sehr fraglich, inwieweit die Erinnerung an das ökonomische Versagen des Militärs nicht inzwischen schon verblaßt ist, insbesondere vor dem Hintergrund, daß die Jahre der Militärdiktatur noch immer von einer positiven Erwartungshaltung getragen waren, während sich heute zunehmend Resignation angesichts der Perspektivlosigkeit der politischen Parteien in der Wirtschaftspolitik breitmacht. Auch die These, das Fehlen attraktiver Regimealternativen oder eines geeigneten Rechtfertigungsmusters für eine erneute Machter-

greifung des Militärs stelle eine gewisse Sicherung für die Demokratie dar<sup>55</sup>), geht an dem einfachen Sachverhalt vorbei, daß das Ansteigen von Gewaltakten schon für den Ruf nach dem Militär ausreichen würde. Dies bedeutet nicht notwendigerweise den Auftakt für eine neue Militärdiktatur, sondern verweist auf Systemformen im Halbdunkel von Demokratie und Diktatur, wie z. B. eine „geschützte Demokratie“. Zumindest würde damit das Zentrum des demokratischen politischen Prozesses weg von den Parteien und gesellschaftlichen Gruppen und hin zu Militär, Polizei und Geheimdiensten verschoben. Die Unkontrollierbarkeit und Intransparenz solcher Formen politischen Handelns ist aus den „dunklen Jahren“ der Militärdiktaturen bekannt, gleichwohl forderten die Bürger eine Versöhnung und keine grundsätzliche Neuorientierung des Verhältnisses von Staat, Gesellschaft und Militär<sup>56</sup>).

Das Versagen der Demokratien Lateinamerikas, in Zeiten der einmütigen Unterstützung durch die Gesellschaft – wie dies in der Arbeit der „Mütter der Plaza de Mayo“ in Argentinien, der Menschenrechtsstelle der katholischen Kirche in Chile sowie in der Verfolgung der Morde an den sechs salvadoranischen Jesuiten im November 1989 deutlich wurde – die Aufarbeitung der Vergangenheit einer vorschnellen und oberflächlichen Beruhigung der politischen Lage geopfert zu haben, kann sich zumindest in Hinsicht auf das Militär als schwerwiegender Geburtsfehler erweisen. Die Bewältigung der Menschenrechtsverletzungen hätte als Ausgangspunkt eines partizipativen nationalen Projektes dienen können, das durch das Interesse der Parteien an einer Senkung und Kontrolle der politischen Mobilisierung verschüttet wurde. Allerdings hätte dies die Polarisierung innerhalb der Gesellschaft spürbar erhöht, da aufgrund der weitgehenden sozialen Integration des Militärs in die Gesellschaft diese auch gegen sich selbst hätte vorgehen müssen. Die demokratische Militärpolitik ist heute – soweit sie nicht ohnedies schon angesichts der erdrückenden Dominanz der Wirtschaftsprobleme aufgegeben wurde – auf die Stärkung der zivilen

<sup>52</sup>) So M. E. Andersen (Anm. 40), S. 110.

<sup>53</sup>) Vgl. J. G. Tokatlián, National Security and Drugs: Their Impact on Colombian-US Relations, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 30 (1988), S. 138.

<sup>54</sup>) So R. Kaufman/B. Stallings, Debt and Democracy in the 1980s: The Latin American Experience, in: B. Stallings/R. Kaufman (Hrsg.), Debt and Democracy in Latin America, Boulder 1989, S. 218.

<sup>55</sup>) Vgl. D. Nolte, „Una democracia sitiada“? Chancen und Gefahren für die Demokratie in Lateinamerika, in: Lateinamerika. Analysen. Daten. Dokumentation, 7 (1989), S. 23 ff.

<sup>56</sup>) Der an dieser Stelle angebrachte Verweis auf die Erfahrungen von Costa Rica, das wegen des Fehlens einer Armee trotz der jüngsten Militarisierungstendenzen im Rahmen des zentralamerikanischen Konfliktes als *das* Land der Demokratie in Lateinamerika gilt, ist durch den geänderten Status der Polizeikräfte inzwischen weniger überzeugend geworden. Zu Costa Rica insgesamt vgl. die hervorragende Sammlung von Beiträgen, herausgegeben von A. Maislinger, Costa Rica. Politik, Gesellschaft und Kultur eines Landes mit ständiger und unbewaffneter Neutralität, Innsbruck 1986.

Gesellschaft sowie eine Besetzung der Militärakademien mit demokratieorientierten Ausbildungsinhalten beschränkt, um zum einen die Einbindung des Militärs in demokratische Prozesse zu kontrollieren und zum anderen die Fortdauer der vorherrschenden Militärdoktrinen zu unterbrechen. Die „erhobenen Hände“ der lateinamerikanischen De-

mokratien gegenüber der militärischen Autonomie erweisen sich jedoch als zusätzliche Belastungsprobe in einer Zeit, in der die Konsolidierung des demokratischen Übergangs mit dem Aufkommen von neuen politischen Sammlungsbewegungen, die eines Parteiencharakters weitgehend entbehren, an einem kritischen Punkt angelangt ist.

# Der Friedensplan von Esquipulas und die Wahlen in Nicaragua

## Ein Beispiel der Lösung von Regionalkonflikten

Am 19. Juli 1979 wurde der Sturz des Diktators Somoza in der nicaraguanischen Hauptstadt Managua besiegelt. Über 40 Jahre Diktatur des in den dreißiger Jahren von den USA eingesetzten Generals und seiner beiden Söhne gingen nach langen Jahren des bewaffneten und politischen Kampfes einer breiten Allianz von Parteien, engagierten Christen, gesellschaftlichen Gruppen und der Sandinisten (Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN) zu Ende. Wichtig war dabei auch der Entzug der politischen und militärischen Unterstützung für das Somoza-Regime durch die US-Regierung unter Präsident Carter im ersten Halbjahr 1979.

Im Frühjahr 1981 sprengten zunächst unbekannte Täter Brücken im ländlichen Norden Nicaraguas. Aus Überresten der Nationalgarde Somozas bildete sich mit anfänglich argentinischer, später massiver US-amerikanischer Unterstützung eine bewaffnete Opposition („Contra“ genannt). Es begann ein Zermübungskrieg gegen das sandinistische Nicaragua, ein „Konflikt niedriger Intensität“ (low intensity conflict), der zu über 60 000 Toten, Verwundeten und Kriegsversehrten führte.

Am 25. April 1990 übergibt zum ersten Mal in der nicaraguanischen Geschichte ein gewählter Präsident die Regierungsgewalt in die Hände einer gewählten Präsidentin. Daniel Ortega, 1984 mit 67 Prozent der gültigen Stimmen gewählt, überreichte die Amtsschärpe an seine Nachfolgerin Vio-

leta Barrios de Chamorro, deren Parteienkoalition Unión Nacional Opositora (UNO) 54,7 Prozent bei den Wahlen am 25. Februar 1990 erhielt. Nach anfänglicher Hinhaltetaktik ließen sich wenige Monate später die letzten Contra-Einheiten entwaffnen.

Die Beendigung des Krieges in Nicaragua und der verfassungskonforme Übergang von einer gewählten Regierung zur nächsten ist vor dem Hintergrund der turbulenten Geschichte des Landes nur erklärlich durch den regionalen Friedensplan von Esquipulas – benannt nach dem Wallfahrtsort in Guatemala, an dem sich im Mai 1987 die Präsidenten von Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua und El Salvador zum ersten Mal auf der Suche nach Verhandlungslösungen für den Regionalkonflikt trafen. Der vom costaricanischen Präsidenten Arias dabei angeregte Friedensplan wurde Anfang August 1987 in der guatemaltekischen Hauptstadt unterzeichnet.

Das Beharren der Sandinisten auf den Zielen des Friedensplans als Rahmen für Verhandlungen zur politischen Lösung des militärischen Konflikts führte 1989 zum Waffenstillstandsabkommen von Sapoa und schließlich zu den vorgezogenen Präsidentschafts-, Nationalversammlungs- und Gemeindevahlen vom 25. Februar 1990.

Die Sandinisten verloren zwar die Wahlen, und zwar besonders deutlich in den Kommunen aufgrund des von ihnen selbst entwickelten relativen Mehrheitswahlrechts. Trotzdem blieben sie mit 41 Prozent und 39 von 92 Sitzen in der Nationalversammlung stärkste (Einzel-)Partei in Nicaragua. Die nächste stärkste Partei innerhalb der siegreichen UNO-Koalition, die konservative APC, verfügte über 6 Sitze. Die weiteren 45 Sitze der UNO teilten sich 13 Parteien von Rechtsaußen bis zu den Kommunisten.

---

*Der vorliegende Artikel basiert auf der Tätigkeit des Autors in der Region zwischen November 1985 und November 1989 als Referent und Vertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung für Nicaragua. Er hat dabei an allen Verhandlungen zwischen der Regierung Nicaraguas und der Contra teilgenommen als Assistent von H. J. Wischnewski MdB, der als Berater fungierte. Außerdem war der Autor Teilnehmer und Beobachter vieler Treffen und Konferenzen des Esquipulas-Prozesses.*

## I. Vom Friedensplan zum Waffenstillstand

Die ursprünglichen Entwürfe des Arias-Plans<sup>1)</sup> waren einseitig gerichtet auf die Behandlung des Falles Nicaragua. Erst das Engagement des guatemalteki-schen Präsidenten Vinicio Cerezo auf der Suche nach Lösungsmöglichkeiten für die Konflikte in sei-nem eigenen Land und im benachbarten El Salva-dor führten im August 1987 zu einem unterschrifts-reifen Kompromißentwurf, der auch die anderen Konflikte umfaßte. Der hierbei gezeigte regionale Stolz und der Anspruch auf politische Selbstbestim-mung wurden noch dadurch verstärkt, daß die US-Regierung von Präsident Reagan am Tag vor dem Beginn des zentralamerikanischen Präsidentengip-fels einen eigenen, nicht einmal mit den örtlichen Verbündeten abgesprochenen Plan zur „Befriedung“ Nicaraguas vorlegte, der von den zentral-amerikanischen Staaten als unzumutbares Diktat empfunden wurde.

### 1. Der Inhalt des Friedensplans

Die fünf zentralamerikanischen Präsidenten ver-pflichteten sich mit der Annahme des Friedensplans unter anderem zur Realisierung folgender Punkte:

– Nationale Versöhnung: Es sollen alle Vorausset-zungen geschaffen werden für den „Nationalen Dia-log“ zwischen den Regierungen und der zivilen un-bewaffneten Opposition. Alle Länder sollen Amne-stiegesetze erlassen für Gefangene aus den politi-schen und militärischen Konflikten. Es sollen Na-tionale Versöhnungskommissionen gegründet wer-den, an denen möglichst auch Vertreter der Kirche zu beteiligen sind.

– Demokratisierung: Es wird zur Respektierung der Menschenrechte aufgerufen, soziale Gerechtig-keit und die Unverletzlichkeit der territorialen Inte-grität der Länder gefordert. Presse- und Rundfunk-freiheit muß hergestellt, die Zensur abgeschafft werden. Parteienpluralismus soll Grundvorausset-zung für die Demokratisierung sein. Jede Art von Ausnahme- oder Belagerungszustand oder andere Notstandsgesetze sollen unverzüglich außer Kraft gesetzt werden.

– Freie Wahlen: Im ersten Halbjahr 1988 sollten Wahlen zu einem Gemeinsamen Zentralamerikani-schen Parlament stattfinden. Diese Bestimmung ist

<sup>1)</sup> Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica (Verfahren um den festen und dauerhaften Frieden in Zentralamerika herzustellen), Guatemala, 7. Au-gust 1987. Dieser Originaltitel des zentralamerikanischen Friedensplans wird selten benutzt. Gebräuchlicher wurden die Bezeichnungen „Abkommen von ESQUIPULAS II“ oder „Arias-Plan“.

vornehmlich wegen Nichtratifizierung des Parla-mentsabkommens durch die costaricanische Natio-nalversammlung bis heute nicht erfüllt.

– Widerstandsbewegungen: Alle regionalen und außerregionalen Regierungen werden aufgefor-dert, die Unterstützung von irregulären Kampfkräf-ten (Contras Nicaragua und Nationale Befreiungs-front FMLN in El Salvador) zu unterlassen. Die „bewaffneten Oppositionen“ sollen keinerlei Un-terstützung durch andere Regierungen annehmen.

– Nichteinmischung: Die fünf Länder verpflichten sich, das eigene Territorium nicht Guerillagruppen zur Verfügung zu stellen, die ein anderes Land der Region angreifen wollen. Kein Land darf Truppen logistisch und militärisch unterstützen, die Regie-rungen in anderen Ländern der Region destabilisie-ren wollen.

– Waffenstillstand: Die Regierungen werden auf-gefordert, Waffenstillstände mit aufständischen Be-wegungen zu „konzertieren“. Genauere Bestim-mungen hierzu werden nicht festgelegt.

– Entwicklung und Zusammenarbeit: Die wirt-schaftliche Integration der Region und die Politik der Länder sollen auf Wachstum und auf eine sozial gerechtere Verteilung des Wohlstandes hinwirken, um die sozialen Ursachen der bewaffneten Kon-flikte aufzuheben.

– Überprüfung der Erfüllung des Friedensplans: Es wird eine Kommission gegründet, die die Erfül-lung des Friedensplans in den fünf Ländern über-prüfen soll. Ihr gehören die Vereinten Nationen, die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Außenminister Zentralamerikas sowie der Con-tadora-Gruppe (Venezuela, Kolumbien, Panama, Mexiko) und der Gruppe von Lima (Peru, Brasi-lien, Uruguay, Argentinien) an.

### 2. Der Weg zum Waffenstillstand von Sapoá

In den Händen der diplomatischen Routiniers wurde der Friedensplan von Esquipulas alsbald be-dächtig verwaltet. Die Außenminister der Unter-zeichnerstaaten trafen sich regelmäßig; Regierun-gen, Oppositionen und Aufständische dafür wenig, und wenn, dann ohne greifbare Ergebnisse (El Sal-vador).

In Nicaragua hingegen, sicherlich beschleunigt durch die besonderen Lasten des Krieges und den wirtschaftlichen Niedergang, bewegte sich viel. Die Nationale Versöhnungskommission wurde gebil-det, der Kardinal und Sandinistengegner Erzbi-schof Obando Bravo zu deren Vorsitzenden er-

nannt. Intensive Verhandlungen führten zur Wiedereröffnung geschlossener Medien wie der Oppositionszeitung „La Prensa“ und „Radio Católica“.

Nachdem Präsident Ortega anfänglich erklärt hatte, er wolle „mit dem Zirkusdirektor verhandeln und nicht mit den Clowns“, also mit Ronald Reagan und nicht mit dem unselbständig agierenden „Politischen Direktorium“ der Contra, gab es im November 1988 in Managua einen Sinneswandel. Als Folge davon präsentierte Anfang Dezember Ortega ein Waffenstillstandsangebot in Washington. Dies führte am 21. Dezember 1988 zu einer ersten indirekten Gesprächsrunde mit der Contra-Führung in Santo Domingo, der Hauptstadt der Dominikanischen Republik. Die nicaraguanische Regierung wurde dabei vom US-Anwalt Paul Reichler und dem deutschen Bundestagsabgeordneten Hans-Jürgen Wischnewski vertreten, als Vermittler fungierte Kardinal Obando. Obwohl inhaltlich ergebnislos, waren diese indirekten Gespräche der erste Schritt in Richtung auf Waffenstillstandsverhandlungen.

Das erste wichtige Ereignis des Esquipulas-Prozesses im Jahre 1988 stellte das Treffen der fünf zentralamerikanischen Präsidenten am 15. und 16. Januar 1988 in Costa Rica dar, das mit dem grundsätzlichen Beschluß zur sofortigen Erfüllung des Abkommens von Esquipulas durch die fünf Unterzeichnerstaaten endete, ohne daß jedoch ein weiterer Präsidentengipfel auch nur in Aussicht genommen wurde.

Nicaragua verkündete daraufhin die Aufhebung des Ausnahmezustandes trotz weiter bestehender Kriegssituation, sowie die Bereitschaft, in direkte Verhandlungen mit der Contra einzutreten. Für den 20. bis 22. Januar wurde eine erste Verhandlungsrunde in San José/Costa Rica vorgeschlagen.

