

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wilhelm Hofmeister

Deutschland und Lateinamerika
Für mehr als unverbindliche Freundschaft

Josef-Thomas Göller

Brennpunkte der Demokratieentwicklung
in Lateinamerika am Beispiel Mexikos, Perus
und Kolumbiens

Christoph Wagner

Militär und Politik im Süden Lateinamerikas

Hartmut Sangmeister

Chile als Modell für Lateinamerika?
Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien
und Chile im Vergleich

Ludgera Klemp

Die gestaltende Macht sozialer Konflikte
Vermittlungsmuster und Demokratieentwicklung
in Honduras

B 39/98

18. September 1998

Wilhelm Hofmeister, Dr. phil., geb. 1956; Leiter der Hauptabteilung Afrika, Asien und Naher Osten, Lateinamerika und stellv. Leiter des Bereichs Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: Chile: Option für die Demokratie. Christlich Demokratische Partei und politische Entwicklung, 1964–1994, Paderborn 1995; (Hrsg. zus. mit Josef Thesing) Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika, Frankfurt a. M. 1996; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Josef-Thomas Göller, M. A., geb. 1958; Studium der amerikanischen Geschichte und Politik mit dem Schwerpunkt Lateinamerika; seit 1986 Journalist für internationale Politik in Bonn; Mitglied der wissenschaftlichen Vereinigung Bonner Amerikanistische Studien (BAS).

Veröffentlichungen u. a.: Auf der Suche nach El Dorado. Die Geschichte der Deutschen in Südamerika, Bergisch Gladbach 1992; Anwälte des Friedens. Die UNO und ihre sechs Generalsekretäre, Bonn 1995; George Washington. Biographie, Berlin 1998; zahlreiche politische Analysen und Hintergrundberichte über lateinamerikanische Staaten in überregionalen Zeitungen und Fachzeitschriften.

Christoph Wagner, Dr. phil., geb. 1964; seit 1996 Akademischer Rat am Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz.

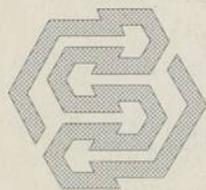
Veröffentlichungen u. a.: Politik in Uruguay 1984–1990. Probleme der demokratischen Konsolidierung, Münster 1991; (Hrsg. zus. mit Manfred Mols) Deutschland – Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven, Frankfurt/M. 1994; Uruguay: Unternehmer zwischen Diktatur und Demokratie. Eine Studie zu Politik, Wirtschaft und der politischen Rolle der Unternehmerverbände, Frankfurt a. M. 1997.

Hartmut Sangmeister, Dr. rer. pol. habil., geb. 1945; Professor für Entwicklungsökonomie und Wirtschaftsstatistik an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu entwicklungsökonomischen und wirtschaftsstatistischen Fragen; u. a.: (Hrsg. zus. mit Detlef Junker und Dieter Nohlen) Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts, München 1994; Mitherausgeber des Lateinamerika Jahrbuchs des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Hamburg.

Ludgera Klemp, Dr. rer. pol., geb. 1952; Soziologin, ehemalige Mitarbeiterin am Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin; mehrjährige Tätigkeit als entwicklungspolitische Gutachterin; seit 1991 Auslandsmitarbeiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Tansania und zur Zeit in Honduras.

Veröffentlichungen zu Fragen der Entwicklungs- und Sozialpolitik sowie internationalen Frauenpolitik.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, 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 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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.

Deutschland und Lateinamerika

Für mehr als unverbindliche Freundschaft

I. Einleitung

Auf der außenpolitischen Agenda der Bundesrepublik Deutschland droht die Rolle Lateinamerikas zu verblassen. Es gibt keine Reibungsflächen, aber auch keine besonderen Berührungspunkte, welche die Aufmerksamkeit auf die Region lenkten. Zumindest die Lateinamerikaner nehmen das mit Sorge wahr. Denn für sie geht es nicht nur darum, eine unverbindliche Freundschaft zu pflegen. Gerade von Deutschland erhoffen sie sich eine nachhaltige Unterstützung ihrer Reformanstrengungen, die sie in den letzten Jahren durch Demokratisierung, die Öffnung und Exportorientierung ihrer Volkswirtschaften und neue Ansätze regionaler Integration und Kooperation verwirklicht haben. Deshalb hat man mit Überraschung und Enttäuschung zur Kenntnis genommen, daß auch der deutsche Agrarminister im Juli 1998 die Vorschläge der EU-Kommission für die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit dem *Mercado Común del Cono Sur* (MERCOSUR) und Chile zurückgewiesen hat¹.

Das empfindet man in Lateinamerika nicht zuletzt auch deshalb als schwerwiegend, weil die Bemühungen um eine Diversifizierung der Außenbeziehungen in Richtung Ost- und Südostasien aufgrund der dortigen Finanz- und Wirtschaftskrise und wegen des Preisverfalls auf den Rohstoffmärkten einen Rückschlag erlitten haben. Es ist daher angebracht, wieder einmal nach dem Stand und den Perspektiven der deutschen Beziehungen zu Lateinamerika zu fragen. Dabei sind selbstverständlich auch die deutschen Interessen anzusprechen.

Die Antwort auf diese Fragen kann sich an fünf Thesen orientieren:

Im Rahmen des internationalen Beziehungsgeflechts der Bundesrepublik Deutschland spielt Lateinamerika für die deutsche Außenpolitik keine zentrale Rolle.

¹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juli 1998. Die deutschen EU-Kommissare Bangemann und Wulf-Matthies hatten zwar für den Entwurf gestimmt, der deutsche Landwirtschaftsminister hatte aber zusammen mit den Agrarministern der meisten anderen EU-Länder mit Ausnahme Schwedens, Dänemarks und Großbritanniens die Pläne für eine Handelsliberalisierung zurückgewiesen.

Im Gegensatz zur deutschen Haltung sind die lateinamerikanischen Staaten – spätestens seit Ende der sechziger Jahre – fast ausnahmslos um eine Intensivierung ihrer Beziehungen zu Deutschland und den Ländern der Europäischen Union bemüht. Dadurch will man die als einseitig empfundene Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten ausgleichen und die eigenen Autonomieräume erweitern sowie die politischen und wirtschaftlichen Reformen konsolidieren.

In den deutschen Beziehungen zu Lateinamerika ist ein bemerkenswerter Wandel eingetreten: Bestand seit vielen Jahren ein gutes und enges Verhältnis auf der Ebene der sogenannten transnationalen Beziehungen im Bereich von Wirtschaft und Gesellschaft, ohne daß es eine sehr deutlich ausformulierte, profilierte oder definierte offizielle Lateinamerikapolitik gegeben hätte, so hat die Politik in den letzten Jahren deutliche Anstrengungen unternommen, um dieses Defizit aufzuarbeiten – doch da sind plötzlich Einbrüche in den anderen Bereichen festzustellen.

Die „Europäisierung“ der deutschen Beziehungen zu Lateinamerika kann das bilaterale Verhältnis schon deshalb nicht ersetzen, weil es einerseits einen Wettbewerb mit europäischen Partnern um Marktanteile in Lateinamerika gibt, der auch durch engere europäische Kooperation nicht aufgehoben wird, und weil andererseits sich manche Defizite der bilateralen Beziehungen auf der europäischen Ebene reproduzieren oder sogar noch verschärfen.

Deutschland hat aus verschiedenen Gründen ein besonderes Interesse an engen Beziehungen zu Lateinamerika. Allerdings müssen politische und gesellschaftliche Eliten aus Deutschland und Lateinamerika stärkere Anstrengungen unternehmen, die Chancen im beiderseitigen Verhältnis zu nutzen.

II. Zur Genese der deutsch-lateinamerikanischen Beziehungen

Das Fundament der deutsch-lateinamerikanischen Beziehungen ist solide. Die Deutschen haben in

Lateinamerika im Gegensatz zu den meisten anderen großen Industriestaaten den Vorteil, daß sie frei sind von den Belastungen einer ehemaligen Kolonialmacht. Zwar kamen mit den Konquistadoren Anfang des 16. Jahrhunderts auch einige deutsche Landsknechte in die Neue Welt², doch insgesamt blieb die Präsenz Deutscher im Rahmen der Conquista bedeutungslos. Deutschlands Rolle in Lateinamerika wurde nicht durch Machtpolitik oder Wirtschaftsinteressen geprägt, sondern durch die Kolonisationsleistungen der deutschen Einwanderer, die in verschiedenen Migrationswellen ab 1816 insbesondere die Staaten im Süden des Kontinents erreichten³ und deren Beitrag zur Entwicklung des Bildungswesens oder des handwerklichen Mittelstandes nachhaltig anerkannt wird. Erst um die Jahrhundertwende wuchs die deutsche Beteiligung am lateinamerikanischen Außenhandel; sie erreichte bis 1914 einen Anteil von 16 Prozent.

Diese im 19. Jahrhundert gewachsenen Beziehungen haben den Ersten Weltkrieg weitgehend unbeschadet überstanden, während dem nur wenige Länder Lateinamerikas dem Deutschen Reich den Krieg erklärten. Selbst der Zweite Weltkrieg hinterließ nur wenige antideutsche Ressentiments, obwohl das Hitler-Regime besonders in Argentinien und Brasilien erhebliche Anstrengungen zur Solidarisierung und Gleichschaltung der Auslandsdeutschen und zum Aufbau von Auslandsorganisationen der NSDAP unternommen hatte.

III. Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Lateinamerika

Nach dem Zweiten Weltkrieg diente das über die Jahre und Jahrzehnte geknüpft dichte Beziehungsgeflecht auf politischer und gesellschaftlicher Ebene als Grundlage für die relativ baldige und

2 Vgl. Hartmut Fröschle (Hrsg.), *Die Deutschen in Lateinamerika – Schicksal und Leistung*, Tübingen – Basel 1979; Gustav Siebenmann/Hans-Joachim König (Hrsg.), *Das Bild Lateinamerikas im deutschen Sprachraum*, Tübingen 1992; Christian Diehl, *Die historischen Beziehungen zwischen Deutschland und Lateinamerika*, in: Manfred Mols/Christoph Wagner (Hrsg.), *Deutschland – Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt a. M. 1994, S. 13 ff.

3 Besonders zu erwähnen ist natürlich die Rolle Alexander von Humboldts, der maßgeblichen Einfluß auf das Lateinamerikabild in Deutschland, aber auch für die Herausbildung des Selbstverständnisses und Nationalbewußtseins der Lateinamerikaner hatte. Vgl. Charles Minguet, *Alexander von Humboldt und die Erneuerung des Lateinamerikabildes*, in: G. Siebenmann/H.-J. König (Anm. 2), S. 107 ff.

unkomplizierte Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den lateinamerikanischen Ländern durch die neue Bundesrepublik⁴. Tatsächlich konnten viele schwierige Fragen relativ rasch in beiderseitigem Einvernehmen gelöst werden, etwa die Behandlung und eventuelle Rückgabe von während des Krieges konfisziertem deutschem Eigentum. Die Wirtschaftsbeziehungen und auch die akademischen Beziehungen kamen nach 1945 bald wieder in Gang. Zudem zeigte Lateinamerika wie kaum eine andere Region sehr rasch Verständnis für zwei der schwierigsten politischen Fragen der neuen Republik: die deutsche Teilung und den Alleinvertretungsanspruch⁵. So erfreulich diese Entwicklung war, hat sie doch dazu beigetragen, daß Lateinamerika im Rahmen der offiziellen deutschen Politik „nur die Rolle eines Nebenschauplatzes“⁶ einnahm; die innere und äußere Lage in den Ländern der Region, vor allem ihre zunehmenden Bemühungen um eine Diversifizierung ihrer Außenbeziehungen, ein Ausgleich der einseitigen Abhängigkeit von den USA zugunsten engerer Anbindung an die Staaten der damaligen EWG wurden nicht unterstützt. Statt dessen wurde Lateinamerika relativ pauschal als Komponente der Dritten Welt wahrgenommen.

Erst in den siebziger Jahren kam es zu einer vorsichtigen Aktivierung der deutschen Lateinamerika-Politik. In Deutschland und Europa, vor allem aber auch in den USA und in Lateinamerika selbst gab es dafür neue Umstände und Voraussetzungen. Das Interesse der Nordamerikaner an der Region ließ spürbar nach, und die Entspannungspolitik gab einerseits den Lateinamerikanern und andererseits den Europäern mehr Handlungsspielräume in den internationalen Beziehungen. In der Bundesrepublik setzte sich in diesem Kontext mehr und mehr die Überzeugung durch, daß die Stabilität in vielen Weltregionen und auch in

4 Die Beziehungen der ehemaligen DDR zu Lateinamerika werden hier übergangen, weil sie nur sehr schwach entwickelt waren und für die Ausgestaltung des heutigen Verhältnisses – mit Ausnahme der Beziehungen zu Kuba – keine Bedeutung mehr haben; vgl. Reimund Krämer, *Archäologische Grabungen in einer verschwundenen Diplomatie. Zu den Beziehungen der DDR mit Lateinamerika*, in: M. Mols/Chr. Wagner (Anm. 2) S. 79 ff.

5 Vgl. für die Entwicklung der Nachkriegsbeziehungen Hermann Görden, *Deutsche Außenpolitik in Lateinamerika*, in: Helmut Reuther (Hrsg.), *Deutschlands Außenpolitik seit 1955*, Stuttgart 1965; Albrecht von Gleich, *Germany and Latin America. The Rand Corporation. Memorandum RM-5523-RC*, Santa Monica 1968; John G. Heilman, *Ideological Conflict and Institutional Differentiation in West German Relations with Latin America*, Diss., New York University 1973.

6 Dieter Oberndörfer, *Lateinamerika als Bezugfeld westdeutscher Außenpolitik*, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, Hamburg 1975, S. 348.

Lateinamerika vor allem durch die Verweigerung von politischen und gesellschaftlichen Reformen bedroht sei. Dieser Meinungswandel ging einher mit dem allmählichen Verzicht auf den Alleinvertretungsanspruch, so daß die sogenannte Hallstein-Doktrin erstmals gegenüber einem lateinamerikanischen Land aufgegeben wurde⁷.

Angesichts der zunehmenden Installation von Militärregierungen in Lateinamerika, die von gravierenden Menschenrechtsverletzungen begleitet waren, kam es seit Ende der sechziger Jahre in Deutschland zu einem neuen Schub der Solidarität bei gesellschaftlichen Gruppen, vor allem aber auch bei den Parteien, was wiederum die offizielle Politik nicht unbeeindruckt lassen konnte. Die Erhöhung der Zuwendungen für die entwicklungspolitische Arbeit der politischen Stiftungen ist in diesem Zusammenhang eine zwar selten bemerkte, aber durchaus bemerkenswerte Reaktion der Politik. Besuche hoher Politiker aus Deutschland in Lateinamerika waren dagegen eher selten. Zum ersten Mal besuchte 1979 ein deutscher Bundeskanzler die Region⁸. Im Auswärtigen Amt war man mit der Entwicklung der Beziehungen trotz des allmählichen Ausbaus des diplomatischen Netzes offensichtlich nicht zufrieden, denn 1979 plädierte ein damaliger Staatssekretär für eine überzeugendere Konzeption deutscher Lateinamerikapolitik⁹.

Im Rahmen dieser etwas intensiveren Aktivitäten sind die deutlichen Spannungen mit den USA bemerkenswert, die es Mitte der siebziger Jahre wegen des Abschlusses eines Nuklearvertrages mit Brasilien und des Verkaufs von Atomkraftwerken an Argentinien gab. Auch wenn hier der Wille zu mehr Eigenständigkeit zum Ausdruck kommt, erscheint es fraglich, ob man das als Beleg für eine aktivere Lateinamerikapolitik verbuchen soll¹⁰.

7 Chile nahm 1970 diplomatische Beziehungen zur DDR auf, was die Bundesrepublik nun zum ersten Mal nicht mit dem Abbruch ihrer diplomatischen Beziehungen beantwortete.

8 Bis dahin hatte es hochrangige Besuche von deutscher Seite in folgenden lateinamerikanischen Staaten gegeben: Außenminister (AM) von Brentano 1960 in Mexiko und Brasilien, AM Schröder 1960 in Chile und 1963 in Mexiko, Bundespräsident Lübke 1964 in Peru, Chile, Argentinien, Brasilien und 1966 in Mexiko, AM Brandt 1968 in Brasilien, Uruguay, Chile und Argentinien; AM Scheel 1970 in Guatemala; Bundespräsident Heinemann 1971 in Venezuela, Kolumbien und Ecuador; AM Scheel 1971 in Brasilien, Bolivien und Peru; AM Genscher 1975 in Brasilien, Venezuela und Peru; Bundespräsident Scheel 1977 auf den Bahamas, in Costa Rica und in Mexiko; Kanzler Schmid 1979 in Brasilien, Peru und der Dominikanischen Republik.

9 Vgl. Peter Hermens, Aspekte und Perspektiven der deutschen Lateinamerika-Politik, in: Europa-Archiv, 34 (1979) 14, S. 421–430.

10 So der Tenor von Manfred Mols, Eine Neuformulierung der deutschen Lateinamerikapolitik. Geschichte, Ausmaß und Probleme der deutsch-lateinamerikanischen Beziehun-

Vor allem anderen waren dies zunächst einmal in einer wirtschaftlichen Rezensionsphase in Deutschland Maßnahmen zur Förderung der einheimischen Industrie.

Wichtiger erscheint da schon das zunehmende politische Engagement, das sich insbesondere gegen die Militärregime und auf eine Unterstützung der demokratischen Oppositionsgruppen richtete¹¹. Die USA reagierten auf dieses Engagement ambivalent. So sehr sie die entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Bemühungen der Europäer begrüßten – solange diese die eigenen Interessen nicht so sehr beeinträchtigten –, verfolgten sie das politische Engagement zumal der Parteien und Stiftungen aus Deutschland bei der Schulung und Organisation lateinamerikanischer Partei-, Jugend- und Bauernführer sowie Gewerkschafter doch mit Mißtrauen. In den achtziger Jahren sollte aus diesem Mißtrauen bezüglich der Krise in Zentralamerika eine offene Meinungsverschiedenheit erwachsen.

IV. Emanzipation und Europäisierung der deutschen Lateinamerikapolitik

Die achtziger Jahre waren in Lateinamerika einerseits die Jahre des Zusammenbruchs der autoritären Regime und des Übergangs zur Demokratie, andererseits aber auch das „verlorene Jahrzehnt“ der Wirtschafts- und Schuldenkrise. Zugleich waren es Jahre großer kriegerischer Konflikte, welche die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Region lenkten. Dies betrifft den Zentralamerika-Konflikt¹², aber auch den Krieg zwischen Argentinien und Großbritannien von 1982 um die Falkland/Malwinen-Inselgruppe¹³, der die Europäer in eine unbequeme Situation brachte. Denn ihre Solidarisierung mit Großbritannien belastete nicht nur das Verhältnis zu Argentinien, sondern auch zu den meisten übrigen Ländern Lateinamerikas, die die argentinische Position unterstützten.

gen, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Lateinamerika, Stuttgart u. a. 1982, S. 228; Natalja Karthaus, Lateinamerika als Bezugfeld der (bundes-) deutschen Außenpolitik, in: M. Mols/Chr. Wagner (Anm. 2), S. 62.

11 Erwähnenswert sind hier beispielsweise das Engagement der Bundesminister Blüm und Geissler für die Menschenrechte in Chile.

12 Vgl. Jürgen Aretz/Rüdiger May (Hrsg.), Zentralamerika in der Krise, München 1985; Heinrich W. Krumwiede, Militärherrschaft und (Re-)Demokratisierung in Zentralamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/86, S. 17 ff.

13 Auch die militärischen Interventionen der USA in Grenada 1983 und Panama 1989 sind hier zu erwähnen.

Dennoch hat das deutsche Ansehen in der Region im Kontext dieser Episode offensichtlich nicht dauerhaft gelitten.

In der Bundesrepublik trugen diese Auseinandersetzungen zu einer erhöhten Aufmerksamkeit für Lateinamerika bei. Das zeigt sich anhand verschiedener Äußerungen von Bundeskanzler Kohl ab 1983, der 1984 seine erste Lateinamerikareise unternahm (Mexiko und Argentinien) und sich in seiner Regierungserklärung von 1987 nicht mehr darauf beschränkte, lediglich die traditionell guten Beziehungen zu Lateinamerika zu zitieren, sondern eine „wachsende Bedeutung dieses Subkontinents“ hervorhob: Dabei betonte er insbesondere die Verbesserung der Beziehungen zu den wichtigsten Partnerländern Argentinien, Brasilien und Mexiko sowie die Überwindung der Krise in Zentralamerika¹⁴.

Gegenüber dieser Krise hatten seit Beginn der achtziger Jahre die Europäer und insbesondere auch die Deutschen eine eigenständige Rolle zu spielen versucht. Während die Reagan-Administration die Entwicklungen in Zentralamerika weitgehend aus der Perspektive des Ost-West-Konflikts interpretierte und die Krise mit Waffengewalt lösen wollte, haben die Europäer schon früh erkannt, daß dieser Konflikt nur politisch zu lösen war. In Deutschland gab es mit dem Regierungswechsel von 1982 insofern auch einen Politikwechsel gegenüber Zentralamerika, als nun die Wirtschaftshilfe für Nicaragua eingefroren wurde, weil das Land die gewaltsamen Konflikte in den Nachbarländern unterstützte und damit zur Destabilisierung der gesamten Region beitrug. Dagegen wurde der vorsichtige Reformkurs des 1984 zum Präsidenten gewählten salvadorianischen Christdemokraten Napoleón Duarte (1984–1989) unterstützt und die eingefrorene Entwicklungshilfe für El Salvador wiederaufgenommen¹⁵.

Daneben kam es unter deutscher Ägide seit September 1983 zu einer eigenständigen Initiative der EG-Staaten, die politische Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien anregen wollten. Auch wenn der Einfluß dieser Initiative auf die letztlich gefundene Friedenslösung zumindest fraglich ist¹⁶, denn die USA lehnten die „Einmischung“ der Europäer kontinuierlich ab, wurde damit ein per-

manentes Abstimmungsforum zwischen Europa und Zentralamerika¹⁷ geschaffen.

Die Reaktion auf den Zentralamerikakonflikt steht in zweifacher Hinsicht für eine Änderung der deutschen Lateinamerikapolitik: zum einen für ein größeres Maß an Eigenständigkeit gegenüber den USA, zum anderen aber auch für eine zunehmende Europäisierung der deutschen Beziehungen zu Lateinamerika. Zugleich ist der Zentralamerikakonflikt ein Hinweis darauf, daß bis Ende der achtziger Jahre in den meisten lateinamerikanischen Ländern Militärregierungen an der Macht waren, zu denen es nur sehr unterkühlte politische Beziehungen geben konnte. Erst im Verlauf der Demokratisierungsprozesse in nahezu allen Ländern der Region¹⁸ waren die Voraussetzungen für intensivere Kontakte und weitergehende Kooperationsformen vorhanden¹⁹. Tatsächlich waren der Bundeskanzler und der Bundespräsident ab Mitte der achtziger Jahre wiederholt in Lateinamerika²⁰, und viele lateinamerikanische Präsidenten haben die Bundesrepublik besucht. Zudem gab es eine Reihe von weiteren Initiativen, die eine größere Bereitschaft zur Kooperation mit Lateinamerika signalisierten.