In Nicaragua war man aufgrund der katastrophalen ökonomischen Situation an einer politischen Lösung des Krieges gegen die Contra interessiert. Angesichts der allmählichen Wende in der Zentralamerikapolitik der US-Regierung und des offenkundigen Scheiterns der anderen zentralamerikanischen Staaten, die Vereinbarungen von Esquipulas im eigenen Land zu erfüllen, ergab sich für Nicaragua die Möglichkeit, mit einem relativ größeren politischen Spielraum eine Beendigung des Krieges auf dem Verhandlungswege herbeizuführen.

Damit war die Verpflichtung zur Gleichzeitigkeit der Erfüllung des sogenannten Arias-Planes für alle Unterzeichnerländer aufgehoben. Nicaragua konnte sich bei seinen Bemühungen nunmehr losgelöst von Verpflichtungen zur Simultanität gegenüber den anderen Unterzeichnerstaaten bewegen. Tatsächlich waren im Gefolge dieses Präsidentengipfels mit Ausnahme von Nicaragua in den folgen-

den Monaten auch keine wesentlichen Aktivitäten zur Erfüllung der in Esquipulas getroffenen Vereinbarungen mehr zu beobachten. Nicaragua meinte es sich angesichts dieser regionalpolitischen Situation mit Hinweisen auf die Säumigkeit der anderen Vertragspartner, insbesondere wegen der weiteren Präsenz der Contra in Honduras und teilweise auch in Costa Rica, durchaus leisten zu können, angekündigte Maßnahmen als Manövriermasse für Waffenstillstandsverhandlungen zurückzuhalten. Dazu gehörten insbesondere die seinerzeit noch ausstehende Amnestie für Contra-Häftlinge und ehemalige Nationalgardisten.

Der nationale Dialog zwischen der sandinistischen Regierung und den im Lande tätigen politischen Parteien (einschließlich der außerparlamentarischen Opposition) wurde im Februar auf Initiative der Regierung wieder aufgenommen, mit Unterbrechungen bis Ende April geführt und dann neuerlich von Seiten der Opposition unterbrochen. Dies kann im Zusammenhang mit der Unklarheit über den Ausgang der Verhandlungen zwischen Regierung und Contra sowie die sich daraus für die interne Opposition ergebenden Perspektiven gesehen werden.

Die Opposition ging in den Nationalen Dialog mit einem Forderungskatalog, der 17 Punkte zur Verfassungsänderung enthielt. Dieser Katalog<sup>2)</sup> wurde ebenfalls vom „Nicaraguanischen Widerstand“ in die erste direkte Verhandlungsrunde mit der Regierung von Nicaragua am 28. Januar 1988 eingebracht. Eine juristische Analyse ergab, daß 12 dieser 17 Punkte nur im Rahmen einer Verfassungsänderung zu behandeln wären, wobei die wichtigsten die Nichtwiederwählbarkeit des Präsidenten und die Nichtwählbarkeit von Familienangehörigen des Präsidenten und Vizepräsidenten waren. Die anderen Punkte des Forderungskataloges waren überwiegend im Rahmen der normalen gesetzgeberischen Arbeit zu behandeln. Allerdings ließ die Regierung erkennen, daß die bereits vorher erwähnten Punkte zur Verfassungsänderung sowie unter anderem auch die Forderung, Militärs und Polizeikräften das aktive und passive Wahlrecht zu nehmen, für sie nicht akzeptabel seien. Immerhin konnten aus den Vorschlägen der Regierung und der Opposition Kompromißformeln für eine Tagesordnung geschaffen werden. In den Monaten Mai und Juni fanden allerdings keine weiteren Sitzungen des Nationalen Dialogs statt.

<sup>2)</sup> Verhandlungsvorschlag der Contra vom 28. Januar 1988: Resistencia Nicaragüense: Propuesta al Régimen Sandinista (Nicaraguanischer Widerstand: Vorschlag an das Sandinistische Regime).

Hinsichtlich der Verhandlungen zwischen Regierung und „Widerstand“/Contra-Bewegung können zwei Etappen unterschieden werden:

— Es gab zwei in Costa Rica und in Guatemala im Januar und Februar auf der Ebene hochrangiger Delegierter beider Seiten geführte Verhandlungsrunden unter der Vermittlung von Kardinal Obando y Bravo, der diese Verhandlungen am 18. Februar in Guatemala wegen „fehlenden Vertrauens“ beider Seiten abbrach. An diesen, wie auch an allen anderen politischen Runden des ersten Halbjahres 1988 nahm Staatsminister a. D. Hans-Jürgen Wischnewski MdB als Berater der nicaraguanischen Regierung teil. Aus diesen Verhandlungsrunden konnte geschlossen werden, daß es innerhalb der Contra zumindest teilweise auch Kräfte gab, die an einer Verhandlungslösung interessiert waren.

— Am 21. März begann mit Gesprächen auf hochrangiger Ebene in der kleinen nicaraguanisch-costaricanischen Grenzstation Sapoá die zweite Verhandlungsetappe, bei der Kardinal Obando y Bravo, nun zusammen mit Baena Soares, dem Generalsekretär der Organisation amerikanischer Staaten (OAS), nur noch als Zeuge fungierte. Der Verteidigungsminister General Humberto Ortega, Mitglied auch der neunköpfigen Führung der Regierungspartei FSLN, leitete diesmal die Regierungsdelegation. Diese Etappe wurde mit vier Gesprächsrunden von militärisch-technischen Arbeitskommissionen in Sapoá, sowie ab 15. April mit weiteren Verhandlungsrunden auf ebenso hochrangiger Ebene fortgesetzt.

### 3. Waffenstillstand oder Systemveränderung

Die Ausgangspositionen der beiden Verhandlungsdelegationen unterschieden sich vor allem darin, daß die Regierung den Abschluß eines definitiven Feuereinstellungsbeschlusses in den Vordergrund stellte, der begleitet und ergänzt werden sollte durch Vereinbarungen hinsichtlich der Eingliederung der Kräfte des Widerstandes in das politische System Nicaraguas, während die Contra weitreichende politische Systemveränderungen im Land verhandeln wollte, an die sich später eine Beendigung der militärischen Aktivitäten knüpfen könnte, und zwar bis zum 31. Januar 1989.

Der am 18. April gemachte umfassende Vorschlag<sup>3)</sup> der Regierung entsprach weitgehend den Vereinbarungen von Esquipulas, die auch Basis für

<sup>3)</sup> Verhandlungsvorschlag der Regierung von Nicaragua vom 18. April 1988: Acuerdo entre el Gobierno Constitucional de la República de Nicaragua y la Resistencia Nicaragüense sobre el cese del fuego definitivo (Abkommen zwi-

das am 23. März zwischen Regierung und Contra in Sapoá abgeschlossene Feuereinstellungsabkommen waren. Auf der Grundlage dieses Ausführungsvorschlages von 32 Punkten wurden die Verhandlungen auch im Mai fortgesetzt. Bis zum 9. Juni 1988 wurde Verständigung in 20 Punkten erreicht. Bei der Runde Ende Mai akzeptierte die Contra durch Vorlage eines eigenen Globalvorschlages das Prinzip, integrale Verhandlungen zu führen. Bis dahin hatte man nur über den Modus operandi von Waffenstillstandszonen reden wollen.

Bereits in dieser zweiten Verhandlungsetappe war sowohl die konzeptionelle wie die politische Heterogenität der Contra-Delegation festzustellen, die sich erschwerend auf die Verhandlungsführung auswirkte. Während die Regierungsdelegation im Kern unverändert blieb, war die Fluktuation auf Seiten der Contra hoch. Von den elf Unterzeichnern des Abkommens von Sapoá waren bei der Runde vom 7. bis 9. Juni nur noch drei dabei. Insgesamt nahmen 18 militärische Führer an den verschiedenen Treffen teil. Wichtige Feldkommandeure der Contra, aber auch zivile Verhandler, wurden im April und Mai aus den Reihen des „Nicaraguanischen Widerstands“ als „Kompromißler und Nationalisten“ ausgestoßen. Trotzdem schien in dieser zweiten Verhandlungsetappe eine weitreichende und vertragsfähige Übereinkunft möglich zu sein.

Spätestens im Mai 1989 fand offenbar eine Neubewertung der internen politischen Stärkeverhältnisse innerhalb der Contra statt. Dies offenbarte sich nach außen hin dadurch, daß an den letzten beiden Verhandlungsrunden in Managua auf Seiten der Contra Adolfo Calero nicht mehr teilnahm, der der dienstälteste politische Führer war; statt dessen saß der oberste militärische Chef, der ehemalige Oberst der Nationalgarde Somozas, Enrique Bermúdez, am Verhandlungstisch. Bermúdez hatte gegen den Abschluß des Feuereinstellungsabkommens von Sapoá heftig von außen her opponiert. Er sollte sogar im April auf Wunsch eines Teils der politischen Führung der Contra, dem Calero angehörte, u. a. wegen finanzieller Unregelmäßigkeiten als Militärführer abgesetzt werden.

In dieser dritten Verhandlungsetappe mußte man zunehmend den Eindruck gewinnen, daß der Teil der Contra-Delegation unter Führung von Bermúdez ausnahmslos das Ziel verfolgte, die Verhandlungen mit der Regierung platzen zu lassen. Dies wurde insbesondere deutlich, als bei der vorerst letzten Verhandlungsrunde ein völlig neuer Vor-

schien der verfassungsmäßigen Regierung der Republik Nicaragua und dem nicaraguanischen Widerstand über die definitive Feuereinstellung).



schlagskatalog<sup>4)</sup> von der Contra in die Verhandlungen eingebracht wurde, dessen Inhalt klar darauf abzielte, die Regierungsdelegation zu provozieren. Die Hoffnung bestand offensichtlich, den Abbruch der Verhandlungen durch General Humberto Ortega zu erreichen. Danach wäre möglicherweise der Weg zu erneuter Militärhilfe aus den USA für die Contra freigewesen.

Der sechsstufige und kurzfristig vor Ende der Verhandlungsrunde eingebrachte Vorschlag enthielt, neben bereits mit der Regierung abgestimmten Elementen, folgende neuen Forderungen: Der „Nicaraguanische Widerstand“, als bewaffnete Bewegung, forderte

- die unmittelbare Beteiligung am „Nationalen Dialog“. In Sapoá war vereinbart worden, daß die einzelnen politischen Exilorganisationen und Parteien mit insgesamt 56 Delegierten und Beratern am Nationalen Dialog teilnehmen sollten; nicht aber der „Nicaraguanische Widerstand“ als „Armee“ der Contra-Bewegung;
- die Eröffnung einer Vertretung in Managua mit allen Kommunikations- und Bewegungsmöglichkeiten;
- die Wahl zu einer neuen verfassunggebenden Versammlung vor dem 31. Januar 1989;
- den Rücktritt aller Richter des Obersten Gerichtshofes und die Beteiligung des „Widerstandes“ an der Ernennung neuer Richter;
- die freie Entscheidung aller wehrdienstleistenden Rekruten, ins Zivilleben zurückzukehren oder den Dienst zu Ende abzuleisten.

Die Regierung von Nicaragua ging wegen der Kürze der verbliebenen Zeit nicht auf den Inhalt dieser Vorschläge ein. Sie versuchte vielmehr, zu einer Übereinkunft bezüglich der Fortsetzung des Verhandlungsprozesses zu kommen. Dieser anhaltende Verhandlungswille machte zunächst die Hoffnung der Hardliner bei der Contra zunichte, den nicaraguanischen Konflikt militärisch fortzusetzen. Die formale Feuerpause hielt deshalb bis November 1989 an.

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang war, daß die in Managua erscheinende Tageszeitung „La

<sup>4)</sup> Verhandlungsvorschlag der Contra vom 9. Juni 1988: Calendarización del cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Integral para lograr la democratización y el cese del fuego definitivo (Nicaraguanischer Widerstand, Ablaufschema der Erfüllung der im integralen Abkommen festgelegten Verpflichtungen um die Demokratisierung und die definitive Feueereinstellung zu erreichen).

Prensa“ sowie Rundfunksender in Miami den Abbruch der Verhandlung durch die Regierung am 9. Juni bereits meldeten, bevor die Contra ihren Vorschlag eingebracht hatte. Tatsächlich ließ sich die Regierung zu keinem Eklat provozieren und die Verhandlungen wurden in Ruhe, wenngleich abermals ohne vertragsfähiges Ergebnis beendet.

#### 4. Innenpolitische Bewegung

Eine ganze Reihe demonstrativer Aktionen begleitete die vier Verhandlungsrunden zwischen der Regierung und dem „Widerstand“. So führten Gewerkschaften, die der alten kommunistischen Partei (Partido Socialista de Nicaragua) nahestehen, im Bausektor Streiks durch. Die ideologisch konkurrierende Partido Comunista de Nicaragua führte über ihre Gewerkschaft CAUS einen Streik im Bereich der Automechaniker durch. Nachdem beide Gewerkschaftsbewegungen mit dem Schlichtungsverfahren des Arbeitsministeriums nicht einverstanden waren, traten 35 ihrer Mitglieder anläßlich der ersten Verhandlungsrunde in Managua in einen unbefristeten Hungerstreik. Die 14 Oppositionsparteien des Nationalen Dialogs unterstützten politisch diese Streiks. Ihre führenden Politiker wollten vor dem Streiklokal eine nichtangemeldete Solidaritätsdemonstration durchführen und wurden deshalb für zwei Stunden auf eine Polizeiwache zu einem Verwarnungsgespräch geschafft.

Während der zweiten Runde vom 27. bis 30. Mai wurden zwei Nachrichtenmagazine der Rundfunkanstalten „Radio Corporación“ und „Radio Católica“ dazu benutzt, Mitteilungen des „Nicaraguanischen Widerstandes“ zu senden. In einer Sendung von Radio Corporación sagte ein Sprecher: „Ich möchte auch den Mitgliedern des Widerstandes, die hier in Nicaragua sind, sagen, daß sie nicht die Waffen abgeben sollen, denn hier ist ein Volk, das sie unterstützt und sie (der Widerstand) sollen das Erreichte nicht verlieren.“ Dieser Aufruf zum Erhalt der Contra führte nach den bestehenden Pressegesetzen zur mehrtägigen Schließung von Nachrichtenmagazinen des Senders.

Nach Abschluß der vierten Verhandlungsrunde am 9. Juni beruhigte sich die innenpolitische Szenerie. Insbesondere die Nationalversammlung begann, die gesetzgeberische Arbeit zu beschleunigen. So wurde bereits das Gesetz zur Gemeindeordnung mit Blick auf entsprechende baldige Wahlen verabschiedet. Ebenfalls eingebracht wurde Ende Juni 1988 ein neues Wahlgesetz.

## II. Nicaragua und die Endphase der Reagan-Ära

Die Waffenstillstandsverhandlungen zwischen der Regierung Nicaraguas und der Contra zeigten auch nachhaltige Auswirkungen auf die außenpolitischen Beziehungen. Dies galt vor allem für die bilateralen Beziehungen zwischen Nicaragua und den USA. Die Regierung in Washington war zwar zunächst nicht zu einer Neubewertung der Entscheidungsgrundlagen in Sachen Nicaragua bereit, die US-Botschaft in Managua wurde jedoch bereits mit neuen, zum Teil auch als Fachautoren ausgewiesenen Diplomaten besetzt. Ebenso wurde Anfang Mai mit Richard Melton der seit zehn Monaten verwaiste Botschafterposten wieder besetzt. Nichtsdestoweniger waren die „Hardliner“ um den für Lateinamerika zuständigen Unterstaatssekretär Elliot Abrams offenkundig über ihren Einfluß auf die Contra bemüht, jede Verhandlungslösung zu verhindern, die nicht zugleich zu einer wesentlichen Neuverteilung der Machtverhältnisse in Nicaragua führte. Auch blieb die Strategie des „Erschöpfungskrieges“ (war of attrition) erhalten, denn am 1. Mai 1988 verlängerte Präsident Reagan die 1985 ausgesprochene Wirtschaftsblockade gegen Nicaragua um ein weiteres Jahr.

Eine wesentliche qualitative Veränderung der bilateralen Beziehungen zwischen Nicaragua und den USA wurde jedoch dadurch erreicht, daß das Bemühen der Regierung Nicaraguas, eine Gesprächsbasis mit dem Kongreß der USA aufzubauen, konkrete Erfolge zeitigte.