Hervorzuheben sind in diesem Kontext die Anstrengungen zugunsten neuer Konzepte der deutschen Lateinamerika-Politik, die innerhalb der Bundesregierung unternommen wurden. Zum einen sind hier das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 1992 erstellte „Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika“ zu nennen sowie die „Thesen zur Lateinamerikapolitik“, die von einer Botschafterkonferenz am 10. Oktober 1993 unter Leitung von Außenminister Klaus Kinkel aufgestellt wurden²¹. Darin wird für eine Verstärkung des politischen Dialogs, von einem Angebot zur umfassenden Zusammenarbeit

17 Vgl. Heinrich Kreft, Europa und Zentralamerika: 12 Jahre San-José-Dialog, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48–49/96, S. 3 ff.

18 Vgl. Wilhelm Hofmeister / Josef Thesing (Hrsg.), *Politischer Systemwandel in Lateinamerika*. Frankfurt a. M. 1996.

19 Für eine Bestandsaufnahme zu Beginn der neunziger Jahre vgl. Achim Schrader (Hrsg.), *Deutsche Beziehungen zu Lateinamerika*, Münster 1991.

20 Bundeskanzler Kohl war 1984 in Mexiko und Argentinien, 1991 in Chile und Brasilien, 1996 in Argentinien, Brasilien und Mexiko; Bundespräsident von Weizsäcker war 1987 in Brasilien, Argentinien, Bolivien und Guatemala, 1992 in Mexiko, 1993 in Chile und Ekuador; Bundespräsident Herzog besuchte 1996 Nicaragua, wo er sich mit allen zentralamerikanischen Präsidenten traf, und Venezuela. Daneben gibt es seit Beginn der achtziger Jahre zahlreiche Besuche des deutschen Außenministers und anderer Bundesminister in der Region.

21 Beide Dokumente sind abgedruckt in: *Deutsche Lateinamerikapolitik 1993. Dokumentation*, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Bonn 1993.

14 Vgl. Helmut Kohl, Die Deutschland- und Außenpolitik der deutschen Bundesregierung nach den Wahlen vom 25. Juni 1987, in: *Europa-Archiv*, 42 (1987), S. D 195 ff.

15 Vgl. Klaus Esser, *Zentralamerika – USA, EG und die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1987.

16 Vgl. Andrew Crawley, Die Beziehungen Europas zu Zentralamerika oder Vom Anschein der Selbstlosigkeit, in: Petra Bendel (Hrsg.), *Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren*, Frankfurt a. M. 1993, S. 207 ff.

und einer „zukunftsgeleiteten Fortentwicklung der deutschen Gesamtbeziehungen zu Lateinamerika“ gesprochen, bei denen „ein immer breiteres Spektrum der politischen und gesellschaftlichen Kräfte“ einzubeziehen sei. Zum anderen ist auf das im Mai 1995 vom Bundeskabinett verabschiedete „Lateinamerikakonzept der Bundesregierung“ zu verweisen, das der erste Versuch ist, konzeptionelle und programmatische Vorgaben für die Ausgestaltung der Beziehungen zu dem Subkontinent in einer Vielzahl von Politikfeldern zu formulieren. Von den politischen Schwerpunkten der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Friedenssicherung bis hin zur wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit und zur Wahrung der hohen deutschen kulturellen Präsenz spannt sich der Bogen. Der Schwerpunkt des Konzepts liegt auf dem notwendigen Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen, weshalb die Bundesregierung für eine weitere Liberalisierung von Handel und Investitionen und für mehr private Direktinvestitionen eintritt. Der Verabschiedung des Lateinamerikakonzeptes folgte eine Regierungserklärung im Deutschen Bundestag sowie die erste parlamentarische Debatte über Lateinamerika überhaupt im September 1995. Von einer „faktischen Vernachlässigung“ Lateinamerikas durch die deutsche Politik²² konnte somit nicht mehr die Rede sein. Im Gegenteil läßt sich feststellen, daß – mit Ausnahme von Spanien und Portugal – in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten lateinamerikanische Politiker öfter in Deutschland waren als in irgend einem anderen Land der Erde einschließlich der USA²³; ebenfalls hielten sich mehr Politiker aus Deutschland in Lateinamerika auf als in irgend einer anderen Region außerhalb Europas und den USA.

V. Einschnitte auf der transnationalen Ebene

1. Einbußen bei den Wirtschaftsbeziehungen

Eingebettet waren diese politischen Initiativen in neue Anstrengungen zur Belebung der Wirtschaftsbeziehungen. So wurde die Jahrestagung

22 So z. B. M. Mols/Chr. Wagner (Anm. 2), S. 395.

23 Viele dieser Besuche sind über die politischen Stiftungen organisiert worden und werden in der deutschen Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen. So waren beispielsweise allein auf Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung zwischen 1993 und 1998 insgesamt etwa 270 Politiker aus Lateinamerika zu Besuchen und politischen Gesprächen in Deutschland. Das Spektrum reichte von Ministern und Parteivorsitzenden bis hin zu Bürgermeister, Kommunalpolitikern und Jugendfunktionären von Parteien.

der Interamerikanischen Entwicklungsbank im März 1993 erstmals in Deutschland (Hamburg) veranstaltet, und 1994 wurde die Lateinamerikainitiative der deutschen Wirtschaft begründet, die seither neben der Einberufung eines Lateinamerika-Gesprächskreises verschiedene deutsch-lateinamerikanische Wirtschaftskonferenzen und Industriemessen organisierte. Dennoch ist das deutsche Profil im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen schwächer geworden. Lateinamerika hat für Deutschland und Deutschland hat für Lateinamerika als Wirtschaftspartner an Bedeutung verloren. Das gilt für Investitionen und Handelsbeziehungen gleichermaßen.

Lateinamerika war traditionell wichtigste Bestimmungsregion deutscher Direktinvestitionen außerhalb der OECD-Mitgliedsländer. Das hat sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Die neu industrialisierten Länder Asiens, vor allem aber die Staaten Osteuropas haben seit Beginn der neunziger Jahre deutlich mehr Investitionen absorbiert. Lag der Anteil Lateinamerikas 1987/88 noch bei 40 Prozent der Investitionen außerhalb der OECD, so sank er bis 1992/93 auf 15 Prozent. Deutsche Unternehmen haben sich an den Privatisierungen in Lateinamerika in den vergangenen Jahren nur wenig beteiligt²⁴. Der Anteil Lateinamerikas an den gesamten deutschen Direktinvestitionen im Ausland lag Ende der neunziger Jahre bei nur noch etwa fünf Prozent, während er 1980 noch bei zehn Prozent lag. Es besteht die Gefahr, daß die deutsche Wirtschaft ihre gute Position in Lateinamerika auf längere Sicht verliert. Die Investitionsstrategien der deutschen Unternehmen sind durch die Veränderungen in Europa beeinflusst, wo sich innerhalb des EU-Raums nach Vollendung des Binnenmarktes und in Vorbereitung der Währungsunion die Investitionsbedingungen verbessert haben. Zudem verhinderten die neuen Möglichkeiten in den ost- und mitteleuropäischen Ländern sowie die – bis zur Finanzkrise letzten Jahres – vermeintlich besseren Standortqualitäten der ost- und südostasiatischen Länder ein stärkeres Engagement in Lateinamerika.

Gleichwohl bleibt Deutschland nach den USA wichtigster Investor in der Region. Der deutsche Anteil an den europäischen Investitionen in Lateinamerika lag bei 25 Prozent. Um die Mitte der neunziger Jahre war ein Anstieg der Investitionssumme zu verzeichnen, die ungefähr zwei Milliarden DM betrug. Davon entfielen aber zwischen 80 und 90 Prozent auf die drei Länder Brasilien,

24 Vgl. Dirk Messner, Deutschland und Lateinamerika in der Weltwirtschaft, in: Lateinamerika Jahrbuch 1997, hrsg. von Klaus Bodemer/Heinrich-W. Krumwiede/Detlef Nolte/Hartmut Sangmeister, Frankfurt a. M. 1997, S. 21 f.

Mexiko und Argentinien²⁵. Die deutschen Firmen haben ihr Investitionsverhalten den neuen Umständen der regionalen und subregionalen Integration angepaßt, dabei aber auch Produktions- und Distributionskapazitäten konzentriert.

Im Handelsbereich ist ebenfalls ein kontinuierlicher Verlust von Marktanteilen Deutschlands und der EU in Lateinamerika zu konstatieren. Während die Exporte aus Deutschland und der EU nach Lateinamerika zwischen 1990 und 1995 um acht Prozent zunahm, stiegen die Exporte Japans, der neuen asiatischen Industrieländer und der USA um 20 Prozent. Der Anteil der EU am Handel mit Lateinamerika fiel von 22,6 im Jahr 1990 auf 15,9 Prozent im Jahr 1996, während der Anteil der USA im gleichen Zeitraum von 38,3 auf 44,8 Prozent anstieg²⁶. An den deutschen Ausfuhren ist der Anteil Lateinamerikas auf nur etwa 2,5 Prozent zurückgefallen, nachdem er Ende der fünfziger Jahre bei knapp zehn Prozent gelegen hatte. Die Einfuhren aus Lateinamerika fielen im gleichen Zeitraum noch stärker und machen nur etwa zwei Prozent der deutschen Importe aus, nachdem der Anteil der Region 1960 bei 12,5 Prozent gelegen hatte. An dem Anstieg der lateinamerikanischen Exporte hatte Deutschland keinen Anteil. Da Lateinamerika weiterhin Produkte mit relativ geringer Wertschöpfung und vergleichsweise wenige Industriegüter (Anteil am Welthandel nur 2,5 Prozent) exportiert, bleibt die EU-Agrarmarktordnung ein bleibendes Hindernis, ja Ärgernis für lateinamerikanische Exporteure. Das belastet das Image der EU in der Region, und daran kann auch die normalerweise recht vernünftige Haltung Deutschlands wenig korrigieren, wie sich im Fall der Importbeschränkungen für lateinamerikanische Bananen gezeigt hat.

Eine deutliche Konzentration auf die Länder Brasilien, Mexiko und Argentinien ist bei den Handelsbeziehungen ebenfalls feststellbar. 1996 ging mehr als die Hälfte der EU-Exporte nach Lateinamerika in den MERCOSUR, der auch bei den Importen aus Lateinamerika einen Anteil von über 50 Prozent hatte.

2. Einschnitte bei den kulturellen und gesellschaftlichen Beziehungen

Den Einbußen im Hinblick auf die Wirtschaftsbeziehungen entspricht eine Lockerung im Bereich der kulturellen Beziehungen. Das ist deshalb besonders bedenklich, weil das Gefühl der kulturel-

len Zusammengehörigkeit traditionell das stärkste Band zwischen den beiden Kontinenten gewesen ist.

In bezug auf den Studentenaustausch sind ähnliche Entwicklungen zu beobachten wie bei den Wirtschaftsbeziehungen: In absoluten Zahlen hat sich zwar einiges verbessert, doch insgesamt verliert Lateinamerika nahezu dramatisch an Bedeutung. Der Anteil der lateinamerikanischen Studenten in Deutschland bleibt hinter denen aus anderen Herkunftsregionen deutlich zurück. Studierten 1983/84 2 898 Studenten aus Lateinamerika in der Bundesrepublik, so waren es 4 635 in 1993/94 und drei Jahre später 1996/97 kaum mehr, nämlich 4 693. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der Studenten aus Afrika südlich der Sahara mehr als verdreifacht: von 4 120 in 1983/84, auf 11 774 in 1993/94 und 14 462 in 1996/97. Die Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in vielen lateinamerikanischen Ländern, mit der die Begründung neuer nationaler Stipendienprogramme und erweiterte Möglichkeiten von Auslandsstudien für Lateinamerikaner verbunden waren, kommt der Intensivierung der deutsch-lateinamerikanischen Beziehungen kaum zugute. Daß hier auch die Lateinamerikaner selbst gefordert sind, ist offensichtlich. Dabei sollte die Sprachbarriere als Hemmschwelle nicht überbetont werden, da sie ja auch von Studenten aus anderen Herkunftsregionen überwunden werden muß²⁷.

Auch im Bereich der gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen vollzieht sich ein allmählicher Wandel²⁸. Viele Menschen in Deutschland, die sich für ärmere Länder engagieren wollen, haben dies in den letzten Jahren in Ost- und Südosteuropa getan. Da die ideologischen Kämpfe in Europa und Lateinamerika vorerst zum Stillstand gekommen sind und selbst Castros Kuba kaum noch Anhänger mobilisieren kann, ist von den früher so aktiven Solidaritätsgruppen wenig übriggeblieben. All das trägt zu einer Schwächung der gesellschaftlichen und kulturellen Beziehungen bei. Und es fördert die besorgniserregende Tendenz, wonach sich die künftigen lateinamerikanischen Eliten nicht mehr in der gleichen Weise Europa verbunden fühlen werden wie in der Vergangenheit. Daß es in Deutschland immer weniger Lehrstühle mit einem Lateinamerikaschwerpunkt gibt, signalisiert und fördert das nachlassende Interesse an der Region.

27 Bedenklich ist in diesem Kontext natürlich die Schließung von Goethe-Instituten in Lateinamerika.

28 Vgl. Cristian Fereres (Coord.), *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*, Madrid 1998.

25 Im gleichen Jahr wurde in Ost- und Mitteleuropa mehr als doppelt so viel investiert.

26 Vgl. IRELA, *El comercio UE-América Latina: una relación desequilibrada*. Informe, 6 de octubre de 1997.

VI. Die deutschen Interessen an Lateinamerika

Angesichts dieses ernüchternden Befundes im Hinblick auf den gegenwärtigen Stand der deutschen Beziehungen zu Lateinamerika erscheint es dringend geboten, ganz nüchtern nach den deutschen Interessen gegenüber dieser Region zu fragen²⁹. Aus der Antwort ergeben sich eine Reihe von Gründen, warum Deutschland um intensivere Beziehungen zu Lateinamerika bemüht sein müßte und wie, mit welchen Instrumenten, diese Beziehungen unterhalten und ausgebaut werden sollten.

Ein im engeren Sinne sicherheitspolitisches Interesse an Lateinamerika, das mit einer potentiellen Bedrohungssituation zusammenhinge, gibt es nicht. Unter Bezug auf einen erweiterten Stabilitäts- und Sicherheitsbegriff aber kann es sehr wohl im deutschen Interesse sein, einen Beitrag zur Stabilität in der westlichen Hemisphere zu leisten. Instabilitäten aus sozialer Not, Migration oder Umweltkatastrophen betreffen zumindest mittelbar auch die Europäer. Im Hinblick auf die Drogenproblematik und Bekämpfung der Drogenkriminalität ist dies besonders augenfällig, aber auch im Hinblick auf die Umweltproblematik, deren Auswirkungen die Europäer viel deutlicher wahrnehmen als die Lateinamerikaner.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise in Asien hat die Aufmerksamkeiten der Wirtschaft, die sich in den vergangenen Jahren sehr stark auf diese Region konzentrierte, wieder etwas stärker auf Lateinamerika gelenkt. Ob daraus tatsächlich ein größeres Engagement resultiert, bleibt noch abzuwarten. Selbst wenn Lateinamerika für die deutsche Wirtschaft kein prioritärer Exportmarkt sein wird, sollten die Potentiale der Region positiver eingeschätzt werden: Die weitreichenden Modernisierungsprogramme der lateinamerikanischen Volkswirtschaften und die Erneuerung der Infrastruktur bringen neue Absatzmärkte z.B. im Kapitalgüterbereich mit sich, die nicht leichtfertig aufgegeben werden sollten. Man darf nicht übersehen, daß von den mehr als 500 Millionen Lateinamerikanern etwa 180 Millionen über soviel Kaufkraft verfügen, um auch Produkte aus Deutschland oder

deutscher Tochterunternehmen kaufen zu können. Das kann sich noch erhöhen, wenn es gelingt, die Wirtschaftsreformen fortzusetzen und die Wertschöpfung in Lateinamerika zu steigern. Zudem hat die Finanz- und Wirtschaftskrise in Asien gezeigt, wie nützlich es sein kann, alternative Handelspartner zu haben.

Materiell weniger meßbar, aber nicht weniger wichtig sind die Werteinteressen. Das Ansehen Deutschlands in der Welt hängt nicht zuletzt davon ab, daß es sich weltweit für Frieden und Demokratie einsetzt. Die Lateinamerikaner verstehen sich als Teil einer westlichen Wertegemeinschaft, die sie (noch) viel stärker in Europa als in den Vereinigten Staaten repräsentiert sehen. Auf jeden Fall ist ein Gefühl der Zugehörigkeit zu Europa in Lateinamerika viel stärker entwickelt als irgendwo sonst auf der Welt. Diese besonderen Bindungen haben immer wieder dazu geführt, daß die Lateinamerikaner gerade für deutsche Anliegen im internationalen Kontext (Alleinvertretungsanspruch, Wiedervereinigung) viel Verständnis aufbrachten. Auch in Zukunft kann es Situationen geben, in denen diese Bindungen für Deutschland unmittelbar nützlich sein können.

Die neue Rolle und Verantwortung Deutschlands in der Welt wird in politischen Sonntagsreden häufig hervorgehoben. Dem sollte die außenpolitische Praxis entsprechen. Die gestiegene internationale Verantwortung bedingt eine Gleichzeitigkeit von Problemen und damit auch ein stetes Vorhalten von gleichzeitig oder parallel einsetzbaren Lösungsinstrumenten und Handlungsoptionen. Wer international Verantwortung fühlt und akzeptiert, muß präsent sein. Deutschland und Europa sind keine Insel, die sich gegenüber Einflüssen von außen abschotten kann. Die verfassungs- und demokratiepolitischen Modelle ebenso wie die wirtschaftlichen und sozialen Standards werden Deutschland und Europa nicht bewahren können, wenn sie keine Anstrengungen unternehmen, um die Grundideen ihrer Ordnungsvorstellungen auch in anderen Ländern und Regionen vorzustellen und ihnen zum Durchbruch zu verhelfen. Das Werben für Demokratie, die Verwirklichung der Menschenrechte und eine Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, deren Ordnungselemente eine leistungsfähige Marktwirtschaft ebenso anstreben wie eine auf Gerechtigkeit abzielende Sozial- und Verteilungspolitik, müssen zentrale Themen der internationalen Politik Deutschlands sein. Lateinamerika bleibt hier ein bevorzugter Ansprechpartner im Dialog um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts: die demographische Entwicklung, Migration, Umwelterstörung, Friedenssicherung in regionalem und globalem Maße. Gerade der

²⁹ Vgl. dazu Karl Kaiser/Joachim Krause, Deutschlands neue Außenpolitik. Interessen und Strategien, München 1996; bzgl. Lateinamerika: Heinrich-W. Krumwiede/Detlef Nolte, Welche Lateinamerikapolitik entspricht deutschen Interessen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5/94, S. 3 ff.; Manfred Mols, Struktur und künftiges Interessenprofil einer deutschen Lateinamerikapolitik, in: ders./Chr. Wagner (Anm. 2), S. 379 ff.

Austausch der gegenwärtigen und künftigen Eliten ist hier von besonderer Bedeutung.

Zu den neuen Gegebenheiten der deutschen Außenbeziehungen gehört, daß sie gar nicht mehr zu isolieren sind von der Einbindung in die europäische Zusammenarbeit – auch wenn die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäer in weiten Teilen noch ein Zukunftsprojekt ist. Tatsächlich ist spätestens seit den achtziger Jahren eine zunehmende Europäisierung der deutschen Beziehungen zu Lateinamerika festzustellen. Viele Defizite der nationalen Ebene wiederholen sich auf der europäischen, auch wenn es seit einigen Jahren zusätzliche Anknüpfungspunkte gibt; so z. B. die verschiedenen Absichtserklärungen, die auf eine Stärkung der beiderseitigen Kooperation und eine weitere Handelsliberalisierung hinauslaufen, dann aber – worauf eingangs am Beispiel der Verhandlungen um das Freihandelsabkommen mit dem MERCOSUR verwiesen wurde – sehr rasch von der nationalen Seite her torpediert werden können.

Es sind aber nicht nur die Deutschen oder die Europäer insgesamt, die an der Verbesserung der beiderseitigen Beziehungen arbeiten müssen. Auch die Lateinamerikaner sind gefordert, sich nicht nur auf Goodwill-Verhalten der Deutschen zu verlassen, sondern ihre eigenen Anstrengungen zugunsten operationaler Politikkonzepte in Richtung Deutschland (ebenso in Richtung anderer europäischer Länder) zu erhöhen. Dazu gehörten beispielsweise eine interessen geleitete Förderung des akademischen Austausches und die Vergabe von Stipendien an Nachwuchswissenschaftler und Studenten für einen Aufenthalt in Deutschland, daneben aber durchaus auch größere Anstrengungen lateinamerikanischer Unternehmen zugunsten von Investitionen in Europa und auch in Deutschland.

In der Beziehung zwischen Deutschland und Lateinamerika scheint ein Moment gekommen, wo die Partner sich wieder darum bemühen sollten, neues Interesse aneinander zu finden. Gründe dafür gibt es genug.

Brennpunkte der Demokratieentwicklung in Lateinamerika am Beispiel Mexikos, Perus und Kolumbiens

„Ja, ich liebe die Freiheit. Aber mehr noch brauche ich etwas zu essen.“ Mit diesem Satz bringt der neununddreißigjährige Ricardo Avearena aus Asunción in Paraguay nicht nur die Stimmung der Armen in seinem Land, sondern vieler der 450 Millionen Lateinamerikaner auf den Punkt. Und so verklärt er rückblickend die Jahre der Diktatur von 1954 bis Anfang 1989, in denen es für ihn als Klempner immer genügend Rohre zu verlegen gab. Seither wird das Land mitten im Herzen des Subkontinents zunehmend nach demokratischen Spielregeln regiert. Nur – Menschen wie Ricardo geht es seit der Demokratisierung immer schlechter. Rohre reparieren oder neue verlegen zu lassen stellt für den einstigen Kundenkreis des Klempners inzwischen einen unerschwinglichen Luxus dar. Und so sitzt der ehemals vollbeschäftigte Rohrverleger heute im „Park der Helden“ – im Zentrum der Hauptstadt Asunción – und bietet seine Dienste als Schuhputzer feil. Warum?

I. Von der Demokratie zur Diktatur und zurück

Unser Bild über Lateinamerika ist heute noch geprägt von den sechziger und siebziger Jahren, der Zeit der Auseinandersetzung zwischen „heroischen Guerilleros“ und erzreaktionären Caudillos; der Zeit der weltweit angeprangerten sozialen Ungerechtigkeiten, Menschenrechtsverletzungen und Asylantenströme nach Europa.

Im Falle Chiles ist es aufgrund der langen Pinochet-Diktatur von September 1973 bis März 1990 für die jüngeren Generationen hierzulande kaum vorstellbar, daß ausgerechnet dieses Land von 1831 bis zum Sturz Allendes 1973 auf die längste demokratische Tradition Lateinamerikas zurückblicken konnte.

Mit Beginn der achtziger Jahre trat dann ein tiefgreifender Wandel in der gesamten Region ein: Die Militärs hatten aus unterschiedlichen Gründen abgewirtschaftet und kehrten in achtzehn Staaten binnen eines Jahrzehnts in die Kasernen

zurück. In all diesen Staaten, die jahrzehntelang mit ausdrücklicher Unterstützung Washingtons unter Regimen von Militärdiktaturen standen, fand ein dauerhafter Transitionsprozeß zur Demokratie statt.