Diese lassen sich benennen durch die

– am 3. Februar 1988 erfolgte Ablehnung weiterer militärischer Hilfe an die Contra durch das Repräsentantenhaus,

– am 3. März erfolgte abermalige Ablehnung dieser Forderung der Regierung der USA durch den Kongreß,

– am 30. März erfolgte Verabschiedung eines Hilfspakets durch den Kongreß, das 17,7 Mio. US-Dollar humanitärer Contra-Hilfe, 17,7 Mio. US-Dollar für kriegsgeschädigte Kinder und 10 Mio. US-Dollar für die Arbeit der Überwachungskommission vorsieht, die als Ergebnis des Abkommens von Sapoá tätig geworden ist.

Dieses Hilfspaket, das keinerlei militärische Hilfe für die Contra vorsah, fand teilweise die Zustimmung der Regierung Nicaraguas, die diesen Schritt intern als Unterstützung der Verhandlungsbemühungen bezeichnete.

Trotz dieser Situation bestand in der Contra offenbar noch immer die Erwartung auf militärische

Hilfe durch die USA, da sich anders die anhaltende Opposition eines wesentlichen Teils ihrer militärischen Kräfte gegen jede Verhandlungslösung nicht erklären ließ.

Aus Washington verlautete, daß diese Erwartung in erster Linie von konservativen Kreisen wach gehalten würde. Den militärischen Führern der Contra sei zugesagt worden, daß man auch dann Mittel und Wege zur Finanzierung und Versorgung der Contra finden werde, wenn dies weiterhin über offizielle Kanäle nicht möglich sei. Diese Fraktion hoffte auf die Wahl von George Bush zum Präsidenten der USA und damit auf eine Neuauflage der Contrahilfe.

In Managua wurde aufmerksam die Tatsache registriert, daß der Komplex Zentralamerika beim Gipfeltreffen in Moskau im Juni 1988 kurz berührt wurde, Präsident Reagan trotz allem in dieser Frage jedoch weiterhin eine harte Haltung einnahm. Allerdings wurden von der Regierung in Managua große Hoffnungen auf eine Wahl des demokratischen Politikers Dukakis zum neuen Präsidenten der USA gesetzt, der die Contrahilfe Ende Mai 1988 als „illegal“ und „kriminell“ bezeichnet hatte. In Nicaragua bereitete man sich bereits darauf vor, mit einer solchen neuen US-Regierung in geordnete Beziehungen einzutreten und ließ in dieser Hinsicht weitreichende Kompromißbereitschaft erkennen, insbesondere in Bezug auf Fragen der nationalen Sicherheitspolitik der USA.

Das einschneidendste innenpolitische Ereignis fand bald nach dem Abbruch der Waffenstillstandsverhandlungen in dem ca. 70 km südlich von Managua gelegenen Ort Nandaime statt. In diesem Ort hatte der seinerzeitige Oppositionsführer und nachmaliges Direktoriumsmitglied der Contra Alfonso Robelo 1982 seine letzte Demonstration vor dem Abgang ins Exil geplant. Diese Veranstaltung wurde ihm damals verboten.

Der Unternehmerverband COSEP, die Gewerkschaften CUS und die CTN von Carlos Huembes, PSD (als Partei mit sozialdemokratischem Anspruch), die liberalen Parteien PALI und PLN sowie Teile der konservativen Parteien hatten für den 10. Juli ihre Anhängerschaft aus dem ganzen Lande nach Nandaime gefahren, um dort gegen die Politik der Regierung zu protestieren und deren Rücktritt zu fordern. Die nach den abgebrochenen Verhandlungen unklare und spannungsreiche innenpolitische Lage, die Konzentration der offensivsten antisandinistischen Gruppen und Parteien an einem Ort, sowie eine völlig inadäquate Arbeit der Polizei führten dazu, daß nach Fehlreaktionen aller Seiten

und daraus sich entwickelnden Schlägereien die Demonstration gewaltsam abgebrochen wurde.

Teilweise am Ort des Geschehens, teilweise aber auch an ihrem Wohnort wurden zunächst 43 Personen als Verantwortliche oder Tatbeteiligte verhaftet. Diese Zahl verringerte sich wegen fehlender Tatbeweise alsbald auf 38. Die Vorwürfe der Staatsanwaltschaft waren Körperverletzung von ca. einem Dutzend Polizeibeamten, Sachbeschädigung an Polizeifahrzeugen und an Privateigentum, Landfriedensbruch und Bildung einer kriminellen Vereinigung. Die Angeklagten wurden zunächst zu sechs Monaten Polizeiarrest verurteilt, wogegen ihre Anwälte Berufung einlegten. Dies führte zu einem langwierigen Verfahren vor dem zuständigen Gericht in Masaya.

Unter den Verurteilten befanden sich viele führende Persönlichkeiten der antisandinistischen Opposition, wie die Generalsekretärin einer der vier konservativen Parteien Miriam Arguello; der Führer einer der vier christdemokratischen Parteien, Agustín Jaquín Anaya; der Generalsekretär der Gewerkschaft CTN, Carlos Huembes, gleichzeitig Präsident der Coordinadora Democrática Nicaragüense (CDN) und der Generalsekretär der CDN, Roger Guevara Mena.

Wegen angeblich verfälschender Berichterstattung wurde die Oppositionszeitung „La Prensa“ für 14 Tage geschlossen. Auf zunächst unbestimmte Zeit untersagt wurde eine einstündige Nachrichtensendung von „Radio Corporación“. Der Sender des Erzbischofs von Managua, Kardinal Obando y Bravo, wurde ebenfalls geschlossen. „Radio Católica“ hatte sein gesamtes mobiles Aufnahme- und Sendegerät nach Nandaime verbracht und interviewte dort fortlaufend Demonstranten für eine Life-Sendung. Daß dabei wiederholt zum Sturz des Präsidenten aufgerufen und die neun Kommandanten der Nationaldirektion des FSLN zum Verlassen des Landes aufgerufen wurden, war angesichts der aufgeheizten Stimmung zu erwarten.

Bereits in der Woche vor der Demonstration hatte das Mitglied der Führung der FSLN Bayardo Arce die außerparlamentarische Opposition und die Regierung der Vereinigten Staaten davor gewarnt, einen nach dem im April eingetroffenen US-Botschafter benannten „Plan Melton“ in die Tat umzusetzen. Arce beschrieb in öffentlichen Reden diesen Plan als einen Versuch der politischen Destabilisierung des Landes mit dem Ziel, die Sandinisten aus dem Lande zu verjagen. Nach diesen aggressiven Vorwarnungen seitens der Regierungspartei war es als Folge der Vorgänge von Nandaime nicht ganz überraschend, daß Botschafter Melton des Landes verwiesen wurde. Mit dem Botschafter wurden sie-

ben weitere US-Diplomaten ausgewiesen; damit wurden die Botschaftssektionen zur Einholung wirtschaftlicher, politischer und anderer Informationen sowie zur Betreuung der Opposition ihrer besten Leute beraubt.

Richard Melton hatte sicher keinen eigenen Plan für den Einsatz der US-Diplomaten in Nicaragua entwickelt. Melton war vielmehr ein diplomatischer Manager, der großen Fleiß und Einsatz zeigte und gleiches von seinen Mitarbeitern erwartete. Dies führte dazu, daß US-Diplomaten und ihre Fahrzeuge im Straßenbild, bei den Büros der politischen Parteien, bei Versammlungen und Demonstrationen sehr viel häufiger zu sehen waren als das früher der Fall war.

Mit dieser neuen Arbeitsweise wurden aber auch konkrete Ergebnisse von denen gefordert, die seit vielen Jahren Finanzierung aus US-Quellen erhielten. Zu deren Empfängern gehörten die Coordinadora Democrática Nicaragüense, die Gewerkschaften CUS und CTN, Teile der konservativen Bewegung (Miriam Argüello und konservative Jugendorganisationen), die Partei PSD sowie Teile der katholischen Amtskirche.

Nachdem die konzessionsbereite Verhandlungsführung der Regierung bei den Gesprächen mit der nicaraguanischen Widerstandsbewegung zu einer Stabilisierung ihres Ansehens geführt hatte, brachten die Ereignisse im Zusammenhang mit der Demonstration in Nandaime nicht nur den Verlust der Imageerfolge des ersten Halbjahres, sondern ergaben sogar einen neuen Tiefpunkt in der internationalen öffentlichen Meinung. Bei 111 Kriegstoten im Monat Juni und 148 Kriegstoten im Juli wurde deutlich, daß die Sandinisten sich nicht gleichzeitig gegen fortgesetzte Contraangriffe und eine neubelebte antisandinistische politische Opposition wehren wollten.

Vor dramatischen Konsequenzen ihrer Taten wurden die Sandinisten durch zwei Umstände geschützt. Am Dienstag, dem 12. Juli, dem Tag der ersten umfassenden Berichterstattung über die Vorgänge von Nandaime, gab der demokratische Präsidentschaftskandidat Dukakis den Namen seines Bewerbers um das Amt des Vizepräsidenten bekannt. Der texanische Senator Lloyd Benson war langjähriger Unterstützer für die Militärhilfe an die Contra. Um nicht sofort einen Konflikt und einen drastischen Meinungsunterschied zwischen Dukakis und Benson bei einer eventuellen Abstimmung um Contra-Hilfe im US-Kongreß öffentlich werden zu lassen, verhinderten die Demokraten eine solche Abstimmung. Obwohl es sicher zu diesem Zeitpunkt aus US-Sicht ein größeres Bündel an negativen politischen Vorfällen in Nicaragua gab als je zuvor, kam es nur zu einer scharfen verbalen Ver-

urteilung Nicaraguas in einer gemeinsamen Resolution beider Häuser des Kongresses.

Das negative Gebaren der Contra in den Monaten August bis November verhinderte ebenfalls die Verabschiedung weiterer Militärhilfe, weil dadurch das Vertrauen des US-Kongresses in den Weg der militärischen Option gegen die sandinistische Regierung erheblich vermindert wurde. Mit dreimonatiger Verspätung wählte die Vollversammlung des nicaraguanischen Widerstandes ein neues Direktorium, aus dem mit Ausnahme des Taktikers Alfredo César alle moderaten Kräfte abgewählt wurden. In das als oberste politisch-zivile Führung gedachte Direktorium wurde zum ersten Mal der militärische Führer Oberst Enrique Bermúdez (ein ehe-

maliger Nationalgardist) gewählt. Zum Teil noch während der Vollversammlung, zum Teil in den Wochen danach, sprachen Christdemokraten im Exil dem neugewählten Roberto Ferrey die Legitimität ab. Der gleiche Entzug einer Vertretungsvollmacht wurde gegen Alfredo César seitens der Kommandanten der Südfront (Frente Sur/BOS) und seitens der „Sozialdemokraten“ (Gruppierungen mit sozialdemokratischen Anspruch) im Exil gegen Wilfredo Montalván ausgesprochen.

Die am 30. September 1988 vom US-Kongreß erneut verabschiedete nicht-militärische Unterhalts-hilfe für die Contra floß planmäßig (und reichlich) zu den Einheiten von Oberst Bermúdez in ihre Lager nach Honduras.

### III. Die Suche nach einem Wahltermin und fairen Bedingungen

In Nicaragua sind Innen- und Außenpolitik auf eine besondere Weise verknüpft. Die Übergangszeit von Reagan zu Bush und das damit verbundene Fehlen klarer Linien und Direktiven in der US-Außenpolitik führten bei Jahresbeginn 1989 zu Inaktivität in der öffentlich wirksamen Politik des Landes. Hinter den Kulissen und in Planungsgremien der Regierung von Nicaragua wurde diese Zeit allerdings genutzt, um Initiativen sowohl in der Wirtschaftspolitik wie auch in Bezug auf Pläne zur Demobilisierung der Contra vorzubereiten.

Es war wiederum ein außenpolitisches Ereignis, die Amtseinführung des neugewählten venezolanischen Präsidenten, das zur Belebung führte. Carlos Andres Perez hatte für Anfang 1989 sowohl seinen nicaraguanischen Amtskollegen mit großer Begleitung eingeladen als auch führende Persönlichkeiten der Opposition. Ferner fand sich der dialogbereite Teil der Contra-Führung, z. B. Alfredo César, in Caracas ein. Es wurde schnell deutlich, daß neue Bewegung in den suspendierten Verhandlungsprozeß gebracht werden sollte. Perez nutzte die Gelegenheit nicht nur zur Vermittlung von Kontakten unter den nicaraguanischen Akteuren; er drängte darüber hinaus Vertreter anderer am zentralamerikanischen Konflikt beteiligte Länder, wie Fidel Castro und den neuen US-Vizepräsidenten Dan Quayle, den politischen Optionen gegenüber den militärischen den Vorzug zu gewähren. Weitere für den mittelfristigen Fortschritt des Esquipulas-Prozesses wichtige Gespräche wurden zwischen Daniel Ortega, seinem honduranischen Kollegen José Azcona und Präsident Arias von Costa Rica geführt.

Derart vorbereitet wurde das Gipfeltreffen der fünf zentralamerikanischen Präsidenten am 13. und 14. Februar 1989 in Tesoro Beach, El Salvador, zu

einem relativen Erfolg. Relativ deshalb, weil konkret und überwiegend nur das nicaraguanische Problem angegangen wurde, und relativ auch deshalb, weil später die inzwischen etablierte Regierung Bush versuchte, das Abkommen scheitern zu lassen.

Nicaragua sagte die weitere Demokratisierung und die vollständige Herstellung der Bürgerrechte in der Nachkriegszeit zu. Im Zusammenhang damit sollte das Wahlrecht revidiert, ein Mediengesetz neu gefaßt und der Nationale Wahlrat ausgewogen zwischen Regierung und Opposition besetzt werden. Weiterhin wurden vorgezogene Wahlen angekündigt für den 25. Februar 1990. Diese Wahlen sollten durch Beobachter der Vereinten Nationen, der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) und anderer internationaler Gremien beobachtet werden. Ebenso wurde der Opposition ein ausgewogener Zugang zu den staatlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten zugesagt.

Die Präsidenten Zentralamerikas begrüßten den Vorschlag Nicaraguas und die positive Reaktion von Honduras in bezug auf die freiwillige Repatriierung der Contra bzw. deren Verbringung in Drittländer. Die Präsidenten sagten zu, innerhalb von 90 Tagen einen Plan zu erarbeiten für die Demobilisierung, Repatriierung bzw. Umsiedlung der Contrakämpfer und ihrer Familien. Dabei wollten sie sich auf die Dienste spezialisierter Agenturen der Vereinten Nationen (Hoher Flüchtlingskommissar etc.) stützen.

Die Arbeit der nationalen Versöhnungskommissionen sollte reaktiviert werden.

Unter Bezug auf Absatz 5 des Abkommens von Esquipulas wurde aufgefordert, sämtliche Hilfe für

aufständische Gruppen innerhalb der Region und von außerhalb einzustellen. Zulässig sei humanitäre Hilfe, die der Sicherung des Erfolges des Abkommens diene. Irreguläre kämpfende Truppen in der Region sollten aufgefordert werden, die Waffen niederzulegen und sich an Wahlen zu beteiligen. Dies betraf auch die FMLN in El Salvador und die URNG in Guatemala.

Es sollte ein dringender Aufruf an die internationale Gemeinschaft ergehen, bei der wirtschaftlichen Reaktivierung und der Lösung der Schuldenfrage mitzuhelfen. Die Präsidenten vereinbarten noch einmal, alles zu tun, um den zentralamerikanischen Binnenhandel wiederzubeleben. Die Europäische Gemeinschaft sollte um Unterstützung hierbei gebeten werden.

Aus den Ergebnissen wurde deutlich, daß sich der Präsidentengipfel in der Tat hauptsächlich mit einer zentralamerikanischen Lösung des Konfliktfalls Nicaragua beschäftigte. Präsident Ortega machte hierzu weitreichende, aber intern lange vorbereitete Konzessionen. Bei befriedigender Verwirklichung wären die innenpolitischen Gründe weitgehend fortzufallen, mit denen der Contra-Krieg teilweise begründet wurde. Verhandlungen mit der Contra selbst wurden auf dem Gipfel von niemand ernsthaft gefordert. Damit war die Contra aus zentralamerikanischer Sicht politisch entmündigt.

Von Ende Februar bis Anfang April 1989 ließ die Regierung von Nicaragua durch Vermittler bei der Regierung von Honduras sondieren, welche Bedingungen für die Demobilisierung der Contra akzeptabel sein würden. Durch die Abwesenheit von diplomatischen US-Interventionen wurden zunächst auch erhebliche Fortschritte in der Erarbeitung entsprechender Texte gemacht. Sobald allerdings die neue personelle Besetzung des Außenministeriums der Bush-Regierung im Amt war, versuchte diese, den Prozeß zu bremsen. Weder durfte das für Mitte Mai fest terminierte Präsidententreffen im Rahmen des Esquipulas-Plans stattfinden, noch kam es bis Anfang Dezember zu irgendeiner anderen Zusammenkunft.