Das Ende der Militärherrschaft kündigte sich zuerst in *Brasilien* an, wo ab 1979 der noch von den Streitkräften abhängige Marionetten-Präsident João Batista Figueiredo eine demokratische Öffnung herbeizuführen vermochte, die 1989 in die erste freie und direkte Präsidentschaftswahl mündete. In *Argentinien* verlor die Generals-Junta den Falkland-Krieg gegen Großbritannien und mußte 1983 gedemütigt abdanken. In *Chile* unterschätzte Diktator Augusto Pinochet 1988 eine Volksabstimmung, die eigentlich seinem Machterhalt dienen sollte. Seit 1989 sind dort zum zweiten Mal freie Parlaments- und Präsidentschaftswahlen durchgeführt worden. Im Februar 1989 wurde in *Paraguay* der senile deutschstämmige Caudillo Alfredo Stroessner nach 35 Jahren Gewaltherrschaft von einem seiner Generäle gestürzt, der das Land in die Demokratie zurückführte.

In Mittelamerika besiegelte in erster Linie das Ende des Ost-West-Konflikts Jahrzehnte von Bürgerkriegen und militärischer Unterdrückung. Angefangen in *Nicaragua*, wo unter maßgeblicher Beteiligung des deutschen SPD-Politikers Hans-Jürgen Wischnewski 1987 ein Friedensabkommen zwischen den rechtsgerichteten Contra-Rebellen und den roten Comandantes, den Sandinistas, erreicht werden konnte, das 1990 in freien, demokratischen Wahlen kulminierte. Der brutalste Stellvertreterkrieg der beiden Supermächte USA und Sowjetunion nach Vietnam tobte zwölf Jahre in *El Salvador*, einem Mini-Staat von der Größe Hessens. Erst das Ende des Kalten Krieges ermöglichte unter Vermittlung des damaligen UN-Generalsekretärs Javier Pérez de Cuéllar in der Silvesternacht des Jahres 1991 einen Friedensvertrag zwischen linker Guerilla und rechter Regierung. Spät folgte *Guatemala*, das erst 1996 in der Lage war, den 36 Jahre währenden Bürgerkrieg zu beenden. Mit Ausnahme von Cuba und Peru bieten die übrigen zweiundzwanzig Staaten Lateinamerikas derzeit ein ähnliches Bild.

1. Das verlorene Jahrzehnt

In den einstigen Diktaturen haben die Militärs nicht besser regiert als die zivilen Regierungen, die sie gestürzt hatten, und sie haben den nachfolgenden Demokratien riesige Schuldenberge hinterlassen. Deshalb gilt den Menschen dieser Staaten die Dekade der achtziger Jahre trotz des Wandels zur Freiheit als „verlorenes Jahrzehnt“ (*década perdida*). Denn die inzwischen positive makroökonomische Entwicklung des südamerikanischen Subkontinents bei überwiegend stabilen politischen Verhältnissen ist zu Lasten der Armen und weniger gut Verdienenden gegangen. Beispielsweise stiegen die Arbeitslosenzahlen in schwindelerregende Höhen, weil nach Vorgaben der Weltbank staatliche Betriebe privatisiert oder unrentable geschlossen werden mußten.

Die Mehrheit der Lateinamerikaner verbindet mit Demokratie krasse Armut, während die Reichen noch reicher geworden sind. Überall expandieren außerhalb der wie Hochsicherheitstrakte abgeschotteten Villenviertel der korrupten Machtelite immer größere Elendsviertel. Während die Reichen die Früchte der wirtschaftlichen Öffnung nach Jahren der Abschottung seitens der totalitären Regime genießen und „in Saus und Braus“ leben, wie Entwicklungshilfeminister Dieter Spranger (CSU) zu Beginn des Jahres nach einer Reise durch Guatemala, Honduras und Venezuela empört feststellte, befinden sich rund vierzig Prozent der Bevölkerung in Armut. Kein Wunder also, daß – wie eine Umfrage im vergangenen Jahr offenbarte – sich beispielsweise in Paraguay nur noch sechzehn Prozent der Befragten mit der Demokratie zufrieden zeigten¹.

2. Positives Krisenmanagement

Bei der weit überwiegenden Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten kann die Demokratie allerdings entweder als konsolidiert oder im Aufbau begriffen angesehen werden. Hoffnungsvoll stimmen zum Beispiel die Bewältigungen von politischen Krisen in diesem Jahrzehnt. So scheiterte etwa 1992 ein Putschversuch in *Venezuela* an der Unterstützung des Militärs und bei Politikern. Im gleichen Jahr trat ohne die geringsten Anzeichen innerer Wirren der erste freigewählte Präsident *Brasilien*s, Color de Mello, wegen Korruptionsverdacht zurück. Aus dem gleichen Grund wurde ein Jahr später der venezolanische Präsident vom Parlament entmachtet. 1996 machte sich General Lino Oviedo in *Paraguay* vor dem Parlament lächerlich, als er dort vergeblich einen Staats-

streich zu initiieren versuchte. Und in *Ecuador* stellte sich vergangenen Jahres heraus, daß der Präsident Abdalá Bucaram aufgrund einer Sinnungsverwirrung in seiner Handlungsfähigkeit beeinträchtigt war. Das Parlament setzte ihn ab, ohne daß das Militär eingriff.

Und dennoch gibt es in den so hoffnungsvoll begonnenen neunziger Jahren eine Reihe von ernstesten Problemen, deren Lösung noch nicht abzusehen ist. Die bis vor sechs beziehungsweise vier Jahren als stabil angesehenen Staaten Peru und Mexiko haben an der Demokratieentwicklung der Region nicht oder erst sehr spät teilgenommen. Ähnliches gilt für Kolumbien. Alle drei Staaten weisen ein schweres Versagen in der Armuts-, Korruptions- und Drogenbekämpfung auf. Zudem sehen sie sich mit der Bekämpfung interner Aufstands- beziehungsweise Guerillabewegungen konfrontiert und neigen deshalb zu einem autoritären Regierungsstil, der jeglicher nachhaltigen Entwicklung der Demokratie widerspricht. Deshalb sollen im Folgenden ihre spezifischen Probleme erläutert und ihre künftige Demokratiefähigkeit analysiert werden.

II. Die Erben Zapatas: Mexiko

„Ich bin der Herr, und ich bleibe der Herr, und hier wird gearbeitet und nichts als gearbeitet. Dazu seid ihr da. Zum Arbeiten und zu nichts anderem.“ Don Felix, ein mächtiger spanischer Nachfahre sagte diese Worte zu seinen indianischen Tagelöhnern in dem Welterfolgsroman „Die Rebellion der Gehenkten“ von B. Traven. In diesem und anderen Büchern schildert Traven die Lage der Maya-Nachkommen im ostmexikanischen Bundesstaat Chiapas zu Beginn der letzten mexikanischen Revolution von 1910.

Traven machte in den fünfziger Jahren mit seinem ergreifenden Realismus Abermillionen von Lesern zu Mitwissern, wenn er detailliert die Exzesse der weißen Tropenholzgewinnler in der Selva Lacandona, dem Urwald der Lacandonen-Indianer, beschreibt; wenn er zeigt, mit welchen Unrechtssystemen die Ureinwohner von den Finqueros, den Großgrundbesitzern, in Abhängigkeit gebracht und gehalten werden; wie ihr Land mit Hilfe korrupter Staatsvertreter zugunsten der Reichen enteignet wird.

1. Der Maya-Aufstand

Die Weltöffentlichkeit ist also schon seit langem über die miserable Lage der 3,2 Millionen India-

¹ Vgl. Anthony Faiola, Some Latin American countries look back to the good old days of Dictators, in: International Herald Tribune (IHT) vom 1. Juni 1998.

ner in Chiapas informiert. Dennoch war sie überrascht, als am Neujahrstag des Jahres 1994 zweitausend bewaffnete Indianer sechs Städte der Region in ihre Gewalt brachten. Ihre Geduld war am Ende. Lieber „im Kampf“ wollten sie sterben, als an „Cholera oder an der Unterdrückung der Großgrundbesitzer“, lautete eine ihrer Botschaften². Weil sie sich keine Medikamente leisten könnten, seien in den zehn Jahren zuvor mehr als 150 000 Indianer an Krankheiten gestorben, die heilbar gewesen wären, beklagten die Aufständischen in einer Mitteilung³. Und der Hunger spielte ebenfalls eine Rolle. Da die Finqueros große Landstriche für ihr weitverstreutes Vieh beanspruchten, bleibt zuwenig Anbaufläche für selbständigen Ackerbau. Schon Emiliano Zapata (1883–1919), der legendäre mexikanische Revolutionsheld, führte 1911 die verarmten indianischen Bauern unter der Losung *Tierra y Libertad* – Land und Freiheit – in den Kampf gegen die Mächtigen. Deshalb haben sich zu Beginn des Jahres 1994 wieder Indianer erhoben, und indem sie ihrer Aufstandsbewegung den Namen „Nationale Befreiungsarmee Zapata“ (EZLN) gegeben haben, wiesen sie darauf hin, daß sich seit den Tagen des Bauernführers Zapata ihrer Meinung nach nichts geändert hat.

Das war für die mexikanische Bundesregierung peinlich, deren damaliger Präsident Carlos Salinas de Gortari gleichzeitig Chef der „Institutionalisierten Revolutionspartei“ (PRI) war. Seit dem Ende der Revolution im Jahr 1920 bestimmt die PRI die Geschicke des Landes, stellt die Präsidenten und bis vor wenigen Jahren auch alle Gouverneure der Bundesstaaten. Bis heute tritt sie als Staatspartei auf und ließ bis 1994 nur ungefährliche Oppositionsparteien zu, um Mexiko vor der Welt als Demokratie erscheinen zu lassen.

2. 1994 – ein Schlüsseljahr

Doch der Druck – selbst von seiten der „genehmen“ Oppositionsparteien – nach Freiheit und Meinungspluralismus war so stark, daß Präsident Salinas bei den vorletzten Präsidentenwahlen im Jahr 1988 nur noch mittels Wahlbetrug an die Macht gelangen konnte. Mit offiziellen 50,4 Prozent fuhr er das knappste Wahlergebnis ein, das bis dahin je einer seiner Vorgänger erreicht hatte. Mit dem Nimbus der Manipulation behaftet, regierte Salinas dann nicht mehr so autokratisch wie die Präsidenten zuvor.

² „Schmutziger Krieg“ in Mexiko befürchtet, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. Januar 1994.

³ Vgl. Bemühungen um einen Dialog in Mexiko, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Januar 1994.

Um das angeschlagene Image der PRI wieder aufzupolieren, versuchte Salinas, dem Land zu Fortschritt und Ansehen zu verhelfen. Das von der Schuldenkrise im Jahr 1982 gebeutelte Land unternahm auf Druck der Weltbank beachtenswerte Anstrengungen, seinen defizitären Haushalt unter Kontrolle zu bringen. Staatlicher Besitz wurde unter Inkaufnahme hoher Arbeitslosenzahlen im großen Stil privatisiert. Den krönenden Abschluß seiner neoliberalen Wirtschaftspolitik versprach sich Salinas durch Unterzeichnung des Vertrages zur nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) im August 1993. Der „Tratado de Libre Comercio“ (TLC), wie er in Mexiko heißt, zwischen den USA, Canada und Mexiko vereint seither 360 Millionen Verbraucher im – nach Einwohnern – größten Binnenmarkt der Welt. Die mexikanische Elite propagierte, daß Mexiko nunmehr zu „Nord“-Amerika zähle – und damit zur besseren Hälfte des Kontinents. Man wolle künftig am Reichtum der USA teilhaben.

Genau am Tag des Inkrafttretens von NAFTA, dem 1. Januar 1994, rebellierte die Zapatisten und diskreditierten diesen Vertrag, auf den die PRI-Machtelite so stolz war, als ausbeuterisch und existenzbedrohend für die indianische Landbevölkerung im weitentfernten Südosten des Landes. Der Maya-Aufstand schockierte nicht nur Präsident und Bevölkerung, sondern vor allem auch die USA, die nunmehr erkennen mußten, daß Mexiko politisch nicht so stabil war, wie es die mexikanische Regierung darzustellen versuchte. Verwirrt und gedemütigt offenbarte Salinas nun sein wahres Gesicht. Er reagierte auf den Aufstand mit der traditionellen Härte und dem Zynismus lateinamerikanischer Diktatoren. Mit Luftangriffen wurden ganze Indianer-Dörfer dem Erdboden gleichgemacht, das Gebiet der Aufständischen großräumig abgesperrt, damit das Militär dort rücksichtslos vorgehen konnte. Die Rechnung der Regierung ging jedoch nicht auf. Vertreter der Medien waren von Anfang an dabei und berichteten über die Ziele der Zapatisten. Hier konnte nichts mehr vertuscht werden.

Nur auf Grund dieser Öffentlichkeit ließ sich Salinas relativ rasch auf einen Waffenstillstand und Dialog mit den Rebellen ein. Die Nation war erschüttert. Kurz darauf wurde am 23. März 1994 der neue Präsidentschaftskandidat der PRI, Luís Donaldo Colosio, in Tijuana bei einer Wahlkampfveranstaltung erschossen. Mexiko schien in jenen Tagen ins Chaos abzugleiten. Während der hektischen Versuche, die Hintergründe dieses Attentats aufzuklären – sie dauern bis heute an –, traten Hinweise zutage, die vermuten lassen, daß die Hintermänner des Mordes in der Regierungspartei zu

suchen sind. Denn immer endeten die Polizei- und Justizrecherchen an den Pforten der PRI. Der reformfreudige und populäre Colosio war wohl vor allem konservativen Kreisen ein Dorn im Auge und bedrohte die politische Mafia ebenso wie die wirtschaftliche. Der Ersatz-Kandidat Ernesto Zedillo errang dann bei den Wahlen im August 1994 doch noch einmal mit 49 Prozent der Stimmen einen – hauchdünnen – Sieg für die PRI.

3. Das Ende der PRI-Herrschaft ist abzusehen

Die parteipolitische Entwicklung Mexikos seit 1994 läßt vermuten, daß die Jahre der PRI bis zur nächsten Präsidentenwahl im Jahr 2000 endgültig gezählt sind. Unterlag beispielsweise der sozialistische Oppositionskandidat der „Partei der Demokratischen Revolution“ (PRD), Cuauhtémoc Cárdenas, 1994 noch Zedillo, hat er es bei den Kommunalwahlen 1997 geschafft, mit 48 Prozent das Bürgermeisteramt in Mexiko-Stadt zu gewinnen, das bis zu diesem Zeitpunkt mehr als sieben Jahrzehnte lang von einem PRI-Politiker besetzt war. Der 64 Jahre alte Sohn des populären ehemaligen Präsidenten Lázaro Cárdenas präsentiert sich seither als potentieller „Gegenpräsident“ und hat sich öffentlich „die Eroberung des Präsidentenamtes im Jahr 2000“ zum Ziel gesetzt⁴. Daß die Chancen dafür gut stehen, offenbarte die zeitgleiche Wahl zum Kongreß. Hier gelang es der linken PRD und der konservativen „Partei der nationalen Aktion“ (PAN), das Machtmonopol der PRI spektakulär zu brechen. In der als „historisch“ gerühmten Volksabstimmung Anfang Juli 1997 erzielte die Regierungspartei nur noch 37,5 Prozent, was Cárdenas zu der Äußerung veranlaßte: „Das ist ein Triumph für die demokratischen Kräfte des Landes.“⁵

Bemerkenswert ist außerdem, daß diese Wahlen zum ersten Mal ohne größere Zwischenfälle verliefen und von allen Parteien unisono als „sauber“ qualifiziert wurden, ein Novum, war es doch noch 1994 üblich, Wahlurnen zu stehlen, mehrfach abzustimmen oder wie bei Salinas 1988 mittels eines mysteriösen Zusammenbruchs des Zentralrechners die Wahl zu fälschen.

Der Trend gegen die PRI setzte sich auch in diesem Jahr fort: Der Gouverneur des aufständischen Bundesstaates Chiapas, Julio Ruíz Ferro, trat im Januar zurück, weil ihn selbst Präsident Zedillo für ein Massaker des Militärs an Indianern im Dezember 1997 verantwortlich machte. Auch der Gouver-

neur von Morelos wich Mitte Mai dem Druck der Öffentlichkeit, weil er für die Passivität der Behörden in Entführungsfällen und bei der Drogenbekämpfung zur Rechenschaft gezogen wurde. Und im nördlichen Zacatecas verlor die PRI Anfang Juli ganz einfach die Wahl zum Gouverneur, dessen Posten an die Cárdenas-Partei PRD fiel.

In Mexiko geht die Ära der Pseudodemokratie, basierend auf einer Staatspartei, dem Ende entgegen. Die PRI hat dazu kräftig beigetragen. Dem Mord an Colosio folgte im September 1994 ein weiterer Mord an dem Generalsekretär der Regierungspartei, José Ruiz Massieu. Und wieder führte die Spur in die höchsten Kreise der PRI: Dieses Mal wurde Raúl Salinas de Gortari verhaftet, der Bruder des Ex-Präsidenten Carlos Salinas. Raúl Salinas sitzt seither im Gefängnis. Der einstige Präsident hingegen ist außer Landes geflohen. Denn die zahlreichen Ermittlungen des Jahres 1994 brachten eine Fülle an Politikskandalen und persönlichen Bereicherungen der Salinas-Brüder an den Tag – eine schwere Last für den Präsidentennachfolger Zedillo.

Im Dezember 1994 erlebte Mexiko auch noch eine schwere Finanzkrise. Auslöser war eine Verschärfung des Konflikts mit den Zapatisten, auf die die Börsen heftig reagierten. Internationale Investoren zogen sich panikartig zurück. Die Landeswährung Peso fiel über Nacht ins Bodenlose. Rettung kam ausgerechnet vom NAFTA-Partner USA, die die Peso-Abwertung mit einem Zwanzig-Milliarden-Dollar-Kredit abfedern halfen. Doch die Mexikaner konnten sich darüber nicht sonderlich freuen. Von einer „Kapitulation“ vor den „Gringos“ war die Rede⁶. Denn die harten Auflagen wie etwa Verpfändung der Erdöleinnahmen, Finanzkontrolle durch den Weltwährungsfonds sowie astronomische Zinssätze zeigen, daß Washington hier nicht uneigennützig gehandelt hat. Die Folge war zudem, daß binnen kurzem 5 000 Unternehmen in Konkurs gingen und rund 400 000 Familien ihre Existenzgrundlage verloren.

Diese Skandale haben so viele Bürger gegen die PRI aufgebracht, daß niemand im Lande ernsthaft an eine Fortsetzung ihrer Macht über das Jahr 2000 hinaus glaubt. Mexiko begibt sich zunehmend auf den mühsamen Weg zu einer echten Demokratie. Zu Pessimismus besteht deshalb kein Anlaß mehr.

4 Vgl. Rita Neubauer, Mexikos Regierungspartei büßt Vorherrschaft ein, in: Frankfurter Rundschau vom 8. Juli 1997.

5 Ebd.

6 Vgl. Carl D. Goerdeler, Mexiko: Zwei Morde und eine Wirtschaftskrise verunsichern die korrupte Machtelite, in: Die Zeit vom 10. März 1995.

III. Der „Samurai“ Fujimori: Peru

Im Andenstaat Peru, wo 1992 ein dauerhafter autoritärer Rückschlag von oben eingetreten ist, ist eher Skepsis angebracht. In diesem Land hat die Demokratie eine lange Tradition, obwohl Peru von Zeit zu Zeit in Staatskrisen geriet. 1968 putschte sich eine linksgerichtete Militärjunta an die Macht, die zwölf Jahre lang eine „Revolution von oben“ praktizierte. Sie legte ein anspruchsvolles soziales und wirtschaftliches Reformprogramm vor, das zunächst sogar international auf Sympathie stieß. Mit einer tiefgreifenden Landreform zugunsten armer Campesinos, zahlreichen Verstaatlichungen und der Mobilisierung der unteren Schichten versuchten die peruanischen Militärs, die wirtschaftlichen Grundlagen und gesellschaftlichen Strukturen des Landes nachhaltig zu verändern. Die wirtschaftlichen Misere und sozialen Krisen jedoch blieben bestehen und spitzten sich ab 1980, als die Militärs ihre Macht wieder an eine zivile, freigewählte Regierung abtraten, sogar weiter zu.

1. Der Selbstputsch

Die traditionellen Parteien von links bis rechts, aber auch das Parlament, die Justiz und die öffentliche Verwaltung verloren durch Mißwirtschaft, wuchernde Korruption und Machtlosigkeit im Kampf gegen die Terroristenorganisation „Leuchtender Pfad“ (*Sendero Luminoso*) derart an Ansehen⁷, daß der völlig unbekannte Alberto Fujimori mit einfachen Lösungsvorschlägen und volkstümlichen Platitüden bei den Wahlen von 1990 einen Überraschungssieg gegen die etablierten Parteien feiern konnte. Trotz eines Anfangserfolges seiner neoliberalen Wirtschaftspolitik mißtraute der Sohn japanischer Einwanderer den Reformkräften des von Terrorismusexzessen und Mißmanagement angeschlagenen demokratischen Systems seiner Vorgänger und setzte im April 1992 mit einem sogenannten Selbstputsch (*Autogolpe*) die Verfassung und das Parlament außer Kraft. Da Diktaturen derzeit in Lateinamerika unpopulär sind, ließ Fujimori seit November 1992 mehrere Wahlen nach seinen Vorgaben durchführen, darunter seine Wiederwahl 1995. Doch der demokratische Anstrich, den er seinem Regime damit geben will, ist leicht zu durchschauen. Eine Regierungskontrolle funktioniert nicht, die Justiz ist zum Willkürinstrument des Präsidenten verkommen, und wesentliche Grundrechte für die Bürger sind außer Kraft

gesetzt. Fujimori hat sich inzwischen seit der erfolgreichen Bekämpfung der Terrororganisationen des Landes und dem Grenzkrieg mit dem Nachbarn Ecuador in eine völlige Abhängigkeit vom Militär begeben, mit dessen Hilfe er de facto Peru als Diktator beherrscht. Von alldem wollte und will der Westen nichts wissen. Peru wird nach wie vor als Demokratie anerkannt, wie erst kürzlich wieder auf dem zweiten Lateinamerika-Gipfel im April 1998 in Santiago de Chile festzustellen war. Während Fidel Castro als Diktator gebrandmarkt wird und auf Druck der USA wieder einmal als einziger Staatschef vom Gipfel ausgeschlossen blieb, zeigte sich der amerikanische Präsident Clinton mehrfach in angeregten Gesprächen mit Fujimori.

2. Die Geiselnahme von Lima

Dabei hatte die Geiselnahme von Lima am 17. Dezember 1996 schlagartig der Weltöffentlichkeit vor Augen geführt, wo die Probleme des Landes liegen. Hatte Fujimori noch im Oktober 1996 während seines Staatsbesuches in Bonn (!) die Guerillaorganisationen seines Landes vor der Presse für „nicht mehr existent“ erklärt, wurde er acht Wochen später durch die Geiselnahme von rund vierhundert hochrangigen Gästen in der japanischen Botschaftsresidenz eines Besseren belehrt. *Sin justicia social, no habra paz* – Kein Frieden ohne soziale Gerechtigkeit – stand auf dem Banner der Rebellengruppe Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), das sie kurz nach der Residenzbesetzung an einem Fenster im zweiten Stock angebracht hatte.

Wo die Politik Armut „produziert“, wo Menschen im täglichen Überlebenskampf nichts mehr zu verlieren haben, gedeihen Haß und Gewalt gegen die herrschende Klasse. Diese Standarderkenntnis aus dem politischen Handbuch hat der peruanische Präsident Jahr für Jahr sträflich vernachlässigt, ganz konzentriert auf das militärische Niederringen des „Leuchtenden Pfades“ und des MRTA.

3. Politische Gefangene aus persönlicher Rache

Es wäre indes falsch, die beiden peruanischen Terrororganisationen als Sozialrevolutionäre zu verklären. Die Senderistas erhielten beispielsweise aufgrund ihres Abschlachtens jener Andenbevölkerung, die ihnen nicht zu Willen war, den Beinamen „Rote Khmer Lateinamerikas“. Erst nach der Regierungsübernahme Fujimoris, der dem Militär alle Freiheiten ließ, konnte 1992 der Anführer Abimael Guzmán gefangenengenommen werden. Heute ist der „Leuchtende Pfad“ bis zur Bedeutungslosigkeit zerschlagen. Die zahlenmäßig beträchtlich kleinere Schwesterorganisation MRTA

⁷ Vgl. Wilhelm Hofmeister, Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4–5/94, S. 14.

zeigte Robin-Hood-Allüren und versuchte mit ihrer spektakulären Geiselnahme vierhundert ihrer Gesinnungsgenossen aus der Einzelhaft freizupressen. Sie machte mit ihrer Aktion auf die unmenschlichen Haftbedingungen (z. B. acht Meter unter der Erde ohne Licht in winzigen Einzelzellen bei geringer Nahrung) aufmerksam und trat für einen politischen Dialog mit der Regierung ein. Eine der nach und nach freigelassenen Geiseln, der linksgerichtete Kongreßabgeordnete Javier Dies Canseca, glaubt, „daß sich die MRTA-Leute geordnet aus der bewaffneten Aktion zurückziehen wollen. Und daß Peru diese Gelegenheit nicht versäumen sollte.“ Doch Fujimori, der den Strafvollzug an seinen politischen Gegnern als persönliche Rache ansieht, schickte am 22. April 1997 ein Sonderkommando in die japanische Residenz. Alle Geiselnahmer wurden getötet. Hätte er anders gehandelt, hätte er sicherlich die Unterstützung seiner militärischen Hausmacht verloren und Peru sähe heute anders aus.

4. Düstere Zukunft

Doch selbst im eigenen Land blieb nach dieser Handstreichaktion ein bitterer Nachgeschmack: Sowohl die in Lima erscheinende Zeitung „La República“ als auch die japanische Zeitung „Mainichi Shimbun“ äußerten aufgrund von Aussagen nicht genannter Zeugen den Verdacht, daß sich die teils jugendlichen MRTA-Rebellen hätten kampflos ergeben wollen, daß sie aber an Ort und Stelle hingerichtet worden seien. Die Regierung ließ denn auch keine Autopsie der Leichen zu. Vielmehr präsentierte sich der Präsident in aufdringlicher Siegerpose, als er in archaisch anmutender Samurai-Haltung vor laufenden Kameras über die Leichname der getöteten Guerilleros stolzierte – ein einmaliger psychologischer Fall in der derzeitigen politischen Landschaft Lateinamerikas.

Walter Haubrich, einer der besten Kenner der Region, glaubt indes nicht, daß Fujimori „die Machtfülle eines Diktators“ anstrebt: „Der pragmatische und wenig intellektuelle Peruaner japanischer Herkunft will nur einfach agieren. Für ihn sind zahlreiche demokratische Grundrechte und die Kontrolle der Regierung durch Parlament und Justiz westlicher Unfug, der sich beim Regieren, beim, wie er es meint, Wiederaufbau des Landes, höchst störend bemerkbar macht.“⁸ Auch Hartmut Sangmeister ist überzeugt, daß sich der „Fujimorismo“ in Peru „auf die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit stützen kann, wenn er wirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen autoritativ durchsetzt, um wechselseitig sich blockierende

gesellschaftliche Partikularinteressen zu überwinden“⁹.

Derzeit formieren sich allerdings die demokratischen Gegner des „Anden-Samurai“. Für die kommende Präsidentschaftswahl im Jahr 2000 wollen oppositionelle Parteien und Gewerkschaften einen gemeinsamen Kandidaten aufstellen, um die Oppositionsstimmen nicht zu zersplittern. Außerdem haben sie mehr als die erforderlichen 1,2 Millionen Unterschriften gesammelt, um eine Volksbefragung initiieren zu können, bei der festgestellt werden soll, ob die Mehrheit der Peruaner einer erneuten Kandidatur Fujimoris zustimmt. Hintergrund ist, daß sich Fujimori aufgrund einer von ihm 1993 manipulierten Verfassungsänderung zum dritten Mal zur Wahl stellen will. In der ursprünglich demokratisch verabschiedeten Fassung war nur *eine* Wiederwahl möglich. Verfassungsrichter, die Fujimoris erneutes Ansinnen vergangenes Jahr in Frage stellten, wurden vom Präsidenten kurzerhand entlassen.

Der Blick auf die politische Entwicklung Perus gibt wenig Anlaß zu Optimismus. Fujimori wird weiterhin Mittel und Wege finden, Wahlen so zu manipulieren, daß sie das von ihm gewünschte Ergebnis zeitigen. Auf Dauer wird er sich aber nicht den sozialen Sprengsätzen inmitten der peruanischen Gesellschaft entziehen können. Diese kann auch er nicht kontrollieren, wie der MRTA-Coup bewiesen hat. Wer ihm dereinst einmal folgen wird, ist derzeit völlig ungewiß.

IV. Das Ende der hundert Jahre Einsamkeit: Kolumbien

Hoffnung gibt es seit kurzem hingegen wieder in einem seit Jahren als hoffnungslos eingeschätzten Land: Kolumbien. Die New York Times hat es einmal das „Bosnien Lateinamerikas“ genannt, weil hier seit 34 Jahren ein blutiger, hinterhältiger Bürgerkrieg tobt, der rund vierzigtausend Todesopfer gefordert und etwa eine Million Menschen zur Flucht veranlaßt hat. Dabei gibt es nur selten direkte Kämpfe. Meist werden entweder von den beiden Guerillaorganisationen, die etwa die südliche Hälfte des Landes kontrollieren, oder von den rechten Todesschwadronen (*Paramilitares*) Dörfer zerstört, Anschläge verübt, Politiker ermordet, entführt und eingeschüchtert. Worum es bei diesem Krieg geht, wissen selbst langjährige Kenner kaum mehr zu sagen. Schon einmal erlebte

⁸ Walter Haubrich, Der lange Weg von der Diktatur zur Demokratie, in: Internationale Politik, 52 (1996) 7, S. 15.

⁹ Hartmut Sangmeister, Demokratie und Marktwirtschaft in Lateinamerika, in: Internationale Politik, 52 (1996) 7, S. 7.

Kolumbien einen blutigen Bürgerkrieg, der 1958 zu Ende ging. Danach entwickelte sich der Andenstaat in einer bewundernswerten Leistung zu einer funktionierenden Demokratie, aber nur für wenige Jahre.

1. Patt zwischen Regierung und Guerilla

Die soziale Ungerechtigkeit zwischen reichen Großgrundbesitzern sowie Industriemagnaten, deren Machtstrukturen teilweise noch aus der spanischen Kolonialzeit stammen, und armen Tagelöhnern ermutigte linke Guerillaorganisationen Mitte der sechziger Jahre, ihren Terror zu beginnen. Die reaktionären Kräfte Kolumbiens reagierten mit Gegenterror. Seit vielen Jahren besteht zwischen beiden politischen Machtblöcken eine Pattsituation, die zu Lasten der Bevölkerung geht. In weiten Teilen des Landes sieht sich die Regierung außerstande, mit Polizei und Militär die Sicherheit ihrer Bürger zu garantieren. Vor allem die Landbevölkerung ist deshalb gezwungen, sich ungewollt mit den Rebellen zu arrangieren – und wird dafür immer wieder von den Paramilitäres, die von Großgrundbesitzern und Drogenkartellen finanziert werden, bestraft. Die innenpolitische Lage Kolumbiens ist also eher mit der in Algerien als in Bosnien zu vergleichen.

Neben den politisch motivierten gewaltsamen Auseinandersetzungen gibt es zahlreiche kriminelle Mafia-Konflikte, die Kolumbien zu einem der gefährlichsten Staaten der Erde gemacht haben. In keinem anderen Land werden, meist um Geld zu erpressen, so viele Menschen verschleppt wie in Kolumbien. 1997 wurden 1 300 Fälle von Entführung und rund 30 000 Morde registriert.

Das Militär mit rund 110 000 Soldaten hat bei seinen Fahndungen nach Rebellen ebenfalls zahlreiche tödliche Menschenrechtsverletzungen begangen und ist in der Bevölkerung weitgehend diskreditiert. Das amerikanische Verteidigungsministerium hat deshalb vor kurzem prophezeit, daß die Guerilla die kolumbianischen Streitkräfte innerhalb der nächsten fünf Jahre militärisch besiegen werde¹⁰.

Das Land ist zudem international in den vergangenen vier Jahren in die Isolierung geraten, da der bisher regierende Präsident Samper nicht den Verdacht zerstreuen konnte, bei seiner Wahl im Jahr 1994 nur mit Hilfe von Schmiergeldern großer Rauschgiftkartelle an die Macht gekommen zu sein. Die Guerillas, die sich durch Drogenanbau und -handel selbst finanzieren, brachen mit Bekanntwerden dieses Skandals die 1992 mit der Regierung begonnenen Friedensgespräche ab. Die

USA verhängten vor mehr als zwei Jahren Sanktionen gegen Kolumbien, das als weltgrößter Produzent und Händler von Kokain und als wichtigster Lieferant für Heroin gilt. Dennoch gelang es dem schwer angeschlagenen Präsidenten Samper, seine vierjährige Amtszeit durchzustehen und sogar kurz vor Ablauf seiner Präsidentschaft auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung einige Erfolge zu erzielen. Die Zeit der großen Drogenbarone in Cali und Medellín scheint vorbei: Im Februar wurde der letzte noch in Freiheit befindliche Drogenboss, José Urrego, in der Nähe von Medellín festgenommen. Die Verhaftung Urregos werteten selbst die kritischen Vereinigten Staaten als gelungenen Schlag gegen die kolumbianische Drogenmafia und hoben ihre Sanktionen wieder auf, wohl auch in Hinblick auf die Neuwahlen Ende Mai 1998.

Seit Jahren schon gab es allerdings keine echten freien Wahlen mehr, da die Guerilla-Gruppen „Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens“ (FARC) und das „Nationale Befreiungsheer“ (ELN) Wahllokale grundsätzlich zu „militärischen Zielen“ erklären. Vor jeder Wahl haben sie bislang mit Gewaltaktionen geantwortet. Auf diese Weise wurde jeder Urnengang zum Kräftemessen zwischen Rebellen und Regierung um die Staatsgewalt. Vor den letzten landesweiten Kommunalwahlen im November 1997 sind mehr als einhundert Kandidaten und amtierende Bürgermeister zumeist von der Guerilla, aber auch von Paramilitäres ermordet worden.

2 000 Kandidaten haben unter Todesdrohungen ihre Bereitschaft, für ein öffentliches Amt zu kandidieren, wieder zurückgezogen. Mehr als dreihundert haben ihre Kandidatur aufgegeben, nachdem sie entführt und mißhandelt worden waren. Daß sich dennoch 49 Prozent der Wähler – 1994 waren es zwei Prozent weniger – von den Drohungen nicht haben einschüchtern lassen, kann durchaus als deutlicher Beweis für den Demokratiewillen der Kolumbianer gewertet werden.

2. Neuer Präsident weckt hohe Erwartungen

Große Erwartungen erweckt nun der neue, im Juni 1998 gewählte Präsident Andrés Pastrana, der am 7. August sein Amt antrat. Pastrana, der sich schon im Wahlkampf als Garant des Wechsels präsentiert hatte, löste eines seiner wichtigsten Wahlversprechen umgehend ein: Anfang Juli traf er sich mit Führern der FARC, „irgendwo in Kolumbien“, wie es in seiner Presseerklärung hieß¹¹. Zur Überraschung seiner Landsleute veröf-

10 Vgl. Diana J. Schemo, Colombia President-Elect meets Rebels, in: IHT vom 11. Juli 1998.

10 Columbia already lost?, in: IHT vom 16. April 1998.

fentlichte Pastrana zudem eine Videoaufnahme der ersten Zusammenkunft eines Präsidenten mit der Guerilla, auf der er sogar den legendären FARC-Chef Manuel Marulanda umarmte. Der Friede in Kolumbien scheint mit dem neuen Mann an der Spitze des Staates plötzlich zum Greifen nahe.

3. Deutsche Bischöfe und „Los Mauss“

Während Pastrana mit den FARC Friedensverhandlungen binnen neunzig Tagen nach seinem Amtsantritt vereinbarte, verhandelte zeitgleich in Deutschland das ELN mit dem vom kolumbianischen Parlament beauftragten Nationalen Friedensrat (CNP). Die Initiative dazu ging nach offiziellen Angaben von der Deutschen und Kolumbianischen Bischofskonferenz aus. Aus anderen Quellen war indes zu erfahren, daß die Vermittlerrolle der deutschen Katholiken maßgeblich durch das Ehepaar Ida und Werner Mauss hergestellt worden war.

„Los Mauss“, wie das Privatagentenpaar in Kolumbien genannt wird, sind die bekanntesten und gleichzeitig dubiosesten Deutschen Lateinamerikas. In die Schlagzeilen gerieten sie, als ihre Aktion zur Befreiung der deutschen Managergattin Brigitte Schoene aus den Händen des ELN ruchbar wurde. *Los Mauss* wurden im November 1996 am Flughafen von Medellín verhaftet und lösten seither Unstimmigkeiten zwischen Bogotá und Bonn aus, da – bis heute – die wahre Rolle der Bundesregierung als „Auftraggeber“ des Ehepaares Mauss ungeklärt ist. Im Mai 1998 wurde allerdings gegen Los Mauss der Vorwurf der illegalen Zusammenarbeit mit der Guerrilla fallengelassen. Seither befinden sich beide wieder auf freiem Fuß.

Daß das deutsche Agentenpaar die Friedensgespräche mit dem ELN vermittelt hat, wird auch aus der Tatsache deutlich, daß bei den Gesprächen zwischen Guerilla und kolumbianischer Regierung in Mainz und im Kloster Himmelsporten bei Würzburg beide mit am Tisch saßen. Daß hier ausgerechnet die Katholische Bischofskonferenz den Gesprächsrahmen ermöglicht, verwundert nicht, wurde das ELN doch 1966 von Priestern und Studenten gegründet, die sich an der Befreiungstheologie orientierten.

Die mächtigeren FARC hingegen geben sich bis heute orthodox kommunistisch und werden es Präsident Pastrana politisch nicht leichtmachen. Dennoch zeichnet sich für das seit drei Jahrzehnten

gequälte Land ein deutlicher Silberstreifen am politischen Horizont ab – einzig und allein hervorgerufen durch die Wahl eines integren, unabhängigen Mannes. Mit Pastrana kann in den nächsten Monaten schon das Udenkbare möglich werden: das Ende des Bürgerkrieges und damit auch ein Ende des größten Teils der Drogenanbau- und -handelsstrukturen sowie die Rückkehr zur Demokratie für alle Kolumbianer.

V. So demokratisch wie noch nie

Die Beispiele Mexiko und Kolumbien, wo innerhalb der letzten zwölf Monate eine echte Trendwende zu Stabilität und Demokratie geglückt ist, lassen hoffen, daß sich in absehbarer Zeit auch die letzten beiden autoritär regierten Staaten der Region, Kuba und Peru, diesem Sog nicht entziehen können. Denn Lateinamerika präsentiert sich derzeit so demokratisch wie noch nie seit der Unabhängigkeit der meisten Staaten zwischen 1810 und 1820.

Zwischen Juni 1997 und Mai 1998 fanden in der Region zehn Präsidenten- und Parlamentswahlen statt, obwohl Millionen Lateinamerikaner wirtschaftlich unter der Demokratie leiden und Kriminalität und Massenarmut zugenommen haben. Cesar Gaviria, Generalsekretär der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), ist überzeugt, daß Lateinamerika künftig demokratisch bleiben wird. In einem Punkt hat es Europa, respektive Deutschland sogar etwas voraus: In Lateinamerika sind viel mehr Frauen in Spitzenpositionen an politischen Prozessen beteiligt, als es hierzulande überhaupt denkbar wäre. Paradox – aber die eigentlichen „Machos“ regieren mit Hilfe von Quoten in der Alten Welt. In Mexiko hingegen ist ohne Quotenregelung eine Frau Außenministerin; einfach deshalb, weil sie dafür geeignet ist! In Bolivien und Argentinien gibt es Senatorinnen. In Bolivien gab es mit Lidia Gueiler sogar schon einmal eine Staatspräsidentin. In Honduras und Kolumbien kandidierten bei den letzten Präsidentschaftswahlen Frauen, die auf beachtliche Werte kamen. Für die Präsidentschaftswahlen in Venezuela im Dezember dieses Jahres gilt die unabhängige ehemalige Miss Universum, Irene Saéz, mit Abstand als aussichtsreichste Kandidatin!

Militär und Politik im Süden Lateinamerikas

Südamerika ist heute frei von Militärregierungen. Unter ökonomischen Gesichtspunkten immer wieder als „verlorenes Jahrzehnt“ stigmatisiert, waren die achtziger Jahre politisch-institutionell in den meisten Ländern des Subkontinents vom Rückzug der Streitkräfte aus der Regierungsverantwortung geprägt. Der *wind of change* erfaßte die Militärdiktaturen in Ecuador (Regimewechsel bereits 1979), Peru (1980), Bolivien (1982), Argentinien (1983), Brasilien (1985), Uruguay (1985), Paraguay (1989 bzw. 1993) und Chile (1990). Viele Hoffnungen, die mit der Vision vom Anbruch eines demokratischen Zeitalters geweckt worden waren, wurden allerdings bald von der politischen Realität eingeholt. Besonders die Erfahrungen, daß die postautoritären Regierungen den ehemaligen Machthabern im Endeffekt relativ machtlos gegenüberzustehen schienen – was vor allem in dem verbreiteten Phänomen der Straflosigkeit für begangene Menschenrechtsverletzungen seinen Ausdruck fand –, sorgte für eine „Entzauberung“ der jungen Demokratien. Schnell machte die Formulierung von der *democracia tutelada*, von der von den Militärs bevormundeten Demokratie die Runde.

Im vorliegenden Beitrag werden die Länder Argentinien, Chile, Uruguay und Paraguay hinsichtlich eines Aspektes untersucht, der als *Conditio sine qua non*, als „neuralgischer Punkt“¹ demokratischer Konsolidierung gilt, nämlich die Herstellung ziviler Überordnung, verstanden als Unterordnung des Militärs unter die Autorität und Kontrolle einer demokratisch gewählten Regierung. Dabei wird im folgenden davon ausgegangen, daß die diesbezüglichen Erfolgsaussichten sowohl mit eventuell bereits vorhandenen vorautoritären Erfahrungen mit der Demokratie als Herrschaftsform und einer entsprechend geprägten politischen Kultur, die die Zeit autoritärer Herrschaft womöglich überdauert hat, als auch mit der

konkreten Ausgestaltung und dem Ausmaß der Steuerung des demokratischen Transitionsprozesses durch die militärischen Machthaber in Zusammenhang stehen. Nach einem knappen historischen Überblick über die traditionelle politische Rolle der Streitkräfte in den vier Ländern und die Art der Militärregime wird deswegen im folgenden auch auf den Typ des jeweiligen Systemwechsels eingegangen. Es stellt sich dann die Frage, ob sich das Militär über den Abschied von der Regierungsverantwortung hinaus tatsächlich als politische Elite zurückgezogen und einer zivil-demokratischen Kontrolle unterstellt hat². Gibt es ein klares Primat der Politik oder verfügt das Militär über eine Veto-Macht gegenüber der Regierung?

Zivile Suprematie unter demokratischen Vorzeichen gilt als hergestellt, wenn alle folgenden Bedingungen erfüllt sind:

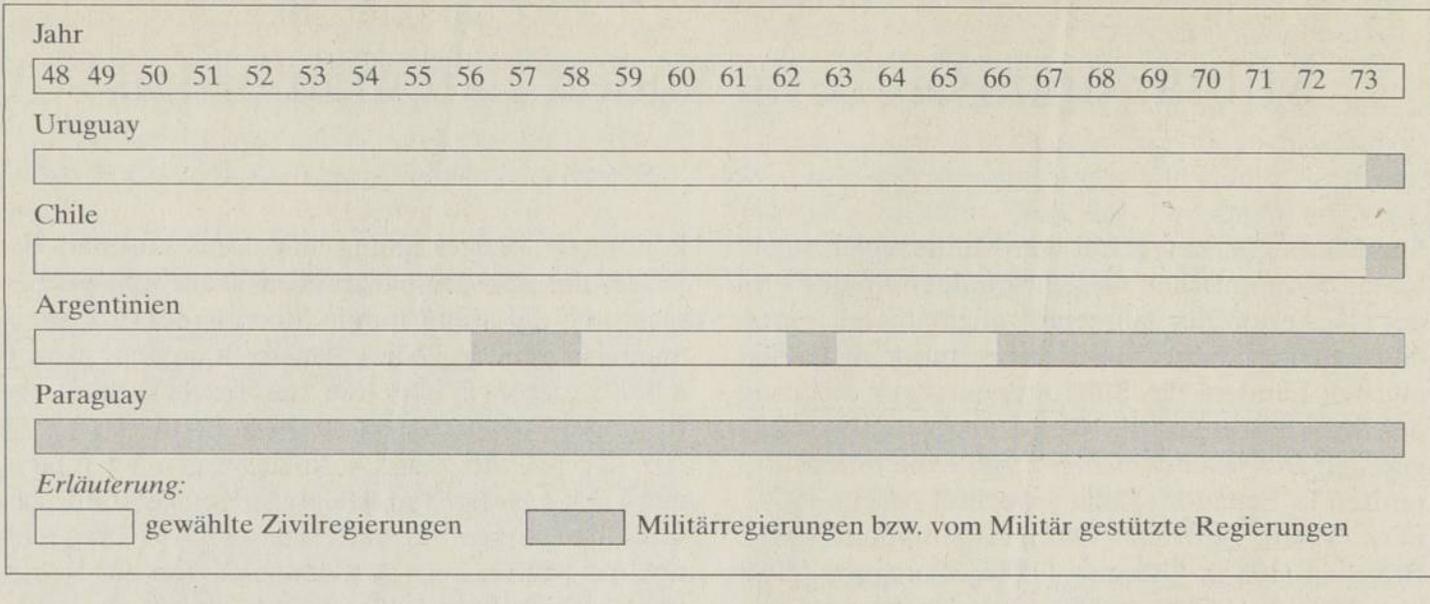
1. Die Ausübung ziviler Kontrolle über die Militärs wurde über mehrere Jahre hinweg so selbstverständlich praktiziert, daß sie als fester Bestandteil der politischen Kultur betrachtet werden kann.
2. Es existieren keine verfassungsmäßig garantierten bzw. institutionell abgesicherten autoritären Enklaven, mit denen sich die Militärs der zivilen Autorität entziehen können.
3. Es kam in den zurückliegenden Jahren nicht zu militärischen Machtdemonstrationen zum Zwecke der „Erpressung“ der Regierung (z. B. in Form eines Aufstandes, einer Rebellion).
4. Es besteht darüber hinaus offensichtlich keine Interventionsbereitschaft der Militärs, worunter die Androhung eines Putsches ebenso verstanden wird wie die Ausübung von politischem Druck auf die gewählte Regierung beispielsweise durch zivilmilitärische Allianzen mit anderen gesellschaftspolitisch relevanten Kräften³.