In der nicaraguanischen Innenpolitik wurden die im Vorjahr begonnenen Konsultationen zwischen Regierung und Opposition im Februar und März fortgeführt. Es kam allerdings nicht zur Wiederaufnahme des nationalen Dialogs, bei dem überwiegend in Plenarsitzungen die Regierung mit allen Oppositionsparteien gemeinsam verhandelt hatte. Vielmehr wurde das Format der bilateralen Gespräche bevorzugt.

Für die Contra wurde im April 1989 ein Hilfspaket im Werte von insgesamt 66 Mio. US-Dollar für zehn Monate im Kongreß der Vereinigten Staaten

verabschiedet. Damit sollten die ca. 10 000 Angehörigen des bewaffneten Widerstandes versorgt werden, und zwar bis kurz nach den Wahlen in Nicaragua im Februar 1990.

Trotz dieser Hilfe spielte die Contra keine bedeutende militärische Rolle. Es hielten sich zwar zwischen 1 200 und 3 000 Contrakämpfer zu verschiedenen Zeiten im Landesinneren auf, ihre Angriffsaktionen waren aber zunehmend in den Bereich der Beschaffungskriminalität zur Sicherung des eigenen Lebensunterhaltes einzuordnen — wenn auch häufig mit grausamen Folgen, insbesondere für die überfallene Zivilbevölkerung.

Politisch war die Führung der bewaffneten Contra in Honduras viel aktiver als die Mitglieder des eher demokratischen nicaraguanischen Exils in Costa Rica. Die fundamentalistischen Widerstandsführer — insbesondere Oberst Bermúdez, Adolfo Calero und Aristides Sanchez — lobbyierten nicht nur intensiv in Washington für die Contra-Hilfe, sondern trafen sich auch Mitte April mit Vertretern der Gruppe von 14 Oppositionsparteien und der nicht sandinistischen Gewerkschaften in Guatemala. Erstaunlicherweise waren die Anführer dieser Begegnungsinitiative auf Seiten der internen Opposition die Generalsekretäre der kommunistischen und sozialistischen Parteien (Elí Altamirano und Gustavo Tablada). Damit bestand faktisch eine Allianz zwischen den konservativen Kräften der „Coordinadora Democrática“ und der alteingesessenen traditionell-marxistischen Linken.

Bis Mai 1989 stagnierten Versuche der Belegung und Belebung der politischen Mitte in Nicaragua. Im Mai begannen die Kontakte zwischen den Kräften des politischen Exils in Costa Rica (Alfredo César, Alfonso Robelo, José Dávila, Eden Pastora u. a.) mit Liberalen, Sozialchristen und gemäßigten Konservativen.

Im April verabschiedete die Nationalversammlung die von Präsident Ortega beim Präsidentengipfel versprochene Reform der Wahl- und Mediengesetze. Die Wahlrechtsreform stieß in breiten Kreisen der Opposition auf Ablehnung, wengleich aus sehr unterschiedlichen Gründen. Den großen Parteien, insbesondere den Liberalen und Konservativen ging die Gleichbehandlung auch der Kleinstparteien mit vielfach unter einem Prozent Wählerpotential bei Parteienfinanzierung, Medienzeit, und vereinfachter Zulassung zu weit. Für die Kleinstparteien hingegen ging die Gleichstellung nicht weit genug. So wollten sie z. B. auch die absolute Gleichbehandlung bei der Parteienfinanzierung ohne Rücksicht auf die bei vorherigen Wahlen erungene Prozentzahl. Sowohl die Regierungspartei FSLN als auch die Mehrheitsfraktion der Conserva-

tiv-Demokratischen Partei PCD widersetzten sich weiteren Konzessionen gegenüber den anderen 19 Parteien vor dem Hintergrund, daß die FSLN und die PCD zusammen bei den letzten Wahlen 1984 rund 81 Prozent der gültigen Stimmen auf sich vereinigen konnten.

Im praktischen Verhalten der Parteien zeigte sich, daß sie den neuen gesetzlichen Rahmen annahmen. Dazu gehörten insbesondere die erleichterten Möglichkeiten der offiziellen Registrierung von politischen Parteien beim Nationalen Parteienrat CNPP. Dies führte zur weiteren Zersplitterung der Parteienlandschaft durch Neugründung bzw. Register- eintrag vieler Parteien.

Weitgehend abgelehnt von der Opposition, und zwar besonders von den ihr nahestehenden Medien, wurde das neue Mediengesetz. Obwohl die Zensur und die zeitweilige Schließung von Medien als Strafmaßnahmen abgeschafft wurden, fühlte sich vor allem die Zeitung „La Prensa“ von dem Recht auf Gegendarstellung gestört. Die Regierung hingegen behauptete, daß dieses Gesetz liberaler sei

als die vergleichbaren Bestimmungen in den Nachbarländern.

In der Diskussion um die gesetzgeberischen Reformvorhaben wurde der Ton der politischen Auseinandersetzung auch für langjährige Beobachter zunehmend weniger erträglich. Fundamentalistische Kreise der Opposition, besonders die Tageszeitung „La Prensa“, nannten das Mediengesetz „nazifaschistisch“. Der Journalist dieser Zeitung und liberale Parlamentsabgeordnete Joaquín Mejía nannte die Nationalversammlung nach der letzten Lesung der Reformgesetze einen „somozistischen Schweinestall“.

Präsident Ortega beschimpfte seinerseits „La Prensa“ als Zeitung der „somozistischen Nationalgarde“, weil dieses Blatt sämtliche zu Gefängnisstrafen verurteilten Nationalgardisten für unschuldig erklärte. Am Mittwoch, dem 26. April 1989 verbrannten Journalisten der Opposition das neue Mediengesetz auf der Straße vor der Nationalversammlung. Insgesamt dominierte die Sprache der Scharfmacher beider Seiten die politische Auseinandersetzung bereits im April 1989.

## IV. Vorwahlzeit und Wahlkampf

### 1. Ablaufplanung und kandidierende Parteien

Im Prinzip waren die Daten und Modalitäten der Wahlen durch die Gesetzgebung und die Vorarbeiten des Obersten Wahlrates als Verfassungsorgan frühzeitig gegen Ende des ersten Halbjahres 1989 festgelegt. Trotzdem drängten die 14 Parteien in der Oppositionskoalition UNO (Unión Nacional Opositora) die Contra-Führung und ihre ausländischen Freunde auf Nachbesserung. Am 3. und 4. August 1989 fand deshalb in einer dramatischen Marathon-Sitzung der „Nationale Dialog“ zwischen der Regierung und den Oppositionsparteien statt.

Nach Erreichung von Vereinbarungen zur Nutzung des Fernsehens für Wahlpropaganda, zur Registrierung von Wählern und zur Beteiligung der Parteien an der Wahlkontrolle und -auszählung war damit der Weg frei zur Teilnahme aller Parteien an der Wahl. Gerade der Selbstausschluß der dann außerparlamentarischen Opposition von den Wahlen 1984 hatte seinerzeit der Reagan-Administration zur Delegitimierung der ersten freien Wahlen nach dem Fall der Somoza-Diktatur gedient. Insofern war das Ergebnis des Nationalen Dialogs entscheidend für die allseitige Anerkennung der Ergebnisse des Urnenganges vom 25. Februar 1990. Die nunmehr fest vereinbarte Ablaufplanung hatte folgende wesentlichen Fixpunkte:

– Bis Ende September 1989: Einschreibung von Kandidat(inn)en für die Ämter von Präsident und Vizepräsident und für die Nationalversammlung.

– 1., 8., 15. und 22. Oktober: Einschreibung der Wähler in die Register. Angesichts fehlender Einwohnermeldesysteme und Personalausweise war dies die zentrale administrative Maßnahme zur Sicherung korrekter Wahlen.

– 31. Oktober: Letzter Tag für die Einschreibung von Gemeinderatskandidaten.

– 6. November: Auslosung der Plätze der Parteien und Allianzen auf den Wahlzetteln.

– 4. Dezember: Eröffnung der offiziellen Wahlkampfperiode.

– 25. Februar: Wahltag.

– 25. April: Amtseinführung der siegreichen Kandidaten.

Nach der Festlegung von Modalitäten und Ablaufplanung im gegenseitigen Einvernehmen stellten sich folgende Parteien und Allianzen zur Wahl:

– Frente Sandinista de Liberación Nacional (Regierungspartei).

– Unión Nacional Opositora: Oppositionsallianz, bestehend aus 14 Parteien, nämlich den liberalen

PLI, PLC, PALI; den christdemokratischen PDCN, PAN, PPSC; den konservativen APC, PNC, ANC, PSD; den alten und neuen kommunistischen Parteien PSdeN und PCdeN; der föderalen PIAC und der MDN.

— Weitere acht Parteien, die einzeln antraten, darunter die konservativen PCD (zweitstärkste Partei bei den Wahlen 1984) und PSOC; die liberale PLUN; die christdemokratische PSC; die linken MAP-ML, PRT, MUR; die föderalistische PUCA.

Aus einer zersplitterten politischen Landschaft mit 23 Parteien blieben so zehn Kandidatenlisten auf dem Wahlzettel übrig.

## 2. Wahlbeobachtung

Die hohe Qualität der Organisation der Wahlen in Nicaragua hatte auch mit der intensiven Wahlbeobachtung zu tun. Von Anfang an luden die Regierung und der für die Durchführung aller Etappen des Wahlsystems zuständige Oberste Wahlrat (CSE) internationale Organisationen ein, Beobachtungsmissionen nach Nicaragua zu entsenden. Insgesamt waren 27 Institutionen als offizielle Beobachter akkreditiert. Hervorzuheben sind hierunter insbesondere die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS), die Vereinten Nationen mit einer Sondermission (ONUVE) und der „Rat der freigewählten Staatschefs“ des ehemaligen US-Präsidenten Jimmy Carter. Die Beobachtungsmissionen wurden teilweise bereits im April 1989 etabliert. Dies ist ein absolutes Novum, denn gewöhnlich kommen Beobachtermissionen nur zur allerletzten Phase des Wahlkampfes und zum Tag der Stimmabgabe. Ebenfalls einzigartig war die Teilnahme der Vereinten Nationen an der Beobachtung einer Wahl in einem freien und souveränen Land: Die Vereinten Nationen haben Wahlen sonst nur beobachtet in Fällen der Dekolonialisierung, wie z. B. in Namibia.

UN und OAS brachten jeweils über 400 Wahlbeobachter ins Land. Ihre Operationen bildeten das Rückgrat des Beobachtungssystems. Am Wahltag selber befanden sich in Nicaragua schätzungsweise

über 4 000 Wahlbeobachter aus Europa, Nord- und Südamerika. Diese internationale Wahlbeobachtung auch der Vorbereitungsphasen führte zu einer Stärkung des obersten Wahlrats als Institution und diente der ständigen Verbesserung seiner Arbeit. Der oberste Wahlrat entwickelte ein sehr liberales Reglement für die Arbeit von Wahlbeobachtungsmissionen, das als vorbildlich anzusehen ist<sup>5)</sup>.

Der zahlenmäßige Umfang der Wahlbeobachter und der finanzielle Aufwand waren ungewöhnlich und außergewöhnlich hoch. Er wurde aber von nicaraguanischer Seite als notwendig erachtet, um zu verhindern, daß ausländische Gegner der sandinistischen Regierung, insbesondere die US-Regierung, den Wahlen nachträglich die Gültigkeit abzuspochen versuchten.

## 3. Der Wettkampf der Meinungsumfragen

Meinungsumfragen waren in Nicaragua generell bis zum Jahre 1988 nicht durchgeführt worden. Sie waren sogar während der Zeiten des militärischen Ausnahmezustandes genehmigungspflichtig. Insofern gab es keine sozialwissenschaftlich gültigen Erfahrungen mit diesem Instrument.

Regierungspartei und Oppositionsbündnis UNO gaben eine relativ große Zahl von Meinungsumfragen in Auftrag, deren Ergebnisse sich häufig diametral widersprachen. Sehr früh wurde allerdings deutlich, daß ein erheblicher Teil der Wählerschaft unentschieden war oder sich nicht klar äußern wollte. Diese Gruppe umfaßte je nach Umfrage 25 bis 53 Prozent.

Da erkennbar die Meinungsumfragen nicht die wirkliche Stimmung in der Wählerschaft wiedergeben konnten, wurden sie von beiden Seiten dazu benutzt, Stimmung für die eigene Sache zu machen. Daß man nicht so recht an die Qualität der Befragungsergebnisse glaubte, zeigte sich auch durch den Grad der Überraschung über den Wahlsieg auf der UNO-Seite und das Entsetzen über den Verlust der Mehrheit auf der Seite der FSLN in der Wahlnacht. Das deutliche Wahlergebnis von 54,7 Prozent zu Gunsten der Präsidentschaftskandidatin der UNO-Opposition überraschte selbst die Sieger.

## V. Das Wahlergebnis

In der Endphase des Wahlkampfes war dieser zunehmend inhaltsleer geworden. Beide Seiten versuchten, der Wählerschaft ihren jeweiligen Slogan einzuhämmern. „Todo será mejor“ (alles wird besser) versicherten Daniel Ortega und sein Vizepräsident Sergio Ramírez. „UNO si puede“ (die UNO

wird's packen) versicherten Violeta Chamorro und ihr Parteienbündnis. Der Gehalt dieser Aussagen

<sup>5)</sup> Vgl. S. Consejo Supremo Electoral, Reglamento sobre la observación internacional del proceso electoral, Managua, 7. September 1989 (Oberster Wahlrat, Verordnung über die internationale Beobachtung des Wahlprozesses).

wurde entscheidend beeinflusst von der politischen Großwetterlage. Insofern hatten die veränderten Verhältnisse in Osteuropa einen wesentlichen Einfluß auf die Überzeugungskraft der Sandinisten in wirtschaftlicher Hinsicht. Andererseits wurden die wiederholten Unterstützungsangebote der Regierung Bush an die Oppositionskandidatin weit verbreitet.

Genau in die Zeit des nicaraguanischen Wahlprozesses von Februar 1989 bis Februar 1990 fielen die Krisen des wirtschaftlichen Umbaus und der gesellschaftspolitischen Veränderungen in der Sowjetunion, der DDR, der Tschechoslowakei und Bulgariens. Der Wahlbevölkerung war bekannt, daß diese bislang quantitativ wichtigsten europäischen Geberländer sich in Zukunft stärker auf die Sanierung und Veränderung ihrer eigenen Volkswirtschaften konzentrieren würden. Wichtige westliche Länder (insbesondere solche mit konservativen Regierungen) ließen gleichzeitig erkennen, daß sie zwar den Ausgang der Wahlen bei freier und fairer Durchführung respektieren würden, substantielle Hilfeleistungen aber erst nach Beendigung sehr komplizierter Umschuldungsverhandlungen einleiten würden. Insofern verlor der sandinistische Slogan, daß alles mit einem Sieg der FSLN besser werden würde, an Überzeugungskraft.

Die US-Regierung betonte hingegen wiederholt, auch durch Präsident Bush selbst, daß bei Amtsantritt einer Regierung Chamorro das 1985 von Präsident Reagan erlassene Handelsembargo gegen Nicaragua aufgehoben würde, und daß mehrere hundert Mio. US-Dollar für eine nicht-sandinistische Regierung zur Verfügung stünden. Die Kraft des Dollars auf der Seite von Violeta Chamorro hatte sich auch darin gezeigt, daß sie aus den USA zweistellige Millionensummen zur Unterstützung ihrer Kampagne erhielt. Insofern war der Wahlslogan der UNO für viele Wähler leichter einsehbar.

Diese politische Situation schlug sich in Wahlergebnissen<sup>6)</sup> nieder, die in Tabelle 1 dokumentiert sind. Trotz der eindeutigen Mehrheit für die UNO in Prozenten und in bezug auf die Zahl der Sitze in der Nationalversammlung wird deutlich, daß Verfassungsänderungen ohne die Beteiligung der FSLN mit ihren fast 41 Prozent nicht möglich sind, da hierfür 60 Prozent benötigt werden. In bezug auf

<sup>6)</sup> Alle Wahldaten sind folgender Veröffentlichung entnommen bzw. aufgrund dieser berechnet: Consejo Supremo Electoral (Oberster Wahlrat). Aviso. El Consejo Supremo Electoral en cumplimiento del Artículo 183 de la Ley Electoral por este medio publica los resultados de las elecciones del 25 de Febrero de 1990 . . . (Verlautbarung. Der Oberste Wahlrat veröffentlicht auf diesem Wege die Ergebnisse der Wahlen vom 25. Februar 1990 in Erfüllung des Artikels 183 des Wahlgesetzes . . .). Managua, 7. März 1990.

die Stärke der politischen Fraktionen hat der FSLN einen großen Vorsprung als stärkste Einzelkraft behalten, denn die nächstgrößere Partei, die konservative APC ist nur mit sechs Abgeordneten vertreten, alle anderen 13 Parteien der UNO-Koalition mit noch weniger Kandidaten.

Interessant ist der hohe Zuwachs an tatsächlich abgegebenen Stimmen (vgl. Tabelle 2). Bei der Analyse der Zahlen des Wahlergebnisses zeigt sich, daß die abgegebenen Stimmen um fast 30 Prozent gegenüber 1984 angestiegen sind, während bei den Einschreibungen ein Plus von etwa 13 Prozent zu registrieren ist, was sich teilweise mit dem Bevölkerungszuwachs in den letzten sechs Jahren erklären läßt. Die relativ starke Zunahme der abgegebenen Stimmen scheint darauf hinzudeuten, daß nunmehr auch Anhänger von Parteien des konservativen und antisandinistischen Spektrums, die 1984 nicht kandidierten, eine größere Rolle spielten.

Würde man dem Ergebnis von 1990 die selbe Stimmbeteiligung zugrunde legen wie 1984, so hat der FSLN etwa ein Drittel seines Wählerpotentials verloren. Die Gründe für den Umschwung in der Wählergunst sind vielfältig. Allerdings kann es wohl kaum an der Komplexität der Sachaussagen oder der Qualität der Wahlprogramme gelegen haben, wie die Stimmabgabe ausging. Da sowohl die Regierungspartei FSLN als auch die Oppositionsallianz UNO zunehmend stärker Techniken der vereinfachten modernen Markenartikelwerbung einsetzten, fand eine Programmdiskussion nur in Kreisen von Parteikadern und politischen Aktivisten statt. Entscheidender war vermutlich die anhaltend schlechte ökonomische Situation des Landes sowie die bis zum Ende der Regierung Ortega bestehende Militärdienstpflicht.

Auf Seiten der FSLN war der Wahlkampf triumphalistisch geführt worden. Der Wahlkampfleiter der FSLN, Bayardo Arce, sagte dem Autor in einem Gespräch im November 1989, daß man mindestens 70 Prozent der Stimmen erringen würde. Diese Art von Selbstsicherheit führte nicht nur dazu, daß viele der eigenen Wähler wegen des scheinbar sicheren Erfolges zu Hause blieben, sie erlaubte auch schwankenden Sympathisanten der Sandinisten, eine Stimme des Tadels gegen die FSLN und damit zugunsten der UNO abzugeben, weil bei derartig positiven Vorhersagen eine Mehrheit für die Partei der nicaraguanischen Revolution immer noch gewährleistet schien.

Wie die Wochen und Monate nach der Wahl zeigten, war die Einheit der UNO-Koalition derart brüchig und die FSLN immer noch so stark, daß an ihr vorbei nicht regiert werden konnte.



**Tabelle 1: Ergebnisse der Wahlen vom 25. 2. 1990 in Nicaragua**

Parteien und Wahlallianzen	Präsidenten- schaftswahlen (in Prozent)	Sitze in der Nationalversammlung	Mehrheiten in Gemeinden (Anzahl)
UNO	54,7	51	131
– davon			
Liberale Parteien PLI, PLC, PALI		(11)	
Christdemokraten PDCN, PAN, PPSC		(10)	
Konservative PAPC, PNC, ANC		(13)	
„Soziale Demokraten“ PSD, MDN		(9)	
Zentralamerikanische Föderalisten PIAC		(2)	
Linksgruppierungen PSdeN, PCdeN		(6)	
FSLN (Sandinisten)	40,8	39	29
MUR (undogmatische Linke)	1,0	1	–
PSC (Sozial-Christliche Partei)	0,7	1	–
6 sonstige Parteien PSOC, PLUN, PRT, MAP-ML, PUCA, PCD	2,8	–	–
Summe	100,0	92	160

**Tabelle 2: Vergleich der Ergebnisse der Wahlen von 1984 und 1990**

	1984	1990	Zuwachs (in Prozent)
Einschreibungen:	1 551 597	1 752 088	12,9
Abgegebene Stimmen:	1 170 102	1 510 793	29,1
Stimmbeteiligung (in Prozent):	75,4	86,2	
für die FSLN abgegebene Stimmen:	735 967	579 886	

Am meisten haben die Sandinisten ihre schärfsten Kritiker dadurch überrascht, daß sie eine ehrliche und freie Wahl abgehalten haben und das Ergebnis als demokratische Verlierer akzeptierten. Das Ergebnis der Wahl bedeutet aber auch das definitive Ende des Krieges in Nicaragua und die Entwaffnung der Contra.

Die Wahlen vom 25. Februar 1990 bilden den Schlußpunkt und die getreue Erfüllung des Frie-

densplans von Esquipulas durch Nicaragua. In anderen Staaten der Region haben die kriegerischen Auseinandersetzungen jedoch nicht aufgehört; die Menschenrechtsverletzungen sind teilweise sogar noch angestiegen. Auch hat es drei Jahre nach der Unterschrift des Friedensplans keine „Friedensdividende“ für die Völker der Region in Form einer verbesserten wirtschaftlichen Gesamtsituation und einer gerechteren Verteilung der Einkommen gegeben. Letzteres gilt auch für Nicaragua.

## Chiles Weg zur Demokratie

Als in Chile am 11. März 1990 nach mehr als sechzehn Jahren autoritärer Regierung das Parlament erstmals wieder zusammentrat und der neue Präsident Patricio Aylwin sein Amt übernahm, fand die Zeremonie in dem noch nicht einmal halb fertiggestellten Kongreßgebäude in Valparaíso statt<sup>1)</sup>. Von dem Parlament bestand kaum mehr als die Fassade – ein symbolträchtiger Hinweis auf die Ausgangslage der neuen Demokratie. Tatsächlich existieren auch nach dem Amtsantritt der neuen Regierung in Verfassung, Gesetzgebung und öffentlichen Institutionen, in Staat und Gesellschaft weiterhin autoritäre Strukturen, die erst in einem längeren und umfassenden Reformprozeß zu überwinden sind. Ganz bewußt betrachten daher die neue Regierung und die sie stützenden Parteien die Wahlperiode der kommenden vier Jahre als Übergangszeit, an deren Ende die Konsolidierung einer erneuerten chilenischen Demokratie stehen soll.

Die Aussichten des Demokratisierungsprozesses in Chile sollen im folgenden erörtert werden. Im Mittelpunkt steht die Frage nach den wichtigsten Merkmalen der politischen Entwicklung seit dem Regierungswechsel vom 11. März. Darauf aufbauend

können einige Erwartungen hinsichtlich des weiteren Verlaufs der Demokratieentwicklung skizziert werden. Zuvor sind jedoch die politischen und gesellschaftlichen Bedingungen am Beginn des Demokratisierungsprozesses zu bedenken.

Kürzlich ist festgestellt worden: „Idealtypisch gesprochen, vollzieht sich eine Demokratisierung als Prozeß der Institutionalisierung offener politischer Wettbewerbsbedingungen, in dem sich Gruppeninteressen generell der nach der umfassenden Ausweitung politischer Partizipationsmöglichkeiten stark erhöhten Kontingenz artikulierbarer wie implementierbarer Politikinhalt unterzuordnen haben.“<sup>2)</sup> Dieses Zitat weist auf die zentrale Bedeutung der Einstellungen und des Verhaltens der gesellschaftlichen und insbesondere politischen Akteure hin, denen auch in anderen Analysen zur Transformation autoritärer Regime für die Stabilisierung von Demokratie neuerdings eine im Vergleich zu sozioökonomischen Aspekten stärkere Bedeutung beigemessen wird<sup>3)</sup>. Auch bei der Betrachtung und Beurteilung des chilenischen Falles gilt es, diese Faktoren zu berücksichtigen.

### I. Der Übergang zur Demokratie

In dem Anfang der achtziger Jahre einsetzenden Zyklus der (Re-)Demokratisierung Lateinamerikas ist Chile ein Nachzügler. Die Ursache dafür liegt in der festen institutionellen Verankerung des am 11. September 1973 durch einen Putsch an die Macht gekommenen Regimes. Erst die Niederlage General Pinochets bei dem Plebiszit vom 5. Oktober 1989 über eine achtjährige Verlängerung seiner Präsidentschaft öffnete den Weg zur Durchführung

freier Wahlen<sup>4)</sup>. In ihrem Vorfeld kam es im Juli 1989 zu einer Verständigung zwischen den Parteien der demokratischen Opposition einerseits und der Regierung und den Militärs andererseits über eine Reform der 1980 zur Legitimierung des Regimes geschaffenen Verfassung. Auch wenn diese nicht substantiell geändert wurde, sondern lediglich zukünftige Reformen erleichterte, zeigte der erreichte Konsens, daß eine Verständigung zwischen den Vertretern und den Gegnern des autoritären Regimes möglich geworden war. Das eröffnete die Aus-

<sup>1)</sup> Die Verlegung des Parlaments in die ca. 120 km von Santiago und der Regierung entfernte Hafenstadt war von dem Pinochet-Regime als Akt der Dezentralisierung beschlossen worden, zielte aber nur darauf ab, dem Parlament seine Arbeit zu erschweren.

<sup>2)</sup> P. A. Kraus, Elemente einer Theorie postautoritärer Demokratisierungsprozesse im südeuropäischen Kontext, in: Politische Vierteljahresschrift, 31 (1990) 2, S. 197.

<sup>3)</sup> Vgl. G. O'Donnell/Ph. Schmitter/L. Whitehead (Hrsg.), Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives, Baltimore – London 1986.

<sup>4)</sup> Zur Entwicklung des autoritären Regimes vgl. J. Valenzuela/A. Valenzuela (Hrsg.), Military Rule in Chile. Dictatorship and Opposition, Baltimore – London 1986; zu den Entwicklungen 1988 und 1989 vgl. M. A. Garretón, Las Condiciones socio-políticas de la inauguración democrática en Chile, Santiago 1990 (FLACSO); O. Godoy, Algunas Claves de la transición política en Chile, in: Estudios Públicos, 38 (1990), S. 141 ff.; sowie die Beiträge des Autors in den KAS-Auslandsinformationen (Konrad-Adenauer-Stiftung), 7/88, 7/89, 9/89 und 1/90.

**Tabelle 1: Ergebnis der chilenischen Präsidentschaftswahlen vom 14. Dezember 1989**

Eingeschriebene Wähler: 7 557 537						
abgegebene Stimmen: 7 155 247 = 94,7 Prozent						
gültige Stimmen: 6 876 463 = 96,1 Prozent						
	Patricio Aylwin absolut in Prozent		Hernán Büchi absolut in Prozent		Francisco J. Errázuriz absolut in Prozent	
Männer	1 975 326	59,0	870 206	26,0	500 318	15,0
Frauen	1 873 228	51,6	1 181 116	32,5	576 269	15,9
Gesamt	3 848 554	55,2	2 051 322	29,4	1 076 587	15,4

Quelle: Ministerio del Interior, Departamento de Informática y Control.

sicht, daß auch nach den Wahlen ein Konsens über Reformpolitiken erzielt werden könnte, zumal einerseits die Opposition nicht damit rechnen konnte, im Parlament über die für Verfassungs- und Gesetzesänderungen notwendigen Quoren zu verfügen, und andererseits die politische Rechte ihre Vetoposition nicht gegen den Mehrheitswillen des Volkes für eine Obstruktionshaltung mißbrauchen durfte.

Die Oppositionsparteien hatten bereits vor dem Plebiszit 1988 eine breite Allianz gegen Pinochet gebildet, die 1989 in den aus 17 Mitgliedern bestehenden „Zusammenschluß der Parteien für die Demokratie“ (Concertación por la Democracia) mündete. Für ihr gutes Wahlergebnis war entscheidend, daß sie trotz großer Differenzen und Rivalitäten Mitte 1989 Übereinkommen in drei wichtigen Punkten erzielten: Verabschiedung eines gemeinsamen Wahlprogramms, Aufstellung einer gemeinsamen Kandidatenliste und Ernennung eines gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten in der Person des Vorsitzenden der wichtigsten Oppositionspartei, des Christdemokraten Patricio Aylwin.

Die politische Rechte, die jahrelang vom Autoritarismus zusammengehalten wurde, erwies sich zu einem solchen Verständigungsprozeß als unfähig. Den Pressionen des scheidenden Regimes und einflußreicher Wirtschaftskreise folgend, ernannten die wichtigsten Rechtsparteien „Renovación Nacional“ (RN) und „Unión Demócrata Independiente“ (UDI) Hernán Büchi, den ehemaligen Finanzminister Pinochets, zu ihrem Kandidaten und gingen eine Listenverbindung ein. Dritter Bewerber ohne nennenswerten parteipolitischen Rückhalt, aber mit um so stärker ausgeprägter populistischer Neigung, war der Unternehmer Francisco Javier Errázuriz.

Patricio Aylwin war der eindeutige Wahlsieger, der den Anteil der „Nein“-Stimmen gegen Pinochet aus dem Vorjahr (55 Prozent) erreichte (vgl. Tabelle 1). Er hatte am glaubwürdigsten den Wunsch der Mehrheit der Chilenen nach einer Demokrati-

sierung des Systems repräsentiert und überragte seine Mitbewerber durch seine persönliche Integrität und Kompetenz als Politiker bei weitem. Sein Ansehen wirkte sich positiv aus auf das Abschneiden der „Concertación“ insgesamt.

Auch die Parlamentswahlen (vgl. Tabelle 2) konnte diese Parteienvereinigung eindeutig für sich entscheiden. Allerdings ist eine Mehrheit der Mandate im Senat durch die von der Verfassung vorgesehene und von der Opposition vergeblich abgelehnte Ernennung neun weiterer Senatoren durch das scheidende Regime zunichte gemacht worden. Das verstärkt die Notwendigkeit zu einer blocküberwindenden Verständigung bei dem Gesetzgebungsverfahren und den beabsichtigten Verfassungsänderungen.

Insgesamt bestätigte das Wahlergebnis, daß sich das politische Koordinatensystem nach mehr als 16 Jahren Autoritarismus nicht wesentlich verschoben hat: Die vor 1973 für Chile charakteristische Spaltung des Parteiensystems in drei etwa gleich starke Blöcke hat sich wieder eingestellt, wobei das Zentrum eindeutig von den Christlichen Demokraten (PDC) besetzt wird. Diese gewannen allein 13 der 22 Senats- und 38 der 70 „Concertación“-Abgeordnetenmandate und verfügen damit in beiden Kammern über jeweils ein Drittel der Sitze. Von den übrigen Parteien hat lediglich die sozialistische Sammlungspartei „Partido por la Democracia“ (PPD) eine relevante Mandatszahl errungen. Die Parlamentssitze der rechten Listenverbindung „Demokratie und Fortschritt“ (Democracia y Progreso) konzentrieren sich auf die zwei genannten Parteien; die meisten Unabhängigen dieser Liste sind mittlerweile der RN beigetreten. Daß diese Konstellation Kompromisse nicht grundsätzlich erschwert, zeigte sich in der ersten Parlamentssitzung, als es zu einer blockübergreifenden Verständigung über die Besetzung der Vorstandspositionen in beiden Kammern und die Ausschußvorsitze kam.

**Tabelle 2: Ergebnis der chilenischen Parlamentswahlen vom 14. Dezember 1989**

Wahlallianz	Wählerstimmen für		Mandate	
	Senatoren absolut und	Abgeordnete (in Prozent)	Senatoren (in Prozent)	Abgeordnete (in Prozent)
Concertación por la Democracia				
– PDC			13	38
– PPD			4	16
– Andere			5	16
Gesamt	3 714 826 (54,9)	3 489 713 (51,5)	22 (57,9)	70 (58,3)
Democracia y Progreso				
– RN			10	29
– UDI			2	11
– Unabhängige			4	8
Gesamt	2 369 952 (35,0)	2 323 581 (34,2)	16 (42,1)	48 (40,0)
Unidad por la Democracia	288 314 (4,3)	360 601 (5,3)	–	2 (1,7)
Andere	395 004 (5,8)	613 227 (9,0)	–	–
Gesamt	6 768 096 (100)	6 797 122 (100)	38 (100)	120 (100)

Quelle: Ministerio del Interior, Departamento de Informática y Control.