1 Adam Przeworski, *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge 1991, S. 29. Vgl. u. a. auch Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven 1989, S. 245; J. Samuel Valenzuela, *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions*, in: Scott Mainwaring/Guillermo O'Donnell (Hrsg.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame 1992, S. 87; Felipe Agüero, *Toward Civilian Supremacy in South America*, in: Larry Diamond u. a. (Hrsg.), *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, Baltimore – London 1997, S. 177.

2 Zur Rolle anderer kollektiver Akteure in der Politik der *Cono Sur*-Länder vgl. u. a. Klaus Bodemer/Sandra Carreras, *Die politischen Parteien im demokratischen Transitions- und Konsolidierungsprozeß in Südamerika: Argentinien, Chile und Uruguay im Vergleich*, in: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider (Hrsg.), *Systemwechsel 3: Parteien im Transformationsprozeß*, Opladen 1997, S. 171–213; Peter Birle/Peter Imbusch/Christoph Wagner, *Unternehmer und Politik im Cono Sur. Eine vergleichende Analyse*, in: *Lateinamerika Jahrbuch 1997*, Frankfurt a. M. 1997, S. 58–85.

3 Vgl. Wolfgang S. Heinz, *Militär und Demokratie*, in: Detlef Nolte/Nikolaus Werz (Hrsg.), *Argentinien. Politik, Wirt-*

Übersicht: Militärregierungen 1948–1973



5. Die Exekutive hat sich, quasi als Testfall, in einer konkreten Konfliktsituation gegen die zuvor artikulierten Interessen der Militärs durchgesetzt, wobei die Entscheidung dann auch entsprechend akzeptiert wurde⁴.

I. Zum traditionellen Verhältnis von Militär und Politik

„Ein vom Militär erzwungener bzw. nach einem Wahlsieg der Opposition verhinderter Machtwechsel; der Einsatz von Truppen gegen rebellierende Bauern, gegen Streikende und Demonstranten; ein General in Pose auf dem Präsidentenstuhl – dergleichen Meldungen und Bilder kamen jahrzehntelang vorzugsweise aus Lateinamerika, wo Militär-Caudillos seit den Unabhängigkeitskriegen eine zentrale Rolle in der Politik gespielt hatten.“⁵ Obwohl diese plakative Darstellung insgesamt durchaus zutreffend ist, wird sie den Unterschieden in der Entwicklung der hier behandelten Länder kaum gerecht. Dies wird schnell deutlich, wenn – siehe Übersicht oben – nicht nur die letzten 25 Jahre, sondern auch die 25 Jahre davor betrachtet werden.

In *Paraguay* herrschte nach Jahren der politischen Instabilität mit häufig wechselnden Regierungen ab 1954 35 Jahre lang General Stroessner. Die Macht seines autoritären Regimes stützte sich auf drei Pfeiler: die *Colorado*-Partei, den Staatsappa-

schaft, Kultur und Außenbeziehungen, Frankfurt a. M. 1996, S. 225.

⁴ Vgl. F. Agüero (Anm. 1), S. 179.

⁵ Friedemann Büttner, Militärregime in der „Dritten Welt“, in: Reiner Steinweg (Red.), Militärregime und Entwicklungspolitik, Frankfurt a. M. 1989, S. 58.

rat und das Militär, das seit dem Ende des Chaco-Krieges gegen Bolivien im Jahr 1935 als politischer Akteur deutlich an Bedeutung gewonnen hatte. Geling es Stroessner in Paraguay, eine repressive Stabilität des politischen Systems herzustellen, so nahm die Entwicklung in *Argentinien* einen deutlich wechselhafteren Verlauf. Dort lösten sich ab 1930 durch Putsch installierte Militärregierungen und demokratisch gewählte Präsidenten gegenseitig ab. Es gab keine längeren Phasen wirklich demokratischer Herrschaft, keiner der gewählten Präsidenten konnte seine Amtszeit regulär beenden, geschweige denn sein Amt an einen ebenfalls gewählten Nachfolger abgeben. Der Putsch von 1976 war der sechste gelungene Staatsstreich seit 1930. Die argentinischen Militärs waren dauerhaft als zentraler Machtfaktor in der nationalen Politik präsent.

Völlig anders gestalten sich die historischen Konstellationen in Chile und Uruguay. Dort sind demokratische Erfahrungen sehr ausgeprägt und gehen zeitlich auch hinter das in der Abbildung erfaßte Jahr 1948 zurück. *Chile* erlebte in den 143 Jahren vor dem Putsch im September 1973, mit dem die demokratisch gewählte, sozialistische Regierung Allende gestürzt wurde, lediglich vier Monate unter einer Militärjunta⁶. Dieses Phänomen ist allerdings nicht gleichzusetzen mit einer durchgängigen Bedeutungslosigkeit der Militärs als politischer Akteur. Besonders Mitte der zwanziger bis Anfang der dreißiger Jahre dieses Jahrhunderts übten sie einen nicht unerheblichen Einfluß auf die nationale Politik aus⁷. Im Unterschied

⁶ Vgl. Peter Thiery, Staat, institutioneller Wandel und Entwicklung in Chile (1973–1996), Mainz, Diss. 1997, S. 2.

⁷ Vgl. Frederick M. Nunn, The Military in Chilean Politics, 1924–32, in: Brian Loveman/Thomas M. Davies (Hrsg.), The Politics of Antipolitics. The Military in Latin America, Wilmington 1997, S. 83–91.

dazu waren in *Uruguay* die Militärs im 20. Jahrhundert bis Ende der sechziger Jahre als relevanter politischer Akteur praktisch nicht in Erscheinung getreten. Selbst bei einem diktatorischen Intermezzo Anfang der dreißiger Jahre spielten sie keine nennenswerte Rolle.

Zusammenfassend lassen sich vier unterschiedliche Typen der traditionellen Beziehungen zwischen Militär und Politik mit Blick auf die Stabilität des politischen Systems identifizieren:

- Stabilität mit Hilfe der Streitkräfte im Rahmen eines autoritären Systems (*Paraguay*),
- häufige Regimewechsel (Instabilität) mit Beteiligung der Militärs (*Argentinien*),
- demokratische Stabilität mit den Streitkräften als politischer Akteur (*Chile*) sowie
- demokratische Stabilität ohne besondere politische Relevanz der Militärs (*Uruguay*).

Die Militärregime, die in den siebziger Jahren in *Argentinien*, *Chile* und *Uruguay* errichtet worden waren, sind dem Typus des bürokratischen Autoritarismus zuzuordnen. Sie operierten auf einer ähnlichen ideologischen Basis (sogenannte Doktrin der Nationalen Sicherheit), indem sie mit klaren, gegen innere Kräfte gerichteten Feindbildern als Retter der Nation mit dem Anspruch auftraten, „christlich-abendländische Werte“ bewahren und „Ruhe und Ordnung“ wiederherstellen zu wollen. Allerdings war die Führungsebene im Herrschaftsapparat der drei Länder jeweils anders strukturiert. Während sich in *Chile* relativ bald nach dem Sturz Allendes eine stark auf General Pinochet ausgerichtete, 17 Jahre währende Diktatur (1973–1990) etablieren konnte, teilte sich in *Argentinien* von 1976 bis 1983 eine aus den Führern der drei Teilstreitkräfte zusammengesetzte Junta die Macht, die mit verschiedenen Galionsfiguren kaum den Eindruck eines geschlossenen Machtblocks erweckte. Die militärischen Machthaber in *Uruguay* wiederum agierten die längste Zeit ihrer von 1973 bis 1985 dauernden Herrschaft dergestalt hinter einer zivilen Fassade, daß sie bis 1981 keinen Angehörigen der Streitkräfte als Präsidenten an die Spitze der Regierung stellten. Im Unterschied zu den drei genannten Ländern handelte es sich in *Paraguay* um eine traditionelle, patrimoniale Diktatur zentralamerikanischer bzw. karibischer Prägung. Das Stroessner-Regime verband Elemente einer Militärregierung mit Merkmalen einer personalistisch ausgerichteten Diktatur in alter *Caudillo*-Manier, die zusätzlichen Rückhalt durch eine Staatspartei erfuhr.

II. Charakteristika der demokratischen Transitionsprozesse

Idealtypisch lassen sich fünf Modi des Systemwechsels unterscheiden: ausgehandelte Transition – von alten Regimeeliten gelenkter Übergang – von unten erzwungener Systemwechsel (Revolution) – Kollaps/Zusammenbruch des alten Regimes – „Neu“gründung von Staaten⁸. Der Fall *Argentinien* gilt typologisch in der Regel als ein Paradebeispiel für den Zusammenbruch eines autoritären Regimes. Auf der Basis der für interne Konflikte anfälligen Herrschaftskonstruktion traten verstärkt ab 1981 Divergenzen offen zutage. Uneinigkeit herrschte sowohl über die Wirtschaftspolitik als auch darüber, ob vorsichtige, kontrollierte Öffnungstendenzen des autoritären Regimes eingeleitet werden sollten. Nach nur sechs Monaten im Präsidentenamt wurde General Viola gestürzt, und es setzten sich die *Hardliner* in den Reihen der Militärs durch. Deren Machtbasis erodierte jedoch zunehmend, es kam zu einer wachsenden gesellschaftlichen Mobilisierung gegen die Diktatur.

Auf der Suche nach neuen Quellen der Legitimationszufuhr entwickelten die Streitkräfte ein hohes Maß destruktiver Kreativität. Mit der Invasion der seit 1833 von Großbritannien besetzten und von *Argentinien* beanspruchten Falkland/Malvinas-Inseln lösten sie eine Welle nationalistischen Überschwangs in der argentinischen Gesellschaft aus. Wirklich herrschaftsstabilisierende Effekte angesichts der „Rückeroberung der Malvinas“ blieben allerdings aus. Denn mit der militärischen Niederlage Mitte 1982 waren die Streitkräfte nun auch auf ihrem ureigensten Terrain gescheitert. In den folgenden eineinhalb Jahren der Verhandlungen zwischen den Noch-Machthabern und Vertretern aus Gewerkschaften und Parteien, vor allem der peronistischen Partei, gelang es den Militärs aufgrund des kompletten Legitimationsverlustes (sie waren wirtschaftlich, moralisch und sogar militärisch diskreditiert) nicht, den Machtwechsel mit irgendwelchen Bedingungen zu verknüpfen.

In *Uruguay* initiierten die Militärs mit einem Projekt, das eigentlich der langfristigen Stabilisierung ihres Herrschaftssystems dienen sollte, ungewollt den Transitionsprozeß. Völlig überraschend sprach sich die Mehrheit der Bevölkerung Ende 1980 in einem Plebiszit gegen eine Verfassung aus, mit der

⁸ Vgl. Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider/Dieter Segert, Einleitung, *Die Institutionalisierung der Demokratie*, in: dies. (Hrsg.), *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen 1996, S. 17.

die autoritären Machthaber ihre dominierende Rolle in der weiteren politischen Entwicklung des Landes festschreiben wollten.

Im Rahmen eines ausgehandelten Überganges kam es 1983 zu Verhandlungen zwischen den Militärs und den politischen Parteien als den zentralen politischen Akteuren der vordiktatorialen Zeit. Die Machtposition der Streitkräfte war dabei insofern zusätzlich geschwächt, als Ende 1982 parteiinterne Wahlen zu den Führungsgremien der traditionellen Parteien durchgeführt wurden, aus denen eindeutig die regimekritischen Kräfte als Sieger hervorgingen. Damit hatten die Militärs nicht nur zumindest indirekt eine zweite empfindliche Niederlage per Stimmzettel erlitten, sondern ihr Gegenüber bei den folgenden Verhandlungen war nun auch demokratisch legitimiert. Zudem wurde der Übergangsprozeß von einer breiten gesellschaftlichen Mobilisierung gegen die autoritären Machthaber getragen. Als Ergebnis des offiziellen zivil-militärischen Dialoges gelang es den Streitkräften nicht, ihre Position als politischer Machtfaktor institutionell und/oder strukturell in irgendeiner Form abzusichern.

Anders als in Uruguay konnten sich die Militärs in Chile mit der von ihnen erarbeiteten Verfassung durchsetzen. Per Volksabstimmung wurde 1980 eine Übergangsdiktatur etabliert, die das komplette Jahrzehnt überdauern sollte. Die Position der Militärregierung war so gefestigt, daß die Machthaber keinerlei Veranlassung sahen, mit der Regimeopposition Verhandlungen über die Rückkehr zur Demokratie aufzunehmen. Jegliche Versuche, dem von den Militärs komplett gesteuerten Übergangsprozeß entgegenzuwirken oder gar Pinochet zu stürzen, blieben ohne Erfolg.

Erst das Plebiszit von 1988, bei dem über einen von der Junta vorgeschlagenen Präsidentschaftskandidaten (Pinochet) abgestimmt wurde, sollte den regimekritischen Kräften im Rahmen der von den Militärs aufgestellten Spielregeln die Gelegenheit geben, den Machthabern eine Niederlage zuzufügen. Alle Unwägbarkeiten einkalkulierend, hatten die Militärs allerdings Vorsorge getroffen: Zusätzlich zur eigenen juristischen und materiellen Absicherung hatten sie ihre Machtposition auch unter einer zukünftigen demokratischen Regierung festgeschrieben.

In Paraguay war der Sturz Stroessners im Februar 1989 das Ergebnis eines internen Machtkampfes der Streitkräfte. Mit General Rodríguez übernahm der bisherige Oberkommandierende des Heeres und zweite Mann hinter Stroessner dessen Amt als Staatspräsident. Als führender Kopf der alten Machtclique knüpfte er – aus welchen Beweggründen auch immer – allerdings nicht an die Tradition

des alten Diktators an, sondern leitete den demokratischen Übergang ein, ohne daß hier der Opposition eine besondere Bedeutung zukam.

Entscheidende Schritte im Transitionsverlauf bildeten die Verabschiedung einer neuen Verfassung im Juni 1992, in der explizit die Wiederwahl des amtierenden Präsidenten ausgeschlossen wurde, sowie schließlich im Mai 1993 als *founding elections* die ersten freien Wahlen auf nationaler Ebene, aus denen allerdings die alte Stroessner-Partei, die *Colorado*-Partei, siegreich hervorging. Zum Präsident gewählt wurde der Zivile Juan Carlos Wasmosy. Doch trotz veränderter Rahmenbedingungen blieben die Streitkräfte nach der von der alten Regimeelite unter Ausschluß von Stroessner gelenkten Transition ein zentraler Macht- und Ordnungsfaktor.

III. Die Rolle der Streitkräfte in der Demokratie

Die politische Rolle der Streitkräfte in der Demokratie der einzelnen Länder wurde nicht nur von der konkreten Ausgestaltung des Transitionsprozesses geprägt, sondern auch von den Hinterlassenschaften der autoritären Machthaber. In Argentinien und Uruguay hatten sich die Militärs ethisch-moralisch aufgrund der massiven Menschenrechtsverletzungen selbst diskreditiert sowie ihre Unfähigkeit bewiesen, wenn es um die Umsetzung der autoritären Regimen immer wieder zugeschriebenen Modernisierungskapazitäten ging. Als Träger des sozialen Wandels, als der die Militärs vor allem in den sechziger Jahren von zahlreichen Entwicklungstheoretikern gesehen wurden, waren sie gescheitert; „sozialer Wandel“ bedeutete in der Realität die massive Einschränkung politischer und ziviler Freiheiten sowie den Aufbau eines menschenverachtenden Repressionsapparates. Ergebnis ihrer Wirtschaftspolitik war ein ökonomisches Desaster, entsprechend verheerend war ihr Image in der Bevölkerung⁹. Auch konnten sie von der „herrschenden Klasse“ nicht länger als verlässlicher Bündnispartner betrachtet werden¹⁰.

9 Bei einer Meinungsumfrage in Uruguay im August 1985 wurde beispielsweise das Vertrauen der Bevölkerung in neun Institutionen abgefragt. An erster Stelle rangierten die politischen Parteien mit einem Wert von + 57, an letzter Stelle die Streitkräfte mit – 73. Lediglich 5 % der Befragten empfanden gegenüber den Streitkräften überhaupt noch Sympathie; vgl. Juan J. Linz/Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore – London 1996, S. 158.

10 Vgl. Adam Przeworski u. a., *Sustainable Democracy*, Cambridge – New York 1995, S. 48.

Demgegenüber traten die Streitkräfte in Chile und Paraguay nicht als Verlierer den Rückzug aus der unmittelbaren Regierungsverantwortung an. Zwar stand gerade die chilenische Militärdiktatur der argentinischen und uruguayischen hinsichtlich staatlicher Repressionsmaßnahmen um nichts nach, mit Blick auf die Wirtschaftspolitik wurde ihr aber immer wieder ein positives Ergebnis attestiert. Sowohl in Paraguay als auch in Chile konnten sich zudem die Streitkräfte auf ihre Fahnen schreiben, den Übergang zu einer „geschützten Demokratie“ selbst eingeleitet zu haben. Welche Rolle als politischer Akteur spielten nun die Streitkräfte nach der Amtsübernahme durch demokratisch legitimierte Regierungen im einzelnen?

Die neunziger Jahre in *Paraguay* sind Jahre des politischen Wandels. Es entstehen neue Parteien, Gewerkschaften, Bauernverbände und andere gesellschaftspolitische Interessenorganisationen. Im Mai 1994 kommt es zum ersten Generalstreik seit 35 Jahren. Bereits unmittelbar nach dem Putsch 1989 war die Pressezensur aufgehoben worden; neu entstehende Medien scheuen sich nicht, auch die Regierung einer kritischen Berichterstattung zu unterziehen. Institutionelle Reformen, wie die des Wahlsystems 1990, mit der dem Machterhalt der *Colorado*-Partei dienende Regelungen undemokratischen Charakters aufgehoben wurden, oder wie die Verankerung zumindest formaler Gewaltenteilung und -trennung in der Verfassung von 1992 schaffen Grundvoraussetzungen zur Etablierung demokratischer Verhältnisse¹¹. Doch auch nach den Wahlen von 1993 blieben die Militärs Teil der herrschenden Elite. Zur Wahrung ihrer im patrimonialen System erworbenen wirtschaftlichen Privilegien steht die Militärführung weiterhin in engen Korruptionsverbindungen mit den Spitzen der Exekutive¹².

Militärs wie Ex-General Oviedo verkörpern die immer noch existente, autoritär geprägte politische Kultur Paraguays und den Machtanspruch der Streitkräfte. Noch als General im Dienst hatte er ähnlich wie andere Militärs massiv den Wahlkampf von Wasmosy unterstützt und unmißverständlich zu verstehen gegeben, daß bei einem Sieg der Opposition mit einer Intervention der Streitkräfte zu rechnen sei¹³. Im Gegenzug setzte Wasmosy nach gewonnener Wahl seinen Unterstützer Oviedo als Oberbefehlshaber der Streit-

kräfte ein, ohne daß dies eine Unterordnung der Militärs unter die Autorität der Regierung implizierte. Als Wasmosy beispielsweise einen ihm gegenüber loyalen General im Amt beläßt, den Oviedo auf einen unbedeutenden Posten abschieben wollte, kam es zu Putschgerüchten.

Die Spannungen zwischen beiden gipfelten im April 1996 in einem Putschversuch, mit dem Oviedo sich der Absetzung als Oberbefehlshaber des Heeres zu widersetzen versuchte. Wasmosys Konfliktlösungsstrategie lief darauf hinaus, dem meuernden General zur Beschwichtigung das Amt des Verteidigungsministers anzubieten; erst auf öffentlichen Druck aus dem In- und Ausland akzeptierte Oviedo die Entlassung. In der Folgezeit bis zu den Präsidentschaftswahlen im Mai 1998 blieb er Hauptakteur einer Polit-Posse ohnegleichen mit Beschimpfungen, Arreststrafen wegen Beleidigung der Würde des Staatspräsidenten und anschließender Aufhebung des Urteils durch ein Berufungsgericht, Hausdurchsuchungen, angeblichen Mordkomplotten, Umsturzplänen usw. Letztlich allerdings scheiterte Oviedo mit seinen Ambitionen, für das Präsidentenamt zu kandidieren und mußte statt dessen die Wahlen von der Gefängniszelle aus verfolgen.

Allerdings ging die *Colorado*-Partei erneut siegreich aus den Wahlen hervor und stellt nun mit Raúl Cubas Grau einen Präsidenten, der nicht nur als Fürsprecher Oviedos gilt, sondern eine solche Position einnimmt, daß bislang unklar ist, wer nun wirklich das Land regiert¹⁴. Klar hingegen ist weiterhin, daß zivile Suprematie in Paraguay ausgeschlossen bleibt, solange die Verquickung von Regierungspartei und Streitkräften fortbesteht. In diesem Zusammenhang ist auch das von der *Colorado*-Partei Mitte Mai 1998 angekündigte Amnestiegesetz zu sehen, das nicht nur die Freilassung Oviedos, sondern auch die Rückkehr von Ex-Diktator Stroessner aus dem brasilianischen Exil ermöglichen würde.

Neben Paraguay ist *Chile* heute das einzige postautoritäre Regime in Südamerika mit starken Parteien, die sich mit dem vorausgegangenen Militärregime identifizieren¹⁵. Doch trotz beachtlicher Wahlerfolge der dem Ex-Diktator Pinochet nahestehenden Rechtsparteien gibt es hier keine autoritäre Kontinuität in der unmittelbaren Regierungsverantwortung. Ununterbrochen seit der

11 Vgl. Carlota Jackisch, Der Fall Paraguay im Kontext des politischen Systemwandels in Lateinamerika, in: Wilhelm Hofmeister/Josef Thesing (Hrsg.), Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika, Frankfurt/M. 1996, S. 317 ff.

12 Vgl. Susanna Sottoli, Paraguay nach Stroessner: Fortschritte und Probleme des Demokratisierungsprozesses, in: Jahrbuch Dritte Welt 1997, München 1996, S. 224.

13 Vgl. Ralf Stefan Beppler, Demokratisierung in Paraguay: Akteure, Verlauf und Aussichten eines Transformationsprozesses, unv. Magisterarbeit, Mainz 1994, S. 123 f.

14 Vgl. Latin American Weekly Report WR-98-18 vom 12. 5. 1998.

15 Vgl. Detlef Nolte, Südamerika: Reinstitutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie, in: W. Merkel/E. Sand-schneider/D. Segert (Anm. 8), S. 299.

Rückkehr zur Demokratie stellt ein von Christdemokraten und Sozialisten angeführtes Parteienbündnis die Regierung. Unabhängig von dem Rückhalt, den die Militärs über die parteipolitische Schiene genießen, haben sie trotz der Übergabe der Regierungsverantwortung an Präsident Aylwin im Jahr 1990 als gleichsam vierte Gewalt neben Exekutive, Legislative und Judikative ihren festen Platz im Institutionengefüge. Allein mit dem Verbleib von Pinochet im Amt des Oberbefehlshabers der Streitkräfte bis 1998 konnten sich die Militärs eine Autonomie bewahren, die sie weitgehend frei von der „Gefahr“ ziviler politischer Kontrolle durch die Regierung machte.