Das Wahlbündnis verschiedener Linksparteien (Kommunistische Partei, Linkssozialisten, Linksradikale, Christliche Linke), „Einheit für die Demokratie“ (Unidad por la Democracia), konnte nicht reüssieren und ist nach der Wahl aufgelöst worden; die beiden Mandatsträger gehören der Sozialistischen Partei an.

Bei der Regierungsbildung und der Ernennung der neuen Spitzenfunktionäre in der staatlichen Verwaltung wurden die Zusammensetzung der „Concertación“ und das Abschneiden der einzelnen Parteien berücksichtigt. Das bedeutet, daß die Christdemokraten in Kabinett und Verwaltung eine Mehrheit bilden, die anderen Parteien bei der Ämtervergabe aber auch zum Zuge kamen.

Aufmerksamkeit rief die Entscheidung Aylwins hervor, die Junta-Mitglieder Matthei und Stange zum Verbleib in ihren Ämtern als Oberkommandierende der Luftwaffe bzw. der Polizei zu bitten. Damit setzte der Präsident ein Signal für das künftige Verhältnis zu den Uniformierten – zumal er die Oberkommandierenden nicht entlassen kann.

Den beiden anderen Junta-Mitgliedern, Pinochet und Merino, hat man den Rückzug nahegelegt, doch nur Admiral Merino ist gegangen. Pinochet dagegen blieb, wie es ihm die Verfassung zugesteht, im Amt des Heereskommandeurs. Damit personifiziert er die Persistenz des autoritären Erbes nur allzu deutlich.

## II. Das Erbe des Autoritarismus

Der Demokratisierungsprozeß wird vom Erbe des autoritären Regimes nachhaltig beeinflußt und mitbestimmt. Das gilt sowohl für den institutionellen wie für den sozioökonomischen Bereich. Hinzu kommen als zwei weitere Hinterlassenschaften von besonderem Gewicht und besonderer Komplexität die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen und die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen ziviler Gesellschaft und den Streitkräften. Da diese sich einen bleibenden Einfluß auf den politischen Prozeß sicherten und die politische Macht mit dem Bewußtsein aus den Händen gaben, ihre Mission erfüllt und nicht nur eine neue, sondern auch eine bessere Ordnung errichtet zu haben, muß jeder Versuch eines grundlegenden politischen Wandels die Position der Streitkräfte mitbedenken – und das gilt zumal bei der Behandlung der Menschenrechtsproblematik.

### 1. Verfassung und institutionelle Ordnung

Zu den herausragenden Charakteristika des Militärregimes in Chile gehört die große Sorgfalt, die es auf seine Legitimierung verwandte. Das ist Ausdruck einer legalistischen Tradition, welche sich als eines der besonderen Elemente der politischen Kultur des Landes, interessanterweise schon kurz nach dem Putsch von 1973, im Verhalten der Militärs zeigte, als sie sich zur Rechtfertigung des Staatsstreiches auf die Verfassung und die darin angeblich vorgesehene Notstandssituation beriefen<sup>5)</sup>.

Herausragender Baustein bei der Konstruktion eines Rahmens der Legalität und Legitimität ist die Verfassung von 1980, mit der die Umwandlung der Militärdiktatur in ein autoritäres Regime vollzogen wurde und die auch weiterhin den institutionellen Rahmen für den Demokratisierungsprozeß abgibt<sup>6)</sup>. Trotz der Reformen von 1989 enthält die Verfassung eine Reihe autoritärer Elemente, die wenig kompatibel sind mit den westlichen Vorstellungen von repräsentativer Demokratie<sup>7)</sup>. Solche Elemente sind:

– die eingeschränkte Rolle des Parlaments im Hinblick sowohl auf die Regierungskontrolle als auch auf die Gesetzesinitiative;

– die demgegenüber betont starke Stellung des Präsidenten, der über seine weitgefaßten exekutiven Rechte hinaus eine Reihe von Vorrechten im Bereich der Gesetzgebung und auch der Justiz (z. B. bei der Richterernennung) besitzt, so daß von einer funktionierenden Gewaltenteilung kaum gesprochen werden kann;

– die Festschreibung der Rolle der Streitkräfte als Garanten der nationalen Sicherheit und der institutionellen Ordnung sowie ihre weitgehende interne Autonomie, die Ende 1989 in einem sogenannten Verfassungs-Strukturgesetz noch verfestigt wurde;

– die Beteiligung der Streitkräfte an der politischen Willensbildung über den „Nationalen Sicherheitsrat“, dessen Attribute in der Reform von 1989 etwas beschnitten und bei dessen Zusammensetzung wenigstens eine Parität zwischen Zivilisten und Militärs eingeführt wurde;

– die in der Verfassung nicht vorgesehene kommunale Selbstverwaltung und die Festlegung korporativistischer Partizipationsformen auf kommunaler und regionaler Ebene, was u. a. dazu führte, daß noch 1989 fast alle Bürgermeister von den von Militärs dominierten Gremien auf vier Jahre ernannt wurden.

Auch wenn bei der Reform von 1989 die ursprünglichen Bestimmungen hinsichtlich einer Zementierung der Verfassungsnormen abgemildert und zukünftige Reformen etwas erleichtert wurden<sup>8)</sup>, ist dazu wegen der notwendigen Quoren eine Verständigung mit der Rechten notwendig, die umso schwieriger umzusetzen sein wird, je weniger Vorteile sich die heutigen Oppositionsparteien von einer Verfassungsänderung versprechen. Das gilt z. B. für die Kommunalreform, die die Rechtsparteien im Parlament wohl nicht so rasch passieren lassen werden.

Zur Beständigkeit der autoritären Strukturen trägt bei, was das scheidende Regime insbesondere in den Monaten zwischen Wahlen und Regierungswechsel in Gesetzen festschrieb, um den Handlungs-, Finanz- und Reformspielraum der neuen Regierung einzuschränken<sup>9)</sup>. Dazu gehört u. a.

<sup>5)</sup> Vgl. G. Arriagada, *La política militar de Pinochet*, Santiago 1985, S. 73 ff.; U. Karpen, *Die chilenische Verfassung vom 11. September 1980 aus der Sicht der demokratischen Opposition*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 34 (1985), S. 708 f.

<sup>6)</sup> Vgl. *Constitución Política de la República de Chile*, 1980. Zur Unterscheidung zwischen Militärdiktatur und autoritärem Regime vgl. J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, in: F. Greenstein/N. Polsby (Hrsg.), *Handbook of Political Science*, Bd. 2, Reading, Mass. 1975, S. 175 ff.

<sup>7)</sup> Zur Kritik der Opposition an der Verfassung vgl. U. Karpen (Anm. 5), S. 712 ff.

<sup>8)</sup> Vgl. F. Cumplido, *Democracia consensual en Chile*. Santiago 1989 (mimeo).

<sup>9)</sup> Zwischen Dezember 1989 und Februar 1990 sind insgesamt zehn solcher „leyes de amarre“ („Festhalte-Gesetze“) von der Junta verabschiedet worden.

– ein Verbot für das Parlament, Handlungen der vorhergehenden Regierung zu untersuchen und zu verurteilen;

– die Anordnung des Verkaufs einer Reihe genau bezeichneter öffentlicher Unternehmen binnen Jahresfrist und für die neue Regierung das Verbot einer Einflußnahme auf die Verwaltung jener Unternehmen;

– die Ausgabe eines Großteils des Staatbudgets für 1990 in den ersten Monaten des Jahres mit der Folge eines Defizits in den sozialpolitisch sensiblen Bereichen Gesundheit, Erziehung und Wohnungsbau;

– die Einführung einer weitgehenden institutionellen Autonomie und finanziellen Absicherung der Streitkräfte.

Daneben überlebt der Autoritarismus noch in einer ganzen Reihe von gesetzlichen Bestimmungen und institutionellen Arrangements, aber auch in den Einstellungen der Akteure. Wo in den vergangenen Jahren offene Diskussionen und ein frei ausgehandelter Interessenausgleich nicht existierten – sei es in den Arbeitsbeziehungen, sei es an den Universitäten oder andernorts –, sind partizipative und demokratische Strukturen verschüttet worden, die nur allmählich wieder freigelegt werden können.

## 2. Die wirtschaftliche und soziale Situation

Neben der institutionellen Verankerung ihres Regimes haben die chilenischen Militärs eine weitere Besonderheit vorzuweisen: Anders als ihre Kollegen in den Nachbarländern haben sie kein wirtschaftliches Chaos, sondern eine gesunde Volkswirtschaft hinterlassen. Das wurde in den vergangenen beiden Jahren auch von der damaligen Opposition anerkannt, die damit ihre frühere grundsätzlich kritische Einstellung gegenüber der Wirtschaftspolitik und dem dahinter stehenden Ordnungsmodell der Militärs allmählich korrigierte – was ihr nicht zuletzt auch wahlpolitisch nutzte<sup>10)</sup>. Die Aufrechterhaltung der günstigen Wirtschaftsentwicklung der vergangenen Jahre gehört heute zu

<sup>10)</sup> Vgl. A. Foxley, Bases para el desarrollo de la economía chilena: una visión alternativa, in: Estudios CIEPLAN, 26 (1989), S. 180.

den parteiübergreifenden kollektiven Zielen in Chile, wobei sich diese Übereinstimmung als funktional erweisen kann für das Aneinanderrücken der Blöcke und die Versöhnung im Hinblick auf andere Fragen innerhalb der Gesellschaft.

1989 erlebte Chile das sechste Jahr eines beachtlichen Wirtschaftswachstums (vgl. Tabelle 3), das zudem mit 8,5 Prozent einen bemerkenswerten Höhepunkt erreichte. Der Exporterfolg der Chilenen im nicht-traditionellen Bereich (Agrar- und Industrieprodukte), der auch 1989 wiederholt werden konnte, war in den vergangenen Jahren häufig Gegenstand anerkennender Kommentare. Dazu kam nun eine Steigerung der internen Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern, die u. a. auf die – mit Blick auf die Wahlentscheidungen der Jahre 1988 und 1989 – expansive Geldpolitik und eine Reihe von Großinvestitionen zurückging. Auf Beschäftigung und Arbeitslöhne wirkte sich diese Entwicklung insgesamt recht positiv aus, machte aber schon Ende 1989 eine Anpassungspolitik zur Inflationsbekämpfung notwendig, die Wachstumseinbußen 1990 zur Folge hatte<sup>11)</sup>.

Ihre Schattenseiten hat die chilenische Erfolgsstory im sozialen Bereich. Nicht nur sind die Ausgaben für Gesundheit, Erziehung und Wohnungsbau in den letzten zehn Jahren gesunken; vielmehr ist die Zahl der bedürftigen Personen und Familien in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und beträgt mittlerweile ca. 40 Prozent der Gesamtbevölkerung. Der (Bruttosozialprodukt-)Kuchen ist zwar größer geworden, doch wird er sehr ungleichmäßig verteilt. Die unteren Einkommensempfänger haben nach der schweren Rezession von 1982/83 ihren Lebensstandard von vor 1981 trotz anhaltenden Wirtschaftswachstums noch nicht erreicht<sup>12)</sup>. Verschiedene Sektoren der Gesellschaft sahen daher der neuen Regierung mit Erwartungen entgegen, die trotz der günstigen makroökonomischen Ausgangslage nicht alle erfüllbar sind.

<sup>11)</sup> Vgl. F. Morandé, Chile. Recent Past, Prospects and Challenges, Santiago 1990 (CILADES, mimeo).

<sup>12)</sup> Vgl. R. French-Davis, Los desafíos económicos de la democracia, in: La Epoca vom 1. Juli 1990; E. Tironi, Los silencios de la revolución, Santiago 1988; E. Ortega/E. Tironi, Pobreza en Chile, Santiago 1988.

**Tabelle 3: Daten zur Wirtschafts- und Sozialentwicklung in Chile**

	1980	1982	1984	1986	1988	1989*)
Bruttoinlandsprodukt in Prozent	7,8	-13,1	6,0	5,3	7,1	8,5
BIP pro Kopf in Prozent	6,1	-14,5	4,3	3,6	5,3	6,7
Exporte (FOB) in Mio. US-Dollar	4 705	3 706	3 650	4 199	7 049	8 193
Importe (FOB) in Mio. US-Dollar	5 469	3 643	3 357	3 099	4 924	6 734
Handelsbilanz in Mio. US-Dollar	-764	63	293	1 100	2 125	1 459
Zahlungsbilanz in Mio. US-Dollar	1 244	-1 165	17	-228	732	437
Auslandsschulden in Mio. US-Dollar	11 207	17 159	19 659	20 716	18 971	17 610
Verbraucherpreise in Prozent zum Vorjahr	31,2	20,7	23,0	17,4	12,7	21,1
Städt. Realeinkommen Index	100	117,2	80,7	73,6	73,4	79,7
Arbeitslose Santiago in Prozent	11,7	20,0	18,5	13,1	10,2	7,5
Staatsausgaben in Prozent für:						
– Gesundheitswesen	14,0	10,1	7,8	6,5	7,0	7,3
– Erziehungswesen	33,5	29,7	24,9	24,2	22,0	23,4
– Wohnungsbau	5,5	1,3	3,7	4,1	7,7	5,6
– Sozialhilfe	14,3	24,5	23,8	17,7	12,2	10,7
– Soziale Sicherheit	29,5	33,2	39,1	46,5	49,1	51,2

\*) 1989: vorläufige Daten.

Quelle: Banco Central de Chile, CEPAL.

### III. Ziele und Maßnahmen der Regierung

#### 1. Reformabsichten der Regierungskoalition

Das ernsthafte Bemühen um konkrete programmatische Vorschläge für künftige Reformen kennzeichnete die Haltung der Opposition in der Phase der Wahlvorbereitung. Das im Juli 1989 vorgestellte gemeinsame Regierungsprogramm der Parteien der „Concertación“ spiegelte diese Absicht wider<sup>13)</sup>. Propagiert wurden hier drei zentrale Ziele: die Demokratisierung des Landes und seiner Institutionen durch Beseitigung dessen, was oben als autoritäre Strukturen dargestellt wurde; die Aufrechterhaltung der Rahmenbedingungen für ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum und auf dieser Grundlage die Beseitigung der extremen Armut und die Herbeiführung von sozialer Gerechtigkeit; die Förderung der Wahrheit hinsichtlich der Menschenrechtsverletzungen als Grundlage von Versöhnung und Gerechtigkeit. Trotz der betonten

Notwendigkeit zur Überwindung des Autoritarismus in seinen verschiedenen Erscheinungsformen und Auswirkungen zeichnet sich das Programm durch gemäßigte Forderungen und Reformvorschläge aus, womit man sowohl den Befürchtungen eines abrupten Wandels als auch überzogenen Erwartungen vorbeugen wollte. Für den Bereich der Menschenrechte gilt z. B. bei allen eventuellen Prozessen mit Blick auf die Streitkräfte, daß die „Schuldfähigkeit persönlich ist, und deshalb wird man nicht die Institutionen, denen die eventuellen Schuldigen angehören, zur Verantwortung ziehen“<sup>14)</sup>. In ähnlicher Weise wird die Stabilität der wirtschaftspolitischen, d. h. marktwirtschaftlichen Spielregeln betont und werden die sozialpolitischen mit den Wachstumszielen gekoppelt. Das Festhalten an den im Rahmen der „Concertación“ vereinbarten Aufgaben und Zielen hat Präsident Aylwin in einem Rechenschaftsbericht am 21. Mai noch einmal deutlich gemacht<sup>15)</sup>.

<sup>13)</sup> Vgl. Concertación de Partidos por la Democracia, Programa de Gobierno, Santiago 1989; V. Muñoz (Hrsg.), Transición a la democracia. Marco político y económico, Santiago 1990.

<sup>14)</sup> Concertación (Anm. 13), S. 4.

<sup>15)</sup> Vgl. Mensaje Presidencial, 11 de Marzo 1990 – 21 de Mayo 1990, Santiago 1990.

## 2. Reformstrategien der Regierung

Auch wenn es selbst für ein vorläufiges Urteil über die seit dem 11. März in Gang gesetzten Reformpolitiken noch zu früh ist, sind die Strategien der Regierung zur Verwirklichung einiger ihrer wichtigsten Ziele recht deutlich erkennbar.

### a) Demokratisierung der Gesellschaft

Bei der Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten zur allmählichen Ersetzung des Autoritarismus ist die angestrebte Wiederbelebung und Öffnung von Basisorganisationsformen (Nachbarschaftsvereinigungen, Mütterzentren etc.), die vom vorhergehenden Regime für seine Zwecke instrumentalisiert worden waren, von besonderer Bedeutung; entsprechende gesetzliche Initiativen wurden in die Wege geleitet. Das gleiche gilt für die Einführung der kommunalen Demokratie. Beide Initiativen fanden jedoch keine sofortige Zustimmung im Kongreß und können wohl erst nach längeren Diskussionen und Änderungen der Vorlagen Gesetzeskraft erlangen. Ähnlich ergeht es den Initiativen zur Schaffung eines staatlichen Frauen- und Jugenddienstes, bei denen nicht ganz klar wird, warum derartige Initiativen zur Anregung von Partizipation vom Staat ergriffen werden müssen.

### b) Wahrheit und Gerechtigkeit im Hinblick auf die Menschenrechtsfrage

Nachdem der Präsident anlässlich seiner Amtseinführung zahlreiche politische Gefangene, die keiner Gewaltakte beschuldigt wurden, amnestiert hatte, wird vor allem auf zwei Wegen versucht, das Menschenrechtsthema aufzuarbeiten. Zum einen will der Justizminister im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen, aber auch auf terroristische Gewaltakte mittels einer Reihe von Gesetzesänderungen sowohl neue Formen der Strafverfolgung als auch der Amnestierung und Strafmilderung durchsetzen. Das ist deshalb sehr schwierig, weil sich die Ansichten der Parteien der Rechten und der Linken bei aller Kompromißbereitschaft in dieser Frage diametral entgegenstehen. Die Leichenfunde von Opfern des Putsches sowie anhaltende terroristische Gewaltakte haben die Positionen beider Seiten eher verhärtet. Zum anderen hat der Präsident im April eine Kommission „Wahrheit und Versöhnung“ gegründet, die einen Bericht über die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen erstellen und Maßnahmen zur Wiedergutmachung, zur Herbeiführung von Gerechtigkeit und zur Prävention empfehlen soll. Strafverfahren wird es gegen Täter geben, die eindeutig identifizierbar sind. Denkbar ist aber auch, daß nach Vorlage des Berichts der Kommission ein Versöhnungsakt beschlossen wird, der mit Blick auf die Zukunft die Spaltung der

Gesellschaft zu überwinden sucht. Auf keinen Fall aber will sich die Regierung in ihrer Menschenrechtspolitik unter Druck setzen lassen.

### c) Eingliederung der Streitkräfte in den politischen Prozeß

War in den ersten Wochen der neuen Regierung eine Unsicherheit der Streitkräfte über ihre neue Rolle innerhalb des politischen Prozesses erkennbar und gab es Friktionen zwischen dem Heer und insbesondere General Pinochet einerseits und der Regierung andererseits, die vor allem in dem (gescheiterten) Widerstand gegen die Gründung der Kommission „Wahrheit und Versöhnung“ sowie einer Erklärung des Heeres zur – aufgrund von Leichenfunden neu entfachten – Menschenrechtsdiskussion zum Ausdruck kamen<sup>16)</sup>, so hat dies mittlerweile einer neuen Standortbestimmung Platz gemacht, in der die politische Führungsrolle der Regierung anerkannt wird. Allerdings werden die Streitkräfte ihre institutionelle Sonderrolle wohl bewahren; Gesetzes- oder Verfassungsänderungen zur Beschneidung der Rolle der Streitkräfte sind vorerst nicht denkbar.

### d) Stabilität der Wirtschaftsordnung

Der erste substantielle Kompromiß zwischen Regierung und Opposition kam ausgerechnet über die Steuerreform, sprich: Steuererhöhungen, zustande. Ziel dieser Reform, die insbesondere eine Anhebung der Unternehmenssteuern auf zehn Prozent bzw. vorübergehend (1991 bis 1993) auf 15 Prozent, eine Anhebung der Mehrwertsteuer von 16 auf 18 Prozent und eine Straffung der direkten Steuern festlegte, ist die Erhöhung der Staatseinnahmen, die in Sozialprojekte zugunsten der ärmsten Schichten investiert werden sollen. Begleitet war diese positive Entwicklung der Fiskalpolitik in den ersten Monaten der Regierung von Wachstumseinbußen aufgrund der erwähnten Anpassungsmaßnahmen zur Inflationsbekämpfung. Die Zentralbank hatte bereits Ende 1989 geldpolitische Maßnahmen, wie z. B. eine Zinsanhebung getroffen, um die überhitzte Wirtschaft abzukühlen und die Inflation zu drosseln. In Übereinstimmung mit der neuen Regierung wurde diese Politik um den Preis eines geringeren Wirtschaftswachstums (1990: wahrscheinlich drei, statt wie erwartet fünf Prozent) fortgesetzt. Gleichwohl sind die mittelfristigen Erwartungen günstig, wofür allein schon die hohen Investitionen sprechen. Bemerkenswert ist schließlich, daß es zwar eine Diskussion um die Instrumente der

<sup>16)</sup> In kaum verhohlener Drohgebärde hatte das Heer vor „Reaktionen rückläufiger Konsequenzen“ im Zusammenhang mit Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen gewarnt; vgl. La Epoca vom 14. Juni 1990.



Wirtschaftspolitik, nicht aber um den marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen gibt, der um einige soziale Elemente zur Festigung einer „Sozialen Marktwirtschaft“ erweitert werden soll.

#### e) Soziale Reformen und soziale Erwartungen

So sehr die damalige Opposition im Wahlkampf von 1989 die sozialpolitischen Defizite des autoritären Regimes brandmarkte, so sehr hatte sie gleichzeitig vor übertriebenen Erwartungen gewarnt und Sozialreformen von der Wirtschaftsentwicklung abhängig gemacht. Die seit März in Gang gesetzten Reformen zur Bekämpfung der extremen Armut sowie in den sozialpolitisch sensiblen Bereichen Bildung, Gesundheit und Wohnungsbau sollen mit den zusätzlichen Einnahmen aus der Steuerreform sowie teilweise über Kredite aus der bi- und multilateralen Kooperation finanziert werden. Aufkeimendem sozialen Protest ist die Regierung bisher entschlossen entgegengetreten<sup>17)</sup>. Ihr Ziel ist es, neben quantitativen vor allem qualitative Verbesserungen im Sozialsystem einzuführen, wozu insbesondere eine Vertiefung der administrativen Dezentralisierung beitragen soll. Auch wenn sich die ersten sozialpolitischen Maßnahmen auf die Erhö-

hung öffentlicher Zuschüsse in den genannten Bereichen konzentrieren, soll der Rückfall in einen vom Staat mittelbar oder unmittelbar geförderten Paternalismus vermieden werden.

Selbst wenn in der Wirtschafts- und Sozialpolitik noch keine großen „Realisierungen“, wie Reformleistungen in Chile genannt werden, zu vermelden sind, genießen Präsident und Regierung hohe Zustimmung: Mitte Juni beurteilten 88 Prozent der Chilenen den Präsidenten und 85 Prozent die Regierung als gut bis sehr gut. Das dürfte u. a. Ausdruck für das Vertrauen in die Kompetenz der Regierung sein, die der Opposition bisher wenig Ansatzpunkte für Kritik bietet, und Resultat vor allem der Konsequenz mit der Präsident Aylwin sein Amt ausübt: Daß er den politischen Führungsanspruch der Regierung gegenüber den Militärs und dem sich anfangs wehrenden Pinochet durchsetzte und daß er bei der Behandlung des Menschenrechtsthemas verschiedene Interessen auszugleichen versteht, hat Aylwin viel Zustimmung verschafft. Die Versöhnung der Chilenen ist für ihn nicht nur eine rhetorische Floskel, sondern — wie seine Gesten und Handlungen beweisen — ein echtes Anliegen. Darin liegt ein wesentlicher Beitrag für die Konsolidierung der Demokratie.

## IV. Gesellschaft und Demokratie

Zu den herausragenden Charakteristika Chiles vor 1973 gehörte der hohe Grad politischer und gesellschaftlicher Organisation und Partizipation, der einen hohen Grad politischer und sozialer Mobilisierung begünstigte — was schließlich in „Hypermobilisierung“, politische Instabilität und den Zusammenbruch der Demokratie mündete<sup>18)</sup>. Daß es eine Wiederholung ähnlicher destabilisierender Entwicklungen zu vermeiden gilt, daß die Erhaltung der Demokratie als eine gemeinsame Aufgabe begriffen wird und daß dazu Kompromißbereitschaft notwendig ist, gehört zu den wiederholt beschworenen „Lektionen der Vergangenheit“<sup>19)</sup>. Bei der Umsetzung dieser Lektionen in politisches

und gesellschaftliches Handeln spielen Parteien, Gewerkschaften und Unternehmer eine maßgebliche Rolle.

### 1. Parteien und Parteiensystem

Während des Autoritarismus haben nicht nur die demokratischen Werte überlebt<sup>20)</sup>, sondern auch — wie das Wahlergebnis zeigte — die traditionelle Teilung des politischen und Parteiensystems in drei etwa gleich starke Blöcke. Gleichwohl zeichnen sich im Parteiensystem Veränderungen ab, die den Demokratisierungsprozeß mitprägen werden<sup>21)</sup>.

<sup>17)</sup> Beispielsweise wehrte die Regierung Versuche von Landbesetzungen ab; vgl. *La Epoca* vom 7. August 1990. Der Präsident selbst wies in einer vielbeachteten Rede vor vielen hundert Kupferarbeitern deren Lohnforderungen als überzogen zurück; vgl. *La Epoca* vom 19. Juli 1990.

<sup>18)</sup> Vgl. C. Huneeus, *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile*, Heidelberg 1981; A. Valenzuela, *The Breakdown of Democracy in Chile*, in: L. Linz/A. Stepan (Hrsg.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore — London 1978.

<sup>19)</sup> Vgl. A. Foxley, *Formas de la política después del autoritarismo*, in: *Estudios CIEPLAN*, 15 (1984), S. 203; zuletzt Präsident Aylwin in seinem erwähnten Bericht (Anm. 15), S. 1f.

<sup>20)</sup> Vgl. P. Chaparro, *Reflexiones en torno a algunos aspectos culturales políticos del proceso de redemocratización en Chile*, in: *Estudios Sociales*, 64 (1990).

<sup>21)</sup> Zu Parteiensystem und Parteien vgl. C. Huneeus, *Sistema de partidos políticos en Chile. Cambio y continuidad*, in: *Opciones*, 13 (1988), S. 171 ff.; D. Nolte, *Das chilenische Parteiensystem: Rückblick und Ausblick*, in: *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 15 (1989) 2, S. 233 ff.; ders., *La oposición política partidaria en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición*, in: ders./M. Cavarozzi (Hrsg.), *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el cono sur*, Santiago 1989, S. 395 ff.; M. A. Garretón/M. Cavarozzi, *Partidos Políticos, transición y consolidación democrática* in: *Proposiciones*, 18 (1990), S. 72 ff.

Die politische Rechte<sup>22)</sup> wird im wesentlichen von zwei Parteien repräsentiert: der UDI als der maßgeblichen Verteidigerin des früheren Regimes und der „Renovación Nacional“ (RN), die eine „weiche“ Linie vertritt und u. a. 1989 entscheidend am Zustandekommen des Konsenses über die Verfassungsreform beteiligt war. Trotz der Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Organisationsstruktur wird RN auf die Rolle einer einflußreichen Minderheit beschränkt bleiben. Allein über die Bildung einer Mitte-Rechts-Koalition könnte RN in Regierungsverantwortung gelangen, doch ist eine solche Konstellation mittelfristig eher unwahrscheinlich, da RN weiterhin die Hinterlassenschaft des Autoritarismus verteidigt.

Das politische Zentrum wird dominiert von der Christlich-Demokratischen Partei (PDC), die als am besten organisierte Partei des Landes die Opposition gegen Pinochet anführte und heute den Präsidenten und die Hälfte der Minister stellt<sup>23)</sup>. Frühere hegemonistische Ansprüche hat der PDC ebenso abgelegt wie seine übertriebene Ideologisierung; die pragmatischeren Einstellungen Platz machte. Aus den Konflikten lernend, die während der Regierungszeit des ersten christlich-demokratischen Staatspräsidenten Eduardo Frei (1964 bis 1970) zur Parteispaltung geführt hatten, bemüht sich der PDC heute um eine Profilierung nicht in Abgrenzung von, sondern durch die Identifizierung mit der Regierung.

Die Linke wird heute geprägt von drei Kräften<sup>24)</sup>: der Sozialistischen Partei (PS), deren verschiedene Fraktionen sich bald nach den Wahlen von 1989 mit einigen kleineren Linksparteien vereinten; der „Partei für die Demokratie“ (PPD), die als Sammelbecken der gemäßigten Linken entstand und dem PDC seine Rolle als führende Kraft des politischen Zentrums streitig zu machen versucht; schließlich der Kommunistischen Partei (PC), die offensichtlich noch immer über eine relativ gute Basisorganisation verfügt, aber mittlerweile mit einer zunehmenden internen Dissidentenbewegung fertig werden muß. Da die Kommunisten wohl dauerhaft von einer Regierungsbeteiligung ausgeschlossen bleiben und sich ihr Wählerpotential merklich verringert hat, werden PS und PPD in Zukunft das Erscheinungsbild der chilenischen Linken prägen, freilich – ebenso wie die Rechte –

kaum zu einer alleinigen Regierungsbildung in der Lage sein.

Schon dieser kurze Überblick deutet an, daß sich die frühere Parteienvielzahl verringert. Beeinflußt wird diese Tendenz durch die gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere durch das Wahlrecht, das kleineren Parteien bewußt keine Chance läßt. Für den politischen Prozeß hat dies zur Folge, daß sich – wie schon vor Plebiszit und Wahlen – der politische Wettbewerb auf das Zentrum konzentriert, und daß die wenigen großen Parteien trotz ihrer Differenzen einen Konsens über die künftigen Spielregeln und den Rahmen der Konfliktaustragung etablieren<sup>25)</sup>. Für die Stabilisierung des politischen Systems wird dies von entscheidender Bedeutung sein.

Eine ähnlich funktionale Bedeutung kann eine weitere Entwicklung haben, die nahezu alle Parteien gleichermaßen betrifft: die Verselbständigung intermediärer Gruppen und Organisationen (Gewerkschaften, Berufsverbände), die vor 1973 eindeutig von den Parteien dominiert und nicht selten als Foren zur Austragung zwischenparteilicher Rivalitäten mißbraucht wurden. Für die Lebensfähigkeit von Demokratie sind funktionierende intermediäre Organisationen unverzichtbar. Ihre gesellschaftspolitischen Leistungen können durch größere parteipolitische Unabhängigkeit möglicherweise noch gesteigert werden. Diese Chance zeichnet sich zumindest im Gewerkschaftsbereich ab.

## 2. Gewerkschaften und Unternehmer

Gewerkschaften und Unternehmer sind auch in Chile die klassischen Antipoden des Verteilungskampfes, die von dem früheren Regime einseitig benachteiligt bzw. bevorzugt worden waren. Arbeitsgesetzgebung und Steuerrecht machten die Unternehmer zu der am meisten begünstigten Gruppe, die über einen kaum übersehbaren und kaum verhohlenen Einfluß verfügte<sup>26)</sup>. Demgegenüber spaltete die Regierung mit ihrer Arbeitsgesetzgebung die Gewerkschaftsbewegung und unterdrückte regimekritische Gewerkschafter sowie Gewerkschaftszentralen<sup>27)</sup>; ein Ausdruck dafür ist der schwache Organisationsgrad der Arbeiter während der Jahre des Autoritarismus (ca. 10 Prozent gegenüber ca. 30 Prozent in 1973).

<sup>22)</sup> Vgl. T. Moulian/I. Torres, La problemática de la derecha política en Chile, 1964–1983, in: M. A. Garretón/M. Cavarozzi (Anm. 21), S. 335 ff.

<sup>23)</sup> Vgl. W. Hofmeister, Die Christlich-Demokratische Partei Chiles vor dem Übergang zur Demokratie in Chile, in: KAS-Auslandsinformationen, 2/89, S. 2–48.