Zu den im Transitionsprozeß festgeschriebenen Schutzvorkehrungen in diesem Sinne zählt u. a., daß sich der Senat nur zu vier Fünfteln aus demokratischen Repräsentanten zusammensetzt; von 47 Senatoren werden neun designiert, wobei drei davon Ex-Oberkommandierende der Streitkräfte sind¹⁶. Außerdem wurde ein Nationaler Sicherheitsrat eingerichtet, der über die Verhängung des Kriegs- und Belagerungszustandes entscheidet und eine Kontrollinstanz gegenüber den drei klassischen Staatsgewalten darstellt. Neben dem Staatspräsidenten sind im Nationalen Sicherheitsrat u. a. die Oberbefehlshaber der drei Teilstreitkräfte vertreten. Bezüglich der Frage nach der strafrechtlichen Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen hatten die Militärs bereits 1978 mit einem Amnestiegesetz Vorsorge getroffen. Eine von Aylwin eingesetzte Kommission konnte zwar weit über 2 000 Fälle von Menschenrechtsverletzungen mit Todesfolge untersuchen und dokumentieren; es kam auch zu Entschädigungszahlungen an Opfer. Die Abschaffung des Amnestiegesetzes sowie die Strafverfolgung der Schuldigen als zentrale Punkte seines Regierungsprogrammes konnte er jedoch nicht erreichen.

Neben diesen machtpolitischen Aspekten haben die Streitkräfte auch ihre ökonomischen Interessen abgesichert: So wurde nicht nur festgeschrieben, daß die Höhe des Militäretats den Stand von 1989 nicht unterschreiten darf, sondern das Militär erhält auch jährlich automatisch zehn Prozent der Gewinne aus dem Verkauf des traditionell wichtigsten Exportprodukts Kupfer. Insgesamt ist es den chilenischen Militärs bislang gelungen, sich über autoritäre Enklaven der zivilen Kontrolle zu entziehen. Neben unzähligen Beispielen der Demonstration ihrer Macht und Interventionsbereitschaft besitzen sie weiterhin die Möglichkeit, aktiv und über legalisierte Mechanismen in den politischen Prozeß einzugreifen. So sind bislang auch alle

16 Vgl. hierzu und zum folgenden mit weiteren Beispielen P. Thiery (Anm. 6), S. 157 ff., 278 ff.

Anstrengungen der Regierung gescheitert, die designierten Senatoren abzuschaffen. Selbst wiederholte Versuche, den Jahrestag des Putsches am 11. September als Nationalfeiertag aufzuheben, blieben erfolglos; ein diesbezüglicher neuer Gesetzesentwurf wurde von Präsident Frei Ende Mai 1998 angekündigt. Auch alle Bestrebungen, daß Pinochet nach seinem planmäßigen Rücktritt als Armeechef im März 1998 nicht das Amt eines Senators auf Lebenszeit übernimmt, waren zum Scheitern verurteilt.

Nicht immer allerdings gingen Exekutive und Judikative in der Konfrontation mit dem Machtapparat der Streitkräfte als Verlierer vom Feld. So wurde beispielsweise 1995 der ehemalige Chef des Geheimdienstes, General Contreras, und einer seiner Mitarbeiter zu mehrjähriger Haft wegen der Ermordung des ehemaligen Außenministers der Regierung Allende 1976 in Washington verurteilt¹⁷. Und mit einer bis dahin einmaligen Entscheidung hatte Mitte November 1997 der Oberste Gerichtshof die von der Militärjustiz erlassene Amnestie im Falle zweier 1974 verschwundener Oberschüler aufgehoben. Kurz zuvor hatte der seit März 1994 amtierende Präsident Frei überraschend sein Veto gegen die Beförderung eines Offiziers und engen Vertrauten Pinochets zum General eingelegt, weil dieser mit der Ermordung eines ausländischen Diplomaten Mitte der siebziger Jahre in Verbindung gebracht wird. Diese und ähnliche Terraingewinne gegenüber dem Militär bleiben allerdings bescheiden, solange es seine strukturell abgesicherte Rolle als „Staat im Staat“¹⁸ aufrechterhalten kann.

Im Unterschied dazu sind die Militärs in Argentinien und Uruguay heute als politische Elite relativ unbedeutend. Aufgrund der konkreten Ausgestaltung des Transitionsprozesses und der schwachen Machtposition der Militärs besaß die erste postautoritäre Regierung in Argentinien zunächst einen weitaus größeren Handlungsspielraum, als dies im benachbarten Chile der Fall war. Noch im Monat des Amtsantritts von Alfonsín, im Dezember 1983, war eine ein Vierteljahr zuvor von den Militärs erlassene Selbstamnestie vom Kongreß als verfassungswidrig aufgehoben worden, so daß tatsächlich führende Mitglieder der Militärjunta wegen

17 Dies war möglich, da der Fall nicht zuletzt aufgrund des diplomatischen Drucks der USA von der Amnestie ausgenommen war; vgl. Kai Ambos, Zur „Verrechtlichung“ der Repression und zur strafrechtlichen Vergangenheitsbewältigung in Chile, in: Detlef Nolte (Hrsg.), Vergangenheitsbewältigung in Lateinamerika, Frankfurt a. M. 1996, S. 145.

18 Alicia Frohmann, Chile: External Actors and the Transition to Democracy, in: Tom Farer (Hrsg.), Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas, Baltimore – London 1996, S. 247.

Menschenrechtsverletzungen zu langjährigen Haftstrafen verurteilt werden konnten. Mit einer Reihe weiterer Maßnahmen sollte die institutionelle Unterordnung der Militärs unter die Exekutive sichergestellt werden. Dazu gehörten zwei Regierungsdekrete, mit denen das von den Streitkräften kontrollierte Aktienpaket der größten Industrie-gruppe des Landes sowie die Entscheidungskompetenz für die Ernennung, Versetzung, Entlassung und Versetzung in den Ruhestand von höheren Offizieren auf das Verteidigungsministerium übertragen wurden¹⁹.

Schließlich kam es im Dezember 1986 zum sogenannten Schlußpunktgesetz, mit dem eine Frist für Anklageerhebungen gesetzt wurde, und fünf Monate später zum Befehlsnotstandsgesetz, mit dem mehr als 270 Verfahren eingestellt wurden. Kurz zuvor, als gegen fast 400 Offiziere Anklage erhoben worden war, hatte sich mit der Osterrebellion von 1987 der erste Aufstand aus den Reihen der Militärs ereignet. Zwei weitere Revolten im Jahr 1988 verdeutlichen, daß es Präsident Alfonsín nicht gelungen war, die Streitkräfte wirklich in das demokratische System zu integrieren. Die Tatsache allerdings, daß im Unterschied zu den Nachbarländern führende Köpfe der Militärdiktatur tatsächlich strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wurden, bedeutete einen ersten, wichtigen Schritt, die traditionelle politische Macht der Militärs zu schwächen und damit zur Konsolidierung der Demokratie beizutragen²⁰.

Auf dieser Basis konnte Carlos Menem agieren, der aufgrund der dramatischen Wirtschaftskrise Alfonsín Mitte 1989 vorzeitig im Amt des Präsidenten ablöste. Zuvor hatten die aufständischen Militärs, die *carapintadas*, wissen lassen, daß für sie die einzige Alternative bei den Präsidentschaftswahlen eine Niederlage der Regierungspartei sei. Öffentlich boten sie sich als Garant dafür an, daß der Peronist Menem nach einem Wahlsieg nicht auf ungesetzlichem Weg aus dem Präsidentenamt entfernt würde²¹. Menem wiederum setzte von Anfang an „auf einen pragmatischen Kurs, was bedeutete, daß er sich so weit wie möglich mit den diversen Machtfaktoren arrangierte“²². Nach dem Gnadenerlaß vom Oktober 1989 wurden Ende

1990 die letzten noch einsitzenden Generäle aus der Haft entlassen.

Unabhängig davon, wie Menems Strategie unter ethisch-moralischen und sein Regierungsstil unter rechtsstaatlich-demokratischen Gesichtspunkten²³ zu beurteilen sind, scheint es ihm im Rückblick auf die vergangenen acht Jahre durch seine Militärpolitik gelungen zu sein, zivile Überordnung herzustellen. Seine Strategie entsprach einem Tauschhandel mit den Militärs: Begnadigung aller, die wegen Menschenrechtsverletzung oder Meuterei angeklagt bzw. verurteilt waren, gegen die Verpflichtung der Militärs, sich der zivilen Gewalt unterzuordnen. Gemäß der neuen Spielregeln war ein Schlußstrich unter die Vergangenheit gezogen worden, zukünftiger Ungehorsam würde aber hart bestraft werden²⁴.

Die erste Militärrebellion gegen die Regierung Menem im Dezember 1990 sollte gleichzeitig die letzte bleiben. Nachdem der Aufstand noch am selben Tag von loyalen Truppen niedergeschlagen worden war, wurden die Rädelsführer zu hohen Haftstrafen verurteilt. Während bei den drei vorhergehenden Rebellionen die Regierung Alfonsín von den *carapintadas* noch zu Verhandlungen hatte gezwungen werden können, die die Autorität des Präsidenten beschädigten, ging Menem aus der Revolte gestärkt hervor. Die Aufständischen mußten nicht nur eine komplette Niederlage hinnehmen, sondern auch erkennen, daß sie innerhalb der Streitkräfte kaum Rückhalt hatten²⁵.

In der Folgezeit ließ sich trotz Personalabbau und eines rigiden Sparkurses auch bei den Verteidigungsausgaben kaum noch eine ernsthafte Interventionsbereitschaft der Militärs erkennen. Menem verstand es, eine Allianz mit den Streitkräften herzustellen und sie für ihre Loyalität nicht nur durch öffentliche Anerkennung, sondern auch mit zivilen Posten zu belohnen²⁶. Da Menem selbst es mit den demokratischen Spielregeln nicht sehr genau nimmt, könnte seine Militärpolitik auch als Versuch interpretiert werden, sich mit den Streit-

23 Mit seinem die Basis verfassungsmäßiger Praxis erodierenden Regieren per Dekret unter Umgehung des Parlaments erinnert die Politik Menems durchaus an die seines russischen Amtskollegen Boris Jelzin; vgl. Fareed Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in: *Foreign Affairs*, 76(1997)6, S. 23.

24 Vgl. Carlos H. Acuña/Catalina Smulovitz, *Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional*, in: Carlos H. Acuña (Hrsg.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires 1995, S. 190.

25 Vgl. Paul Zagorski, *Civil-Military Relations and Argentine Democracy: The Armed Forces under the Menem Government*, in: *Armed Forces & Society*, 20(1994)3, S. 431 f.

26 Vgl. Patrice McSherry, *Strategic Alliance. Menem and the Military-Security Forces in Argentina*, in: *Latin American Perspectives*, 24(1997)6, S. 84.

19 Vgl. Sandra Carreras, *Die Rolle der Opposition im Demokratisierungsprozeß Argentiniens. Der Peronismus 1983–1989*, Mainz, Diss. 1997, S. 246.

20 Vgl. Laura Tedesco, *The Argentine Armed Forces under President Alfonsín*, in: *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (1996)61, S. 21–37.

21 Vgl. Deborah L. Norden, *Military Rebellion in Argentina. Between Coups and Consolidation*, Lincoln – London 1996, S. 136.

22 Peter Birle, *Argentinien: Unternehmer, Staat und Demokratie*, Frankfurt a. M. 1995, S. 292.

kräften Verbündete zu schaffen, mit deren Hilfe er seine politische Macht zu sichern in der Lage ist.

Redemokratisierung in *Uruguay* war anders als in allen anderen Ländern des Subkontinents gleichbedeutend mit einer Restauration im Sinne einer getreuen und gewollten Wiederherstellung der „alten“ Demokratie. Dies umfaßte das gesamte politische System mit seinen Parteien als den zentralen politischen Akteuren und den aus der vordiktatorialen Zeit gewohnten Verfahrensregeln für den politischen Prozeß gemäß den in der politischen Kultur verankerten zentralen demokratischen Werten. Ohne jegliche institutionell abgesicherten Einflußsphären bedeutete dies für die Militärs eine erneute Unterordnung unter das Primat der Politik.

Die aber nunmehr im kollektiven Bewußtsein verankerte Erfahrung, daß selbst reichhaltige demokratische Traditionen gegenüber Ambitionen der Militärs, nach der politischen Macht zu greifen, nicht immunisieren, veranlaßte vermutlich Präsident Sanguinetti, nicht auf Konfrontationskurs zu den ehemaligen Machthabern zu gehen. Zur Konfliktvermeidung wurde deswegen Ende 1986, nachdem die ersten Militärs wegen Menschenrechtsverletzungen vor Gericht hatten erscheinen müssen, das sogenannte Hinfälligkeitsgesetz im Parlament gegen heftige Widerstände der Opposition verabschiedet. Ähnlich wie in Argentinien war damit ein Schlußstrich unter das Kapitel „Bestrafung der Militärs“ gezogen, wobei in der Folgezeit diese Entscheidung in Uruguay aber noch eine qualitativ andere demokratische Legitimation erhalten sollte. Denn in einem Plebiszit im April 1989 stimmten 56 Prozent für eine Beibehaltung des Gesetzes²⁷.

Ohne Zweifel war die Angst vor ähnlichen Entwicklungen wie in Argentinien, vor erneuter militärischer Gewalt und damit auch vor einer Gefährdung der demokratischen Stabilität ausschlaggebend dafür, daß viele trotz moralischer Bedenken einer Amnestie zu Lasten von Fragen der Gerechtigkeit zustimmten. Da insofern eine Interventionsbereitschaft der Militärs von der Mehrheit der Bevölkerung wahrgenommen wurde, war – basierend auf den anfangs genannten Kriterien – bis Ende der achtziger Jahre zivile Überordnung noch nicht eindeutig hergestellt.

Nicht relevant für diese Einschätzung ist die von vielen Seiten hart kritisierte Entscheidung Sanguinettis aus dem Jahr 1987, den als reformorientier-

ten Liberalisierer²⁸ aufgetretenen letzten Oberbefehlshaber der Streitkräfte während der Diktatur, Ex-General Medina, in das Amt des Verteidigungsministers zu berufen. Denn weder implizierte dies institutionell abgesicherten Einfluß der Streitkräfte, noch ergaben sich daraus konkrete Anhaltspunkte unzureichender Unterordnung der Streitkräfte unter die Kontrolle der Regierung. Zwar kam aus den Reihen der Militärs während des Präsidentschaftswahlkampfes 1989 eine (!) aufsehenerregende Stellungnahme, nach der unter ähnlichen Bedingungen wie 1973 die Möglichkeit eines Putsches gegeben sei. Medina selbst wies dies aber als „traurige Initiative eines einzelnen“ sofort klar zurück. Er erklärte demonstrativ die volle Loyalität der Streitkräfte gegenüber der demokratischen Regierung und versicherte, daß das Wahlergebnis auf alle Fälle respektiert würde, auch bei einem Sieg des unmittelbar vor der Diktatur erstmals in Erscheinung getretenen linken Parteienbündnisses *Frente Amplio*, dem nunmehr nicht nur Sozialisten und Kommunisten, sondern auch die ehemalige Stadtguerilla, also der eigentliche Erzfeind der Militärs, angehörte. Tatsächlich kam es auch zu keinen weiteren Drohgebärden aus den Reihen der Militärs nach dem Sieg des *Frente Amplio* bei den gleichzeitig durchgeführten departementalen Wahlen in Montevideo, mit dem erstmals die Vorherrschaft der beiden traditionellen Parteien durchbrochen wurde und das Linksbündnis das zweitwichtigste Regierungsamt im Land, das des Oberbürgermeisters von Montevideo, übernahm.

Summa summarum war in Uruguay die zivile Überordnung mit der Straffreiheit der Militärs erkaufte worden. In den neunziger Jahren ist dort das Militär als politischer Akteur praktisch nicht mehr in Erscheinung getreten. Es gab weder ernsthafte explizite oder implizite Drohungen noch Forderungen gegenüber dem demokratischen politischen System²⁹. Es existieren keine Hinweise, daß seitens der Militärs eine Interventionsbereitschaft besteht. Als Ende 1997 die Beziehungen zwischen der Exekutive und dem Militär auf die Probe gestellt wurden, setzte sich eindeutig der Präsident durch. Im Dezember kam es zu heftiger Kritik aus den Reihen des Militärs gegenüber

28 Vgl. Charles Guy Gillespie, *Negotiating Democracy. Politicians and Generals in Uruguay*, Cambridge 1991, S. 188 f.

29 Vgl. J. J. Linz/A. Stepan (Anm. 9), S. 158. Dies bedeutet nicht, daß die zivil-militärischen Beziehungen immer frei von Belastungen gewesen sind. Zu Spannungen kam es z. B. 1992, als die Streitkräfte gegen streikende Polizisten eingesetzt werden sollten; vgl. Brian Loveman, „Protected Democracies“: Antipolitics and Political Transitions in Latin America, 1978–1994, in: ders./Thomas M. Davies (Hrsg.), *The Politics of Antipolitics. The Military in Latin America*, Wilmington 1997, S. 369.

einer Entscheidung des Präsidenten, 41 Angehörige der Streitkräfte voll zu rehabilitieren, die während der Diktatur von einem militärischen Ehrengericht als Gegner des Putsches abgeurteilt worden waren. Der Konflikt fand sein Ende, indem der Präsident seine Entscheidung aufrecht erhielt und der Oberbefehlshaber des Heeres zurücktrat³⁰.

IV. Fazit und Ausblick

Die heutigen Demokratien Südamerikas sind weder frei von Defekten, noch ist man der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit entscheidend näher gekommen. Auch liefern fehlende Systemalternativen im Sinne der *democracy by default* kein ausreichendes Legitimationspolster zur dauerhaften Stabilisierung der politischen Systeme. Bislang allerdings hat die sich in der Bevölkerung verstärkende Unzufriedenheit mit politischen Parteien, Institutionen, Verfahrensweisen und Politikern nicht zu einer substantiellen Delegitimierung der Demokratie geführt³¹. Weder handelt es sich bei den „jungen“ südamerikanischen Demokratien um Schönwetterdemokratien, die bei der ersten ernsthaften Belastungsprobe zusammenbrechen, noch haben sich Prognosen erfüllt, nach denen die neunziger Jahre im Zeichen einer erneuten Bedrohung durch die Militärs stehen würden. In keinem der vier hier näher betrachteten Länder erscheint aus heutiger Sicht eine Intervention der Streitkräfte in Form eines Putsches wahrscheinlich. Jegliches halbwegs rationale Kosten-Nutzen-Kalkül muß zu dem Ergebnis kommen, daß sich eine wie auch immer geartete Machtübernahme für die Militärs nicht lohnt.

Paraguay und Chile mögen insofern als gute Beispiele dafür dienen, daß die Militärs – soweit sie sich nicht als „Retter der Nation“ zu Höherem berufen fühlen – zur eigenen Interessenwahrung nicht unbedingt eine Veranlassung zur unmittelbaren Machtübernahme sehen müssen. In beiden Ländern bleibt ihre Stellung zentrales Problem im Prozeß der demokratischen Konsolidierung. In Paraguay besteht das alte Machtdreieck *Colorado*-Partei, Staatsapparat und Militär fort, ohne daß letzteres entscheidende Einflußeinbußen hinnehmen mußte. In Chile wiederum ist es den Streitkräften durch eine frühzeitige institutionelle Absi-

cherung gelungen, trotz eines Regimewechsels politische Machtpositionen und Veto-Bastionen aufrechtzuerhalten. Das funktioniert so perfekt, daß sie in der Lage sind, eigene fundamentale Interessen durchzusetzen, ohne daß dazu eine weitere Einschränkung der Demokratie oder gar ein Putsch notwendig wäre. Hinsichtlich der Qualität der Demokratie besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen Chile und Paraguay darin, daß in Chile seit 1990 die Regierungen Aylwin und Frei keinen Zweifel an ihrem demokratischen Gestaltungswillen haben aufkommen lassen, wohingegen im Fall Paraguay nicht klar ist, inwieweit in den vergangenen acht Jahren zunächst Rodríguez, dann Wasmosy an einer Demokratisierung auch im Sinne der Herstellung ziviler Suprematie wirklich interessiert gewesen sind.

Gerade in Ländern wie Paraguay, in denen historisch das Verhältnis von Militär und Politik symbiotischen Charakter hatte, ist nicht davon auszugehen, daß traditionelles Rollenverhalten auch von seiten einer demokratisch legitimierten Regierung abgelegt wird, wenn dies eine Schwächung der eigenen Machtposition implizieren würde. Paraguay bietet sich allerdings ebenso als gutes Beispiel für ein Land an, bei dem als Komponente des politischen Wandels unbedingt das veränderte internationale Umfeld zu berücksichtigen ist, in dem Militärregierungen keine Konjunktur haben. Im Kontext der Vorgänge um Ex-General Oviedo z. B. haben Argentinien, Brasilien und Uruguay unmißverständlich klar gemacht, daß nur ein „demokratisches“ Paraguay Platz im gemeinsamen Integrationsverbund MERCOSUR hat.

Rund eineinhalb Jahrzehnte nach dem Ende der Militärdiktaturen in Argentinien und Uruguay ist dort von einer Unterordnung der Streitkräfte unter die Autorität und Kontrolle der Regierung, also von der Herstellung ziviler Suprematie im Sinne der anfangs genannten Bedingungen auszugehen. In Argentinien gibt es keine konkreten Anhaltspunkte dafür, daß die Streitkräfte erneut eine exponierte Stellung als politischer Akteur anstreben. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben wohl auch vor dem Hintergrund der Mitte der neunziger Jahre durch die Berichte eines argentinischen Offiziers über die Praktiken des „Verschwindenlassens“ von Personen wiederaufgeflamten Diskussion über die Aufarbeitung der Vergangenheit bleibende Spuren hinterlassen. Die eigentliche Gefahr für die Demokratie in Argentinien scheint heute weniger von den Militärs als potentiell politischem Machtfaktor auszugehen als von einem Präsidenten, der wiederholt durch zweifelhafte Praktiken seinem speziellen Demokratieverständnis Ausdruck verliehen hat, und

30 Vgl. El Observador, Montevideo vom 29. 12. 1997.

31 Vgl. hierzu die Daten in Detlef Nolte, Der verunsicherte Jaguar. Lateinamerika zwischen wirtschaftlichem Optimismus und politischer Skepsis, in: Lateinamerika Jahrbuch 1997, Frankfurt a. M. 1997, S. 37–57.

einer politischen Elite, die auf Praktiken des Populismus und Klientelismus vertraut.

Im südamerikanischen Kontext ist Uruguay im demokratischen Konsolidierungsprozeß am weitesten fortgeschritten. Zivile Suprematie konnte in der Tradition der vorautoritären politischen Kultur auf der Grundlage eines hohen Maßes „intrinsischer Legitimität“³² der uruguayischen Demokratie wiederhergestellt werden, allerdings mit einer Einschränkung: Strafrechtlich mit dem Referendum von 1989 geklärt, ist die ethisch-moralische Aufgabe der Aufarbeitung der Vergangenheit weiterhin ungelöst. Auch während seiner zweiten Amtszeit seit 1995 ist Präsident Sanguinetti gegen gesellschaftspolitische Widerstände hartnäckig bei seiner Strategie geblieben, sich der Forderung nach „Wahrheit, Erinnerung und niemals mehr“³³ zu verschließen. Solange die Aufklärung der Menschenrechtsverletzungen seitens der Exekutive als Tabu betrachtet wird, kann nur spekuliert werden, wie weit die Unterordnung der Militärs unter das Primat der Politik faktisch geht.