<sup>24)</sup> Vgl. C. Bascunán, La izquierda sin Allende, Santiago 1990.

<sup>25)</sup> Dazu gehört auch die Diskussion um eine Einschränkung des Präsidentialismus mittels einer „Parlamentarisierung“ des Regierungssystems; vgl. O. Godoy (Hrsg.), Hacia una democracia moderna. La oposición parlamentaria, Santiago 1990.

<sup>26)</sup> Vgl. A. Sanfuentes, Los grupos económicos: Control y políticas, in: Estudios CIEPLAN, 15(1984), S. 131 ff.

<sup>27)</sup> Vgl. die verschiedenen Beiträge zu dem Schwerpunktthema „Industria, obreros y movimiento sindical“, in: Proposiciones, 17 (1989).

Nach dem Regierungswechsel hat sich diese Situation keineswegs entscheidend verändert. Allerdings verfügen die Gewerkschaften seither über einen wesentlich größeren Handlungsspielraum, und sie können einen großen Einfluß auf den Verlauf des Demokratisierungsprozesses nehmen. Schließlich zeigt die Erfahrung, daß Gewerkschaften den Moment des Aufbrechens eines autoritären Systems häufig dazu benutzen, lange unterdrückte Forderungen anzumelden. Eine damit einhergehende soziale Mobilisierung kann den Prozeß der politischen Öffnung jedoch wieder nachhaltig gefährden<sup>28)</sup>.

In Chile scheint das nicht einzutreten. Die Gewerkschaften selbst haben maßgeblich dazu beigetragen. Am 31. Januar 1990, d. h. noch vor dem Regierungswechsel, unterzeichnete der wichtigste Gewerkschaftsdachverband „Central Unitaria de Trabajadores“ (CUT) zusammen mit dem wichtigsten Unternehmerverband ein Abkommen, das den Rahmen der beiderseitigen Beziehungen absteckte<sup>29)</sup>. Beide Seiten anerkennen hier die Existenz freier Gewerkschafts- und Unternehmerorganisationen sowie die Notwendigkeit eines permanenten Dialogs, in dem sie Konflikte auf konstruktive Weise behandeln wollen. Auf der Basis dieses Dokuments hatte es in den folgenden Wochen und Monaten permanente Gespräche über die von den Gewerkschaften verlangten Änderungen der Arbeitsgesetzgebung gegeben (Modus der Tarifver-

handlungen, Arbeitsplatzsicherung, Streikrecht, Erleichterung gewerkschaftlicher Organisationen etc.). Die neue Regierung nahm nur sporadisch an solchen Gesprächen teil, weil es ihre Absicht ist, den Tarifparteien weitgehende Autonomie zuzusichern und nur den Verhandlungsrahmen abzustecken. Erst als Gewerkschaften und Unternehmer keine Einigung über die Arbeitsreform erzielten, ergriff die Regierung die Gesetzesinitiative, konnte aber aufgrund fehlender Mehrheit im Senat nur in einem Teilbereich einen Kompromiß herbeiführen.

Unabhängig von der Diskussion um die inhaltlichen Bestimmungen des neuen Arbeitsrechts, lassen sich im Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Unternehmern einige Elemente beobachten, die schon fast typisch für den Beginn des Demokratisierungsprozesses in Chile sind: Bereitschaft zu Versöhnung und Konsens, die die Einstellungen der Akteure kennzeichnet; Unerfahrenheit im Umgang miteinander, was ein langsames Aufeinanderzugehen notwendig macht; Unsicherheit bei der Ausfüllung der neuen Rollen, die der Regimewechsel mit sich brachte; Geduld und Selbstbescheidung bei denen, die Opfer des autoritären Regimes sind. Für die Konsolidierung der Demokratie — und nur darum geht es hier — sind das alles günstige Begleitumstände.

## V. Perspektiven der Demokratie in Chile

Die chilenische Demokratisierung verläuft fast nach dem Lehrbuch. In der eingangs zitierten Studie wird die Notwendigkeit einer kompromißbereiten Einstellung der Akteure betont, wobei „konstitutive Pakte, die Demokratisierungsinhalte und -grenzen definieren, eine herausragende Rolle spielen“<sup>30)</sup>. Beide Konditionen sind in Chile erfüllt. Es gibt nicht nur einen verbalen Konsensualismus, sondern — das wurde zu zeigen versucht — es existiert eine Einstellung zugunsten von Kompromiß und Versöhnung, die die natürlichen Interessengegensätze zu überwinden sucht. Zudem bilden der „Zusammenschluß der Parteien für die Demokratie“ und das von ihnen erarbeitete Regierungsprogramm eine organisatorische, vor allem aber inhalt-

liche Grundlage, die den demokratiefördernden Kräften eine gemeinsame Zielorientierung verleiht.

Auch wenn übrigens das Gebilde der „Concertación“ nach den Wahlen von 1989 in seiner formalen Substanz zerfiel, arbeiten die Parteien, die dieser Allianz angehörten, im Parlament eng zusammen und bilden das Rückgrat der Regierung. Versuche zur formalen Wiederbelebung der „Concertación“ sind bisher allerdings am Egoismus der großen Parteien gescheitert, die bei aller Bereitschaft zur Zusammenarbeit ihr eigenes Profil angesichts der für 1992 erwarteten Kommunalwahlen und der für Ende 1993 vorgesehenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen stärken wollen. Gleichwohl wird es insbesondere dann, wenn die Regierung erfolgreich ist, kaum eine andere Option als die Fortsetzung der bisherigen Koalition geben. Andererseits wäre eine Änderung in der Zusammensetzung der Regierungskoalition zunächst nichts anderes als eine Bestätigung demokratischer Verfahren.

Zur Zeit lassen sich als weitere günstige Faktoren für den Demokratisierungsprozeß nennen: die ins-

<sup>28)</sup> Vgl. J. S. Valenzuela, Labor Movement in Transition to Democracy: A Framework for Analysis, in: Comparative Politics, 21 (1989) 4, S. 445 ff.

<sup>29)</sup> Abgedruckt in Centro de Investigación y Asesoría Sindical (Hrsg.), Documentos de la Concertación sindical/empresarial, Santiago 1990, S. 11 ff.

<sup>30)</sup> P. A. Kraus (Anm. 2), S. 191.

gesamt recht maßvollen Erwartungen und Ansprüche innerhalb der Gesellschaft im Hinblick auf soziale oder wirtschaftliche Verbesserungen (hier hält sicherlich die gute gesamtwirtschaftliche Lage der Regierung den Rücken frei vor überbordendem Protest); die lange demokratische Tradition des Landes, an die selbst Streitkräfte und rechte Parteien anknüpfen wollen; die herausragende Persönlichkeit von Präsident Aylwin, der die Chilenen zu vereinen versteht.

Dennoch darf nicht übersehen werden, daß noch immer vielfach autoritäre Strukturen existieren, die nur in mühsamen Verfahren zu verändern sind. Hinzu kommt die Notwendigkeit, sich an Verfahren und Umgangsformen wieder neu gewöhnen zu müssen, die Demokratie prägen und begleiten. Das gilt für Regierung und Parteien gleichermaßen, die in den ersten Wochen und Monaten zuweilen etwas

zu sensibel auf Dissens oder Kritik reagierten — letztlich normale und notwendige Elemente demokratischer Prozesse. Diese Sensibilität wird schon deshalb nüchternen Einstellungen Platz machen müssen, weil Kompromisse im Parlament und zwischen Regierung und Opposition bei naherrückenden Wahlterminen schwerer zu erreichen sein werden. Auch beeinträchtigen der 1990 spürbar größer gewordene Inflationsdruck und die geringeren Wachstumsaussichten die sozialpolitischen Möglichkeiten der Regierung, so daß verschiedene Gruppen etwas länger auf die Erfüllung ihrer sozialen Erwartungen warten müssen. Eine Erschütterung des Demokratisierungsprozesses ist davon gleichwohl nicht zu erwarten. Vielmehr besteht die begründete Zuversicht, daß man in Chile auf dem im März 1990 eingeschlagenen Weg zur Demokratie erfolgreich weitergehen wird.

## **Heinrich Krefl: Ökonomische und politische Kooperation in Lateinamerika: Der Andenpakt**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/90, S. 3–15

Als Reaktion auf wirtschaftliche Wachstumsprobleme wurde 1960 die lateinamerikanische Freihandelszone (ALALC) gegründet, um das bisherige Entwicklungsmodell (importsostituierende Industrialisierung) auf eine breitere Basis zu stellen. Da die ALALC sich nur zu einem lockeren Handelsverbund entwickelte, schlossen sich die Andenstaaten Ende der sechziger Jahre zu einer subregionalen Gemeinschaft zusammen, in der sie ihr Ziel, die Integration für die eigene Entwicklung zu instrumentalisieren, verwirklichen wollten. Das Abkommen von Cartagena (Chile, Bolivien, Peru, Ecuador, Kolumbien; Venezuela trat später hinzu) erwies sich mit seinem Schwerpunkt auf Industrieprogrammen und mit speziellen Maßnahmen für die ärmeren Mitglieder als relativ progressive Integrationsinitiative. (Auch in Zentralamerika und der Karibik entstanden in den sechziger und siebziger Jahren regionale Zusammenschlüsse.) Die Anfangserfolge waren beachtlich. Der intraregionale Handel wuchs beträchtlich. Doch schon bald zeigte sich, daß das Programm zu ambitiös angelegt war. Es fehlte auch am politischen Willen zur Integration. 1980/81 stürzte der Andenpakt im Zuge der weltweiten Rezession in eine schwere Krise. Vertragsverletzungen häuften sich und im Jahre 1983 erreichte der intraregionale Handel einen schweren Einbruch. Der Pakt stand vor seiner Auflösung. Erst zum Ende der achtziger Jahre konnten sich die Mitgliedstaaten zu einer Modifizierung des Vertragswerks durchringen und mit einem weniger ambitionierten Regelwerk einen neuen Anlauf unternehmen, der bis 1999 in einen gemeinsamen Markt münden soll.

Die achtziger Jahre gelten gemeinhin als verlorene Dekade für Lateinamerika. Geringe Wachstumsraten, Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens, hohe Inflationsraten und die Verschuldungskrise waren die Kennzeichen. Angesichts der schwindenden Bedeutung Lateinamerikas in der heutigen Welt werden regionale Zusammenschlüsse derzeit als letzte Zukunftschance betrachtet; doch ohne hohe Wachstumsraten bei Investitionen, Produktion und der Schaffung von Arbeitsplätzen werden sich die Lebensverhältnisse für große Teile der Bevölkerung auch in diesem Jahrzehnt weiter verschlechtern.

## **Günther Maihold: Demokratie mit erhobenen Händen? Militär und demokratischer Wandel in Lateinamerika**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/90, S. 17–29

Die Demokratisierung der politischen Herrschaft in Lateinamerika in den achtziger Jahren ist nunmehr in die Phase der Konsolidierung der neuen Demokratien eingetreten. Allerdings ist zur Analyse des Militärs als politischer Akteur eine genauere Betrachtung der Entwicklung zur Demokratie angezeigt, da in diesem Zeitraum die entscheidenden Weichenstellungen für die weitere Rolle der Streitkräfte im politischen Prozeß stattfanden.

Da das Militär in Lateinamerika schon immer eine weitgehende Integration in die nationale Gesellschaft aufwies, ist die Betrachtung der zivilen/militärischen Beziehungen entscheidend, um die von den Streitkräften ausgehandelten Sonderrechte zu verstehen. Sowohl in der Frage der Verletzung der Menschenrechte als auch bezüglich der Garantie der eigenen Interessen konnte sich das Militär gegenüber den demokratischen Regierungen erfolgreich behaupten. Heute erleben wir vielfach schon wieder den Versuch, aufgegebene Positionen wiederzuerlangen, so daß die These, es habe sich beim Übergang zur Demokratie auch um einen taktischen Rückzug des Militärs gehandelt, erhärtet wird.

Angesichts der Überlastung der demokratischen Regierungen mit ökonomischen Problemen, haben sie keine systematische Militärpolitik entwickelt, sondern vor allem schnell einen *modus vivendi* mit dem Militär gesucht, so daß die Binnenstruktur und die innere Organisation der Streitkräfte weitgehend unverändert fort dauern konnte. Mit der Zuweisung neuer Funktionen an das Militär als Ordnungsmacht und im Drogenkampf sind erste Schritte erfolgt, die es erneut zu einem dominanten politischen Akteur im politischen Leben Lateinamerikas werden lassen. Die zivile Kontrolle erweist sich damit eher als eine Oberflächenansicht, tatsächlich geraten trotz der früheren Diskreditierung des Militärs die Politiker Lateinamerikas immer stärker in den Bannkreis militärischer Macht.

### **Clemens Rode: Der Friedensplan von Esquipulas und die Wahlen in Nicaragua. Ein Beispiel der Lösung von Regionalkonflikten**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/90, S. 31–43

1987 haben die Präsidenten der fünf zentralamerikanischen Länder Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua und El Salvador einen Friedensplan entwickelt, der eigenständige politische Lösungen zu den bewaffneten Konflikten der Region ermöglichen sollte. In Anwendung dieses Plans fanden Verhandlungen zwischen der sandinistischen Regierung und der bewaffneten Contra-Bewegung statt, die zu einem Waffenstillstand, nicht aber zum Ende des Krieges in Nicaragua führten. Weitere politische Konzessionen und insbesondere das Vorziehen der Wahlen auf den Februar 1990 sollten das definitive Kriegsende herbeiführen. Die Wahlen gingen mit dem Sieg einer aus 14 Parteien gebildeten Oppositionskoalition aus.

Es werden die wesentlichen Elemente des Friedensplans und seine Auswirkungen auf die Situation in Nicaragua analysiert. Insbesondere werden die komplexen Verhandlungen zwischen Rebellenbewegung und Regierung dargestellt. Dabei war auch zu berücksichtigen, daß die US-Regierung unter Präsident Reagan in seinen beiden Amtszeiten der militärischen Option zur Beseitigung der sandinistischen Regierung den Vorzug gab.

Um eine allgemeine Anerkennung des Wahlprozesses und des Wahlergebnisses zu erreichen, waren komplizierte Abstimmungen zur Wahlgesetzgebung und -überwachung notwendig. Der Zeitraum vor der Wahl und der Wahlkampf wurden in bisher nicht gekanntem Maße von internationalen Beobachtermissionen begleitet, die den Sieg der bürgerlichen Opposition über die bisherige Regierungspartei FSLN erlebten als Ergebnis eines fairen und korrekten Wahlgangs.

### **Wilhelm Hofmeister: Chiles Weg zur Demokratie**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/90, S. 44–54

Mit den Wahlen vom 14. Dezember 1989 sowie dem Amtsantritt von Präsident Aylwin und der Wiedereröffnung des Parlaments am 11. März 1990 begann in Chile nach mehr als 16 Jahren Autoritarismus eine Etappe des Übergangs zur Demokratie. Trotz des Regimewechsels bestehen in Verfassung, Gesetzgebung und staatlichen Institutionen, in Wirtschaft und Gesellschaft autoritäre Strukturen fort, die erst in einem längeren und umfassenden Reformprozeß zu überwinden sind. Von besonderer Bedeutung ist daneben die Neudefinition des Verhältnisses zwischen ziviler Gesellschaft und Militärs sowie die Förderung von Wahrheit und Gerechtigkeit im Hinblick auf die Menschenrechtsverletzungen.

Der von dem Christlichen Demokraten Patricio Aylwin angeführten und sich auf ein breites Bündnis ehemaliger Oppositionsparteien stützenden Regierung scheint es zu gelingen, die komplexen Probleme zu lösen. Die politische Vorherrschaft der Regierung vor den Militärs ist durchgesetzt; hinsichtlich der Menschenrechtsverletzungen wird die Versöhnung zwischen den Chilenen angestrebt; das Festhalten an den Grundsätzen der bisherigen Wirtschaftspolitik wird von maßvollen Sozialprogrammen ergänzt. Auch wenn die Regierungskoalition im Senat keine Mehrheit hat, was die Verabschiedung von Reformgesetzen erschwert, überwiegt auf seiten der politischen und gesellschaftlichen Akteure eine Haltung zugunsten von Konsens und Kompromiß. Auf dieser Grundlage wird die Anpassung der politischen Institutionalisierung an die Partizipationserwartungen der gesellschaftlichen Gruppen und damit insgesamt eine Konsolidierung der Demokratie in Chile möglich sein.