In Argentinien und Chile bleibt das Thema unter anderen Voraussetzungen ebenfalls auf der Tagesordnung. So wurde beispielsweise im Juni 1998 der argentinische Ex-Diktator Videla wegen der Entführung Minderjähriger zu Zeiten der Militärdiktatur verhaftet und ein Haftbefehl gegen den ehemaligen Marinechef der Militärjunta, Massera, wegen Befürwortung von Straftaten und Verstoßes gegen die Verfassung beantragt; wenige Tage zuvor hatte die Interamerikanische Menschenrechtskommission der Organisation Amerikanischer Staaten das chilenische Amnestiegesetz als rechtswidrig erklärt.

Länderübergreifend stellen sich in Südamerika gemeinsame Probleme hinsichtlich der zukünftigen

gen Aufgabe der Streitkräfte³⁴. Nachdem die einzelnen Staaten bereits in der Vergangenheit kaum mit externen Gegnern konfrontiert worden sind, ist im Unterschied zu den sechziger Jahren auch kein interner Feind in Sicht, der den Streitkräften die Legitimation geben könnte, Gewehr bei Fuß zu stehen. Tendenzen wiederum, den Militärs als sozialer Ordnungsmacht bei Verteilungskonflikten, im Kampf gegen Drogen oder bei Umweltproblemen neue Aufgaben zu geben, die ihren Funktionsbereich ausdehnen, konterkarieren die Bemühungen um zivile Suprematie. Als „neue Missionen“ der Streitkräfte erscheinen einzig multilaterale Aktivitäten wie im Bereich des *peacekeeping* der Vereinten Nationen sinnvoll³⁵.

Die alte These einer zyklischen Schwankung der politischen Systeme Lateinamerikas, nach der sich etwa alle 20 Jahre ein Wechsel von demokratischen zu autoritären Regierungsformen oder umgekehrt ereigne³⁶, hat bereits in der Vergangenheit für die hier behandelten Länder keine Gültigkeit gehabt. Und auch daß in absehbarer Zeit das Pendel in Richtung eines Autoritarismus alter Prägung unter der Ägide der Militärs schwingen wird, erscheint aus heutiger Perspektive eher unwahrscheinlich. Statt dessen wird sich auf dem ganzen Subkontinent je nach Land in unterschiedlichen Facetten die Frage stellen, inwieweit tatsächlich funktionierende Demokratien³⁷ hergestellt bzw. dauerhaft stabilisiert werden können.

34 Vgl. u. a. Richard L. Millet, *The Future of Latin America's Armed Forces*, in: ders./Michael Gold-Biss (Hrsg.), *Beyond Praetorianism. The Latin American Military in Transition*, Miami 1996, S. 291–300.

35 Vgl. Dirk Kruijt, *Politicians in Uniform: Dilemmas about the Latin American Military*, in: *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (1996)61, S. 16.

36 Vgl. Mitchell A. Seligson, *Democratization in Latin America: The Current Cycle*, in: James M. Malloy/Mitchell A. Seligson (Hrsg.), *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh 1987, S. 3 f.

37 Vgl. zur Unterscheidung defekter und funktionierender Demokratien Hans-Joachim Lauth, *Dimensionen der Demokratie und das Konzept defekter und funktionierender Demokratien*, in: Gerd Pickel u. a. (Hrsg.), *Demokratie. Entwicklungsformen und Erscheinungsbilder im interkulturellen Vergleich*, Frankfurt/Oder 1997, S. 33–53.

32 Larry Diamond, *Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation*, in: T. Farer (Anm. 18), S. 77.

33 So das Motto eines Schweigemarsches im Mai 1996, mit dem in Montevideo mehrere Zehntausend Menschen des 20. Jahrestages der Ermordung der beiden uruguayischen Politiker Zelmar Michelini und Héctor Gutiérrez Ruiz gedenkten.

Chile als Modell für Lateinamerika? Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich

I. Der doppelte Transformationsprozeß in Chile, Argentinien und Brasilien

Lateinamerika befindet sich in einem doppelten Transformationsprozeß: in einem Prozeß der politisch-institutionellen (Re-)Demokratisierung sowie in einem wirtschaftlichen Reform- und Modernisierungsprozeß. Allerdings zeigen sich länderspezifische Unterschiede sowohl im zeitlichen Ablauf als auch in der Ausgestaltung dieses doppelten Transformationsprozesses. Besonders deutlich wird dies bei einem Vergleich der Entwicklung in Chile mit derjenigen in Argentinien und Brasilien.

In Chile erfolgten die grundlegenden Wirtschaftsreformen neoliberaler Prägung bereits während der Militärdiktatur des General *Pinochet*, d.h. während der siebziger Jahre und damit zeitlich wesentlich früher als der politische Redemokratisierungsprozeß, der formal erst mit der Präsidentschaft von *Patricio Aylwin* (seit März 1990) einsetzte¹. Das *Pinochet*-Regime unterzog Chile unter Ausschaltung jeglicher Opposition einer „neoliberalen Roßkur“, d.h. einer kurzfristigen radikalen Strukturanpassung, der eine tiefe Rezession mit zahlreichen Unternehmenszusammenbrüchen folgte; dennoch kann in Chile seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre von einem „neoliberalen Konsens“ bis hinein in die Reihen der Klein- und Mittelunternehmen gesprochen werden².

In Argentinien wurde mit dem Beginn der Redemokratisierung im Jahre 1983 unter der Regierung von Präsident *Raúl Alfonsín* eine rechtliche Auseinandersetzung mit den Verbrechen der Militärs

eingeleitet. Die neue zivile Regierung leistete wichtige Beiträge zur Herstellung rechtsstaatlicher und demokratischer Verhältnisse; aber die wirtschaftliche Dauerkrise des Landes bekam die Regierung *Alfonsín* nicht in den Griff. Erst mit der Wahl des Peronisten *Carlos Saúl Menem* 1989 zum neuen Präsidenten, die viele Beobachter einen Rückfall in den Populismus befürchten ließ, begann der wirtschaftliche Reformprozeß mit einem radikalen Übergang zu einer marktorientierten Wirtschaftspolitik. Die erfolgreiche Wiedergewinnung gesamtwirtschaftlicher Stabilität verschaffte der peronistischen Regierung bei den Wahlen nach 1989 einen deutlichen Rückhalt in der Bevölkerung und ermöglichte – nach einer nicht unumstrittenen Verfassungsreform – im Mai 1995 auch die Wiederwahl *Menems* für eine zweite Amtszeit.

In Brasilien begann der Redemokratisierungsprozeß Mitte der achtziger Jahre mit dem Übergang von der Militärherrschaft zu einer Regierung der zivilen Opposition aufgrund von Absprachen mit den Militärs über Grenzen und Formen des transitorischen Prozesses³. Das Erneuerungspotential der „Neuen Republik“ erwies sich allerdings als sehr begrenzt, da das Arrangement des Regimewechsels einen Bruch mit den ehemaligen Trägergruppen der autoritären Herrschaft verhinderte und die personelle Erneuerung des Staatsapparates verlangsamte. Nach mehreren gescheiterten Versuchen mit gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsprogrammen wurden grundlegende wirtschaftspolitische Reformen erst im Frühjahr 1990 mit dem *Plano Brasil Novo* des neugewählten Präsidenten *Fernando Collor de Mello* in Gang gesetzt⁴. Das neoliberale Reformprojekt der *Colloreeconomics* erwies sich jedoch sehr rasch als politisches und ökonomisches Debakel; statt der versprochenen finanziellen Solidität und wirtschaftlichen Prosperität herrschten Rezession und Hyperinflation. Der Reformversuch endete mit

1 Zur Durchsetzung der radikalen marktwirtschaftlichen Konzeption während der *Pinochet*-Diktatur vgl. Ludwig Spielmann, Staatsinterventionismus oder ökonomischer Liberalismus? Wirtschaftliche Entwicklungsstrategien in Chile – von der Weltwirtschaftskrise bis *Pinochet* (= Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, 35), Hamburg 1992, S. 141 f.

2 Vgl. Peter Birle/Peter Imbusch/Christoph Wagner, Unternehmer und Politik im Cono Sur. Eine vergleichende Analyse, in: Klaus Bodemer u. a. (Hrsg.), Lateinamerika Jahrbuch 1997, Frankfurt a. M. 1997, S. 74.

3 Vgl. Hartmut Sangmeister, Demokratisierung „Made in Brazil“. Probleme des Übergangs und der Konsolidierung der Demokratie in Brasilien, in: Ibero-Amerikanisches Archiv, NF, 13 (1987), S. 307–324.

4 Vgl. ders., *Colloreeconomics* und die Folgen, in: Lateinamerika Nachrichten (St. Gallen), 19 (1991) 2, S. 37–77.

der Amtsenthebung des Präsidenten. Erst 1994/95 gelang es Präsident *Fernando Henrique Cardoso*, mit seinem *Plano Real* in relativ kurzer Zeit deutliche Erfolge bei der Wiedergewinnung makroökonomischer Stabilität zu erzielen – nachdem in den zehn Jahren zuvor ein halbes Dutzend Versuche zur Währungsstabilisierung gescheitert waren⁵.

Unübersehbar hat sich nicht nur in den drei hier betrachteten Ländern, sondern in den meisten Staaten Lateinamerikas ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel vollzogen. An die Stelle der importsostituierenden Industrialisierungsstrategie, die in einigen Volkswirtschaften der Region mehr als fünf Dekaden verfolgt wurde, ist das Konzept der Weltmarktintegration getreten. Das Grundschema der lateinamerikanischen Wirtschaftsreformen läßt sich durch die zentralen Begriffe des *Washingtoner Konsensus* skizzieren: makroökonomische *Stabilisierung*, *Privatisierung* der unternehmerischen Aktivitäten des Staates, *Deregulierung* der Marktbeziehungen sowie *Liberalisierung* der nationalen Kapitalmärkte und der Außenwirtschaft. Hinzu kommt als spezifisch lateinamerikanische Komponente die bi- und multilaterale *Konzertation*, d. h. die politische Abstimmung der neuen Kooperations- und Integrationsdynamik im (sub-)regionalen Verhältnis⁶.

Der Gedanke regionaler Integration und enger wirtschaftlicher Kooperation hat im Zuge der konzeptionellen Neuorientierung der lateinamerikanischen Wirtschaftspolitik eine neue Interpretation erhalten. Den zahlreichen bi- und multilateralen Projekten (sub-)regionaler Integration und Kooperation, die derzeit in Lateinamerika und in der Karibik gestaltet werden, ist gemeinsam, daß sie – anders als früher – nicht mehr als „Integration gegen den Weltmarkt“ konzipiert sind, sondern als pragmatische Zwischenschritte auf dem Weg zu dem weitergehenden Ziel der Weltmarktintegration.

Vor allem mit dem *Mercado Común del Cono Sur* (MERCOSUR) entsteht im südlichen Lateinamerika ein sich außerordentlich dynamisch entwickelnder integrierter Wirtschaftsraum. Innerhalb Lateinamerikas stellt MERCOSUR gegenwärtig das mit Abstand wirtschaftlich potenteste Süd-

Süd-Integrationsprojekt dar⁷. Über 200 Millionen Menschen leben in den vier MERCOSUR-Mitgliedstaaten, das sind rund 42 Prozent der lateinamerikanischen Bevölkerung; an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung Lateinamerikas sind die MERCOSUR-Staaten derzeit mit rund 57 Prozent beteiligt⁸. Bei anhaltendem Wirtschaftswachstum wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der vier Gründungsstaaten des MERCOSUR am Ende dieses Jahrhunderts zusammen etwa 1,3 Billionen US-Dollar erreichen⁹. Eine entsprechende Wirtschaftskraft würde beispielsweise die VR China erst erlangen, wenn ihr BIP bis zum Jahre 2000 jährlich um 16 Prozent wüchse¹⁰. Der MERCOSUR ist auch im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen in vielerlei Hinsicht ein Markt mit Zukunft. Durch Bündelung und Kanalisierung der finanziellen Mittel und des *Know-how*, die vor allem in Argentinien und Brasilien bereits vorhanden sind, könnte die „kritische Masse“ erreicht werden, die für eine dynamische ökonomische und technologische Entwicklung in der Region erforderlich ist.

Ein wichtiges Ergebnis der Wirtschaftsreformen in Lateinamerika ist die Redynamisierung seiner Volkswirtschaften, die spätestens seit Beginn der neunziger Jahre eingesetzt hat. Lateinamerika ist derzeit eine der wichtigsten Wachstumsregionen der Welt, und auch für die kommenden Jahre werden die wirtschaftlichen Wachstumschancen des lateinamerikanischen Subkontinents überwiegend als günstig eingeschätzt. Diese positive Beurteilung schlägt sich u. a. in der marktmäßigen Bewertung des Anlegerrisikos nieder: Während Lateinamerika in den achtziger Jahren zu einem (Netto-)Kapitalexporteur geworden war, konnte es in den

7 Als erste Stufe des von Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay 1991 unterzeichneten Vertrags von Asunción zur Gründung eines Gemeinsamen Marktes ist zum 1. Januar 1995 die Zollunion der MERCOSUR-Staaten in Kraft getreten. Ein Assoziierungsvertrag des MERCOSUR mit Chile ist seit 1. Oktober 1996 in Kraft; Chile wird damit zwar (noch) nicht Vollmitglied des MERCOSUR, aber für neun Zehntel des Warenaustauschs werden die Zollsätze um durchschnittlich 40 Prozent gesenkt, und innerhalb von acht Jahren sollen alle Zollschranken fallen. Über einen ähnlichen Freihandelsvertrag verhandelt der MERCOSUR seit längerer Zeit auch mit Bolivien, das seit Anfang 1995 den Status eines „Ständigen Beobachters“ hat.

8 1996 betrug die Bevölkerungszahl Lateinamerikas und der Karibik 486 Mio.; das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Region betrug im selben Jahr 1,876 Billionen US-Dollar; vgl. World Bank, *World Development Indicators 1998*, Washington, D.C. 1998, S. 44 und 182.

9 Dabei ist eine jährliche nominale Wachstumsrate von 6 Prozent unterstellt; zum Vergleich: Das deutsche BIP betrug 1996 rund 2,3 Billionen US-Dollar; vgl. World Bank (Anm. 8), S. 180.

10 Dieser Projektion ist das chinesische BIP (ohne Hongkong) des Jahres 1996 in Höhe von 815,412 Mrd. US-Dollar zugrunde gelegt; vgl. World Bank (Anm. 8), S. 180.

5 Vgl. Roberto Macedo, Vom Cruzado zum Real. Die Stabilisierungspläne seit der Redemokratisierung, in: Gilberto Calcagnotto/Barbara Fritz (Hrsg.), *Inflation und Stabilisierung in Brasilien. Probleme einer Gesellschaft im Wandel* (= Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, 43), Frankfurt a. M. 1996, S. 49–65.

6 Vgl. Hartmut Sangmeister, Wirtschafts- und entwicklungspolitischer Paradigmenwechsel: Die Abkehr von ‚desarrollismo‘ und ‚cepalismo‘, in: Manfred Mols u. a. (Hrsg.), *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Frankfurt a. M. 1995, S. 217–234.

zurückliegenden Jahren wieder einen bemerkenswerten Zufluß privaten ausländischen Kapitals registrieren.

So wie die „kleinen Tiger“, die erfolgreichen südostasiatischen Ökonomien, den Sprung in den Weltmarkt geschafft haben und sich ein immer größeres Stück der Beute nehmen konnten (auch wenn sie inzwischen unübersehbar Zeichen nachlassender Sprungkraft zeigen), so wird auch den südamerikanischen „Jaguaren“ zugetraut, sich in den Weltmarkt zu integrieren und im globalen Wettbewerb durchaus vorteilhaft zu bestehen.

II. Modellfall Chile?

Am weitesten sind die institutionellen und funktionellen Reformen der Wirtschaft und des öffentlichen Sektors in Chile gediehen. Das *Wall Street Journal* hat in dem zusammen mit der *Heritage Foundation* veröffentlichten „1998 Index of Economic Freedom“ Chile auf dem 17. Rang platziert und damit weit vor Argentinien (39. Rang) und Brasilien (96. Rang)¹¹. In dem *Ranking des World Economic Forum* der 30 konkurrenzfähigsten Länder im Jahre 1997 lag Chile gar an 13. Stelle, deutlich vor Deutschland (25. Stelle)¹². Chile gilt heute vielen Beobachtern als Modell für ganz Lateinamerika, als erfolgreichster der lateinamerikanischen „Jaguare“, die zum Sprung in den Club der reichen Länder angesetzt haben.

Die wirtschaftliche Erfolgsstory Chiles währt nun bereits mehrere Jahre. Mit einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs des BIP von 7,3 Prozent konnte Chile in der ersten Hälfte der neunziger Jahre (1990–1995) die höchsten gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten in ganz Lateinamerika registrieren¹³. Hatte die chilenische Volkswirtschaft in den siebziger Jahren einen Anteil von knapp drei Prozent an dem lateinamerikanischen BIP, so tragen heute – nach fast zwei Dekaden ununterbrochenen Wirtschaftswachstums – die 14,6 Millionen Chileninnen und Chilenen (ca. drei Prozent der lateinamerikanischen Gesamtbevölkerung) 3,5 Prozent zu der regionalen Wertschöpfung bei. Die chilenische Volkswirtschaft hat nicht nur eine bemerkenswert stetige Wachstumsdyna-

mik erlangt, sondern sie weist auch relative Stabilität auf; 1997 war die Inflationsrate mit 5,6 Prozent (gegenüber noch 26 Prozent im Jahre 1990) auf den niedrigsten Stand seit 35 Jahren gesunken¹⁴.

Die Vorzüge des Wirtschaftsstandorts Chile wissen ausländische Kapitalbesitzer zu schätzen. 1996 floß privates (Netto-)Auslandskapital in Höhe von 6,8 Mrd. US-Dollar nach Chile; im selben Jahr erreichten die ausländischen (Netto-)Direktinvestitionen in Chile mit rund drei Mrd. US-Dollar einen neuen Höchstwert¹⁵. Zwar ist die chilenische Leistungsbilanz seit Jahren (fast immer) passiv (1997: –2,8 Mrd. US-Dollar), aber die externen (Netto-)Kapitalzuflüsse übersteigen den Devisenbedarf zur Abdeckung des Leistungsbilanzdefizits, so daß die zentralen Devisenreserven der *Banco Central de Chile* allein 1997 erneut um 3,9 Mrd. US-Dollar zugenommen haben¹⁶. Ende 1997 verfügte die chilenische Zentralbank über Reserven in Höhe von 17,8 Mrd. US-Dollar, so daß auch eine zeitweilige weitere Verschlechterung der Leistungsbilanzsituation ohne Schwierigkeiten bewältigt werden könnte.

Chile zeigt sich nicht nur außenwirtschaftlich erfolgreich, sondern auch die binnenwirtschaftlichen Reformen sind weit vorangekommen. Als Ergebnis der soliden chilenischen Finanzpolitik wird seit 1987 kontinuierlich ein Überschuß im Staatshaushalt erwirtschaftet, der in den letzten fünf Jahren (1992–96) durchschnittlich rund 3,2 Prozent des BIP betrug¹⁷. Damit ist Chile innerhalb Lateinamerikas Spitzenreiter. Als ein positiver Effekt der *surplus budget policy* gilt die dadurch mögliche Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Spar- und Investitionsquoten. Und in der Tat: Die Bruttoinlandsinvestitionen haben in Chile während der Zehnjahresperiode von 1987 bis 1996 real um durchschnittlich 13 Prozent pro Jahr zugenommen; die Investitionsquote erreichte Mitte der neunziger Jahre einen Wert von 28 Prozent des BIP (gegenüber 21 Prozent im Jahre 1980)¹⁸. Da auch die Bruttoinlandsersparnis kräftig gestiegen ist (1996 erreichte sie 26 Prozent des chilenischen BIP, gegenüber nur 17 Prozent im Jahre 1980), konnte die „Sparlücke“ – ein für Lateinamerika typisches Entwicklungshemmnis – nahezu geschlossen werden; damit ist die chileni-

11 Vgl. Internet: www.heritage.org/heritage/index/countries/maps&charts/1-39.gif.

12 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 9. Juni 1997, S. 15.

13 Für Lateinamerika und die Karibik wurde im Zeitraum 1990 bis 1995 eine durchschnittliche jährliche Zuwachsrate des BIP in Höhe von 3,2 Prozent registriert; vgl. World Bank, *World Development Indicators 1997*, Washington, D. C. 1997, S. 132.

14 Vgl. Inter-American Development Bank, *Annual Report 1997*, Washington, D. C. 1998, S. 197.

15 Vgl. World Bank, *World Bank Atlas 1998*, Washington, D. C. 1998, S. 42; Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America 1997 Report*, Washington, D. C. 1997, S. 251.

16 Vgl. Inter-American Development Bank (Anm. 14), S. 200.

17 Vgl. dies. (Anm. 15), S. 233.

18 Vgl. World Bank (Anm. 8), S. 204.

sche Volkswirtschaft weniger als andere Ökonomien der Region auf die Inanspruchnahme ausländischer Ersparnis angewiesen.

Chile gehört – neben Argentinien, Kolumbien, Panama und Peru – zu den (wenigen) lateinamerikanischen Staaten, die damit begonnen haben, ihre Arbeitsgesetzgebung zu reformieren und zu vereinfachen¹⁹; bereits 1979 wurden Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen mit dem *Plan Laboral* an das neoliberale Paradigma der Wirtschaftspolitik angepaßt. Hingegen gilt beispielsweise in Brasilien noch immer das antiquierte, korporatistisch geprägte Arbeitsrecht *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT) aus dem Jahre 1943. Durch die Liberalisierung des chilenischen Arbeitsrechts und der Arbeitsmarktbeziehungen hat sich das geltende System der Abfindungszahlungen bei Entlassungen sozialpolitisch als nicht mehr tragfähig erwiesen, so daß die Einführung einer gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (PROTAC) notwendig wurde. Nach dem Vorbild der reformierten Altersversicherung wird auch die neue chilenische Arbeitslosenversicherung auf der Basis eines individuellen Kapitalstockverfahrens gestaltet²⁰.

Insgesamt signalisieren die gesamtwirtschaftlichen Indikatoren für die chilenische Volkswirtschaft Solidität und Dynamik, so daß das Land bestens gerüstet erscheint, sich den Herausforderungen des Globalisierungsprozesses zu stellen, in den auch Chile zunehmend einbezogen wird. Chile verfolgt dabei die Politik, sich den Zugang zu möglichst vielen Wirtschaftsböcken offenzuhalten. Im Oktober 1996 ratifizierte der chilenische Kongreß das Assoziierungsabkommen mit dem MERCOSUR. Ende 1996 wurde ein Freihandelsabkommen mit Kanada geschlossen, das im Juni 1997 in Kraft getreten ist. Durch dieses bilaterale Abkommen soll die Assoziierung mit dem *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) – der Freihandelszone zwischen Kanada, den USA und Mexiko – erleichtert werden, die Chile in absehbarer Zeit zu erreichen hofft; außerdem unterstützt Chile die *Free Trade Area of the Americas*-Initiative (FTAA).

Anhaltend stetiges Wirtschaftswachstum und niedrige Inflationsraten sind unbestreitbare Erfolge der chilenischen Wirtschaftspolitik. Dennoch hat das chilenische „Wirtschaftswunder“ auch seine

Schattenseiten. Nach wie vor bestehen tiefgreifende sektorale, regionale und soziale Ungleichgewichte. Insbesondere die soziale Bilanz der chilenischen Reformpolitik bleibt bislang zwiespältig: Einerseits ist die Zahl der Armen nach offiziellen Angaben bis Ende 1996 auf 23,2 Prozent (3,3 Mio.) der Bevölkerung zurückgegangen, andererseits hat sich die Einkommensverteilung weiter zugunsten der reichen Chilenen verschoben. Hatten 1989 die 20 Prozent der ärmsten Einwohner Chiles noch einen Anteil von 3,7 Prozent des Gesamteinkommens, so ist ihr Anteil 1994 auf 3,5 Prozent gesunken; im selben Jahr flossen den 20 Prozent an der Spitze der Einkommenspyramide 61 Prozent des Gesamteinkommens zu²¹. 1993 betrug das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der 20 Prozent an der Spitze der Einkommenspyramide mehr als das Siebzehnfache des chilenischen Durchschnittseinkommens²².

Eine von dem chilenischen Planungsministerium MIDEPLAN in Auftrag gegebene Studie kam zu dem Ergebnis, daß Ende 1996 5,8 Prozent der chilenischen Bevölkerung in extremer Armut lebten, d.h. nicht in der Lage waren, ihre materiellen Grundbedürfnisse zu befriedigen; von den unter 15jährigen lebten rund 45 Prozent in Armut, und rund 13 Prozent der zwischen 12- und 14jährigen verrichteten regelmäßig Arbeit²³.

Die sozialen Spannungen innerhalb der chilenischen Gesellschaft zeigen sich verstärkt in Streiks und ähnlichen Konflikten: im Gesundheitssektor, im Kohlebergbau, bei den Lehrern, im Transportsektor, in der Landwirtschaft. So konnten beispielsweise die zunehmend konfliktbereiten Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst 1996 Lohn- und Gehaltserhöhungen von 9,2 Prozent durchsetzen, die damit deutlich über der Inflationsrate (und wohl auch über dem Produktivitätszuwachs des öffentlichen Dienstes) lagen. Dem strikten Konsolidierungskurs der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik stehen die zunehmend lauter zu hörenden Forderungen entgegen, daß die Demokratie in Chile zu einem Abbau der sozialen Probleme führen müsse und daß das Schicksal des Landes nicht ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit gesehen werden dürfe²⁴. Mit dem *Fondo de Solida-*

19 Vgl. Gustavo Márquez (Hrsg.), *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*, Washington, D. C. 1995, S. 79f.

20 Vgl. World Bank, *World Development Report 1997*, New York 1997, S. 58; zur chilenischen Rentenreform vgl. Monika Queisser, *Soziale Sicherung in der Krise: Die chilenische Rentenreform als Modell für Lateinamerika?*, in: Albrecht von Gleich u. a. (Hrsg.), *Lateinamerika Jahrbuch 1993*, Frankfurt a. M. 1993, S. 93–110.

21 Vgl. World Bank, *World Development Report 1993*, New York 1993, S. 297; dies. (Anm. 20), S. 223.

22 Vgl. Inter-American Development Bank, Internet: www.iadb6000.iadb.org/chile/chlhs.html.

23 Vgl. Hans-Hartwig Blomeier, *Chile 1997. Die Parlamentswahlen im aktuellen politischen Kontext*, in: KAS *Auslandsinformationen*, 14 (1998) 1, S. 26.

24 Zu den bislang ungelösten politischen Problemen gehört die Frage der Menschenrechtsverletzungen unter der Diktatur Pinochets sowie der legale Fortbestand von Institutionen des Militärregimes; vgl. Jaime Castillo Velasco, *Menschen-*

ridad y Inversión Social (FOSIS) hat sich die chilenische Sozialpolitik ein neues, wenn auch finanziell bislang noch relativ gering ausgestattetes Instrument geschaffen. Dem Präsidenten direkt unterstellt und vom Planungsministerium verwaltet, soll FOSIS zur Bekämpfung der extremen Armut dienen und Kleinstunternehmen des informellen Sektors fördern²⁵.

Neben der zwingenden Notwendigkeit einer sozialen Absicherung neoliberaler Wirtschaftsreformen zeigt das Beispiel Chile zudem auch sehr deutlich, daß eine ressourcenbasierte Spezialisierung zu den Konditionen des Weltmarktes zu einer starken Übernutzung der Umwelt (Wasser, Böden, Wald) führen kann; die Forcierung eines weitgehend unregulierten privatwirtschaftlichen Zugriffs auf die natürlichen Ressourcen zwecks „Inwertsetzung“ für den Weltmarkt könnte längerfristig katastrophale ökologische Folgen haben. Eine staatliche Umweltschutzpolitik ist in Chile bislang aber nur ansatzweise erkennbar. Immerhin 89 Prozent der Chilenen sind Meinungsumfragen zufolge der Ansicht, daß das Problem der Umweltverschmutzung jetzt und nicht erst in Zukunft in den Blick genommen werden müsse²⁶. In Chile ist spätestens nach erfolgreicher Beendigung des doppelten Transformationsprozesses und bei anhaltendem Wirtschaftswachstum der Augenblick gekommen, in dem das Thema Umweltschutz und ökologisch verträgliches Wirtschaften auf die politische Agenda gesetzt werden muß.

III. Der verunsicherte „Jaguar“: Argentinien

Argentinien hat sich seit dem Amtsantritt von Präsident *Menem* stärker verändert, als die meisten Beobachter erwartet und für möglich gehalten hätten. In politischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht fanden Weichenstellungen statt, welche die weitere Entwicklung nachhaltig prägen werden. Paradoxerweise schaffte es erst der zum Staatspräsidenten gewählte Peronist *Menem*, das rigide

rechte und Demokratie: Erfahrungen aus Chile im lateinamerikanischen Kontext, in: KAS Auslandsinformationen, 13 (1997) 2, S. 19–37.

25 Vgl. Boris Scharlowski, Chile: Bewegungen im Modell, in: Leo Gabriel (Hrsg.), Die globale Vereinnahmung und der Widerstand Lateinamerikas gegen den Neoliberalismus, Frankfurt/M. 1997, S. 103. Zumindest auf der rhetorischen Ebene fordert auch der chilenische Präsident Eduardo Frei jun. die soziale Absicherung des chilenischen Modells; vgl. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Demokratie und soziale Gerechtigkeit, in: KAS Auslandsinformationen, 11 (1995) 3, S. 6.

26 Vgl. Carlos Huneeus, Cuidado con el Medio Ambiente, in: El Mercurio vom 29. Mai 1996.

argentinische System der Quasi-Staatsgewerkschaften aufzubrechen und weitreichende Reformen im Sinne einer neoliberalen Wirtschaftspolitik zu erzwingen. Charakteristisch für die argentinische Volkswirtschaft war (und ist) ihr ausgeprägter Dualismus: auf der einen Seite moderne, exportorientierte Unternehmen und auf der anderen Seite kleine, traditionelle Betriebe mit antiquierten Produktionsmethoden, die in erster Linie für den Binnenmarkt produzieren. Der neoliberale Reformkurs und die Öffnung des argentinischen Binnenmarkts für ausländische Anbieter haben zu einem starken Abbau von Arbeitsplätzen im industriellen und öffentlichen Sektor geführt, der nur zu geringen Teilen durch den privaten Dienstleistungsbereich kompensiert wird. Das Problem der Hyperinflation hat die Regierung *Menem* bislang relativ erfolgreich in den Griff bekommen, u. a. durch die Bindung des *Peso* an den US-Dollar²⁷. Allerdings mußte der Preis für die Wechselkursfixierung in der Handelsbilanz bezahlt werden: der überbewertete *Peso* verteuerte die Exportprodukte und schadete den ausfuhrorientierten Wirtschaftszweigen, während billige Importe die Kosten drückten und den binnenmarktorientierten Produzenten Konkurrenz machten. Zeitweise (1994) wurden in der argentinischen Handelsbilanz Defizite von über vier Mrd. US-Dollar registriert. Ohnehin weist die argentinische Leistungsbilanz seit langem einen Passivsaldo aus, der aber seit Beginn der neunziger Jahre durch ausländische Nettokapitalzuflüsse (über-)kompensiert wird. Allerdings handelt es sich bei diesen externen Kapitalzuflüssen in hohem Maße um Portfoliokapital (Wertpapiere), das sehr schnell wieder abgezogen werden kann, wenn das Vertrauen der internationalen Anleger schwindet.

Wie prekär eine Zahlungsbilanzsituation ist, in der ein hohes Leistungsbilanzdefizit hauptsächlich durch ausländische Portfolioinvestitionen (Kapitalanlagen in Wertpapieren) ausgeglichen wird, mußte Argentinien sehr schmerzlich Anfang 1995 erleben, als es als erstes Land von der mexikanischen *Peso*-Krise betroffen wurde und den *Tequila*-Effekt (Beeinträchtigung der Börse durch die *Peso*-Abwertung) am stärksten zu spüren bekam. Argentinien hatte – nach Mexiko – in den Jahren von 1990 bis 1993 die höchsten Kapitalzuflüsse in Lateinamerika zu verzeichnen. 1993 war Argentinien das Anlageland für 18 Prozent des Auslandskapitals, das nach Lateinamerika floß²⁸, wobei es sich dabei

27 Vgl. Matthias Arzbach, „Currency Boards“ und Auslandsverschuldung – Das Beispiel Argentiniens (= Materialien und Kleine Schriften, 153), Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Ruhr-Universität Bochum, Bochum 1994.

28 Vgl. The Economist vom 14. Januar 1995, S. 71.

allerdings überwiegend um Portfolioinvestitionen (26,4 Mrd. US-Dollar) handelte. Nach der drastischen Abwertung des mexikanischen *Peso* zogen internationale und inländische Anleger in großem Maße auch Kapital aus Argentinien ab – sieben Mrd. US-Dollar innerhalb weniger Wochen²⁹. Der argentinische Börsenindex fiel in der Zeit vom 20. Dezember 1994 bis Anfang März 1995 um 41 Prozentpunkte³⁰. Um den Investoren eine höhere Risikoprämie für ihre Kapitalanlagen bieten zu können, reagierte die argentinische Wirtschaftspolitik mit drastischen Zinserhöhungen; so stieg z. B. die Interbankenrate vom 19. Dezember 1994 bis zum 3. März 1995 von 9,5 Prozent auf 65 Prozent³¹. Die durch den *Tango*-Effekt (Abzug von Kapital an der Börse) infolge des *Tequila*-Effekts verursachte Einschränkung der monetären Basis führte in eine akute Liquiditätskrise des argentinischen Bankensektors; der starke Abzug von Depositen, der Verfall der Aktienkurse und der Preise von Staatsschuldverschreibungen mündeten 1995 in der Zahlungsunfähigkeit von 47 Banken, immerhin ca. ein Viertel des argentinischen Bankensektors³².

Nach vier Jahren hoher gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten mußte Argentinien 1995 einen Einbruch verzeichnen; die Industrieproduktion sank um sieben Prozent, das BIP um 4,6 Prozent. Als Hauptgründe für den starken Einbruch lassen sich ähnliche makroökonomische Eckdaten nennen, wie sie auch Mexiko 1994 aufwies: vor allem ein hohes Leistungsbilanzdefizit, ein real überbewerteter Wechselkurs sowie eine geringe inländische Sparquote³³.

Die Gewährung eines umfangreichen Kredits als Teil eines internationalen Hilfsprogramms sowie die Ankündigung verstärkter Bemühungen der argentinischen Regierung zur Haushaltskonsolidierung durch Einnahmesteigerungen (u. a. Mehrwertsteuererhöhung) und Ausgabenkürzungen halfen, das Vertrauen ausländischer Anleger wiederzugewinnen; vor allem die Entscheidung der Regierung, trotz des wachsenden Drucks auf die argentinische Währung die Wechselkursfixierung des *Peso* gegenüber dem US-Dollar beizubehalten (um der Inflation keinen Raum zu geben), brachte ihr international Anerkennung ein. Bereits im März 1996 waren die internationalen Kapitalzuflüsse nach Argentinien wieder auf dem Stand vom November 1994³⁴.

29 Vgl. Wirtschaftswoche vom 20. April 1995, S. 47.

30 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. März 1995.

31 Vgl. International Monetary Fund, World Economic and Financial Surveys, Washington, D. C. 1995, S. 64.

32 Vgl. United Nations, Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1995–1996, Santiago de Chile 1996, S. 59.

33 Vgl. ifo-Schnelldienst, 25–26/1996, S. 33 f.

34 Vgl. ebd., S. 35 f.

Die wichtigsten Ergebnisse in der makroökonomischen Erfolgsbilanz der argentinischen Wirtschaftsreformen sind:

- Das argentinische Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt (BSP) war 1996 mit 8 380 US-Dollar mehr als zweieinhalbmals höher als 1990, fast doppelt so hoch wie der brasilianische Vergleichswert (4 400 US-Dollar) bzw. wie das chilenische Pro-Kopf-BSP (4 860 US-Dollar); 1990 hatte das chilenische Pro-Kopf-BSP noch 66 Prozent des argentinischen Vergleichswertes betragen.
- Mit einer Inflationsrate, die 1997 deutlich unter einem Prozent lag, gehört das Land in bezug auf Geldwertstabilität wohl weltweit zu der Spitzengruppe; bereits 1995 registrierte Argentinien die fünftniedrigste Inflationsrate in der Welt und national die niedrigste seit dem Zweiten Weltkrieg³⁵.

Auch die argentinische Handelsbilanz entwickelte sich zeitweise positiv; nachdem infolge der Importliberalisierung mehrere Jahre lang ein Defizit im Außenhandel bestanden hatte, konnte 1995 erstmals wieder ein Exportüberschuß (2,2 Mrd. US-Dollar) registriert werden, der sich jedoch 1996 bereits wieder abschwächte (auf 1,6 Mrd. US-Dollar), und 1997 entstand erneut ein Handelsbilanz-Defizit in Höhe von 1,3 Mrd. US-Dollar³⁶. Ohne dauerhaften Erfolg blieben bislang auch die finanzpolitischen Reformbemühungen der argentinischen Regierung: Nach wie vor weist der öffentliche Haushalt ein Defizit auf, das 1996 knapp zwei Prozent des BIP (ohne Privatisierungserlöse) ausmachte.

Ordnungspolitisch hat die Regierung *Menem* mit ihren strukturellen Reformen viele Forderungen der wirtschaftsliberal orientierten Unternehmerverbände erfüllt; zumindest für die privaten Unternehmen lassen sich kaum günstigere wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen vorstellen, als dies gegenwärtig in Argentinien der Fall ist. Mit einer gewissen Ironie werden die argentinischen Unternehmerverbände bereits als „*columna vertebral*“ (Rückgrat) des neuen, „postmodernen“ Peronismus à la *Menem* bezeichnet³⁷. Da die Tragweite der Reformen es unwahrscheinlich macht, daß zukünftige Regierungen sie einfach wieder zurücknehmen könnten, dürften grundlegende Interessen

35 Vgl. Detlef Nolte, Ein neuer Perón? Eine Bilanz der ersten Präsidentschaft von Carlos Menem (1989–1995), in: ders./Nikolaus Werz (Hrsg.), Argentinien: Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen (= Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, 42), Frankfurt a. M. 1996, S. 101.

36 Vgl. Inter-American Development Bank (Anm. 14), S. 200.

37 Vgl. Peter Birle, Die Unternehmerverbände. Neue „*Columna Vertebral*“ des Peronismus, in: D. Nolte/N. Werz (Anm. 35), S. 205–224.

der Unternehmen langfristig gesichert sein. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob und wann die Unternehmer einsehen werden, daß eine Marktwirtschaft des sozialen Ausgleichs bedarf und eine tragfähige Sozialpartnerschaft nur mit funktionsfähigen Gewerkschaften möglich ist.

Die Zeiten einer staatlich geschützten, international kaum konkurrenzfähigen Volkswirtschaft mit überteuerten Monopolpreisen sind in Argentinien vorbei, allerdings mit negativen Folgen für den nationalen Arbeitsmarkt. Die strukturellen Reformen seit 1991 haben eine Situation geschaffen, in der das Arbeitsplatzangebot nicht ausreicht, die Nachfrage nach Arbeitsplätzen zu befriedigen. So ist beispielsweise die Produktion im Industriesektor der argentinischen Volkswirtschaft zwischen 1990 und 1996 um 30 Prozent gestiegen, während gleichzeitig die Anzahl der Beschäftigten in diesem Sektor um ca. 20 Prozent abgebaut wurde. Infolge der Rezession kam es 1995 zu einem weiteren, sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit in Argentinien; im Mai 1995 wurde eine Rekordarbeitslosenquote von über 18 Prozent registriert. In den von den staatlichen Sparmaßnahmen besonders hart betroffenen Provinzen mehrten sich die sozialen Proteste. Im Großraum Buenos Aires betrug der Anteil der als arm klassifizierten Personen im Mai 1996 ca. 27 Prozent, gegenüber knapp 17 Prozent im Oktober 1993³⁸. Waren 1991 auf die 20 Prozent der Ärmsten der Bevölkerung noch 7,4 Prozent des Gesamteinkommens entfallen, so erhielten sie 1996 nur noch 7,1 Prozent; den 20 Prozent an der Spitze der argentinischen Einkommenspyramide flossen 1996 45,4 Prozent des Gesamteinkommens zu, gegenüber 43,9 Prozent im Jahre 1991.

Nachdem sich Argentinien als fähig erwiesen hat, erfolgreich den *Tequila*-Effekt zu überwinden, das Vertrauen ausländischer Kapitalanleger relativ schnell wieder herzustellen, die Inflationsrate nahe Null zu halten und gleichzeitig wirtschaftliches Wachstum von schätzungsweise 7,8 Prozent im Jahre 1997 zu erreichen, ist es an der Zeit, die zweite Generation der Strukturreformen in Gang zu setzen, Reformen in Richtung auf eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen, Reformen, die auch den bislang Benachteiligten bessere Möglichkeiten der Erzielung von Markteinkommen eröffnen, indem das Erziehungswesen und die berufliche Ausbildung den Erfordernissen einer weltmarkt-orientierten Volkswirtschaft angepaßt werden³⁹.

38 Vgl. Inter-American Development Bank, Internet: www.iadb.org/EVAL/AR-IPES.htm.

39 Vgl. International Monetary Fund, Camdessus Calls for „Second Generation“ of Reforms in Argentina, in: IMF Survey, 26 (1997) 11, S. 175 f.

Daß für die argentinischen Wähler inzwischen mehr soziale Gleichheit und weniger Korruption in der öffentlichen Verwaltung zu den vorrangigen politischen Forderungen zählen, haben die Parlamentswahlen von 1997 deutlich gemacht: Präsident *Menem* und seine Regierungspartei *Partido Justicialista* (PJ) verloren die absolute Mehrheit der Kongreßmandate. Die aus den beiden größten Oppositionsparteien (*Unión Cívica Radical* und *Frente País Solidario*) gebildete *Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación* (Alianza) konnte den Wahlsieg in elf der 24 argentinischen Wahlbezirke verbuchen. Allerdings lehnt auch die *Alianza* die Hauptelemente der bisherigen Wirtschaftsreformen nicht grundsätzlich ab, und sie sieht – ebenso wie Präsident *Menem* und seine PJ – in dem Ausbau des MERCOSUR ein wichtiges Instrument zur Förderung der nationalen und regionalen Entwicklung.

IV. Der Nachzügler: Brasilien

In Brasilien ist erst später das gelungen, was in Chile und Argentinien schon früher erfolgreich vorgeführt worden war: die Rückgewinnung von (relativer) Geldwertstabilität und gesamtwirtschaftlicher Wachstumsdynamik sowie die Erzielung von Fortschritten bei der demokratischen Konsolidierung. Die hierbei bislang in Brasilien erzielten Erfolge können für die Beurteilung der zukünftigen Entwicklung durchaus (vorsichtigen) Optimismus rechtfertigen. Dies gilt zumindest unter der Annahme, daß es gelingt, die großen Herausforderungen zu bewältigen, die sich der brasilianischen Volkswirtschaft weiterhin stellen.

Mit dem *Plano Real*, dem ambitiösen Stabilisierungs- und Restrukturierungsprogramm für die brasilianische Volkswirtschaft, das Präsident *Cardoso* 1994 – noch als Finanzminister der Regierung *Itamar Franco* – in Gang gesetzt hatte, konnten bislang beachtliche Resultate erzielt werden. Die Inflationsrate, die 1994 bei weit über 2 000 Prozent gelegen hatte, sank 1995 auf 84 Prozent, 1996 weiter auf 18 Prozent und 1997 auf den seit Jahrzehnten nicht mehr erreichten Tiefstwert von 7,5 Prozent⁴⁰. Die jährliche Wachstumsrate des BIP lag 1994 bis 1997 im Durchschnitt bei 4,2 Prozent, gegenüber lediglich 0,2 Prozent pro Jahr während des Zehnjahreszeitraums 1987 bis 1996. Mit der Wiedergewinnung gesamtwirtschaftlicher Wachstumsdynamik ist auch das (reale) Pro-Kopf-BIP gestiegen; 1996 konnte mit einem BIP je Einwoh-

40 Vgl. Inter-American Development Bank, Annual Report 1996, Washington, D. C. 1997, S. 127.

ner von 3 007 US-Dollar (in Preisen von 1990) erstmals wieder das Niveau übertroffen werden, das schon Ende der achtziger Jahre erreicht worden war (1987: 2 989 US-Dollar)⁴¹.

Die bisherigen positiven Resultate des *Plano Real* haben die makroökonomische Beurteilung der brasilianischen Volkswirtschaft gegenüber den achtziger Jahren bei internen und externen Beobachtern in bemerkenswerter Weise verändert: Eine Phase der wirtschaftlichen Redynamisierung wird konstatiert, mit überwiegend günstiger Einschätzung der mittel- bis längerfristigen Wachstumschancen. So hat beispielsweise die OECD in einer Analyse der brasilianischen Investitionspolitik das Maß an Offenheit gegenüber ausländischem Kapital hervorgehoben, und sie führt mit Brasilien als *Dynamic Non-Member Economy* einen besonderen wirtschaftspolitischen Dialog⁴².

Trotz des Krisenjahrzehnts der achtziger Jahre ist die ökonomische Potenz der brasilianischen Volkswirtschaft nach wie vor beeindruckend. Mit einem BIP von 688,085 Mrd. US-Dollar im Jahre 1995 lag Brasilien an 8. Stelle im internationalen *Ranking* der Weltbank⁴³. Brasilien ist innerhalb Lateinamerikas das wirtschaftlich potenteste Land mit dem größten und leistungsfähigsten Industriepark. Produkte *Made in Brazil* sind rund um den Globus anzutreffen, und brasilianische Unternehmen sind als *global players* aktiv. Zu den 30 größten Unternehmen aus Schwellenländern zählten Ende Juli 1995 fünf brasilianische Konzerne mit einem Marktwert von insgesamt 31,1 Mrd. US-Dollar⁴⁴. Die Börse in São Paulo, an der 60 Prozent der Finanztransaktionen des Landes abgewickelt werden, konnte 1996 mit sehr viel höheren Kursgewinnen aufwarten als die Börsen in Europa, den USA und Japan.

Brasilien hat seit einigen Jahren auch wieder Zugang zu freiwilligen Finanzierungen auf den internationalen Kapitalmärkten gewonnen. In dieser Wiederaufnahme des privaten Kapitalzuflusses nach Brasilien schlägt sich eine gegenüber den achtziger Jahren positiv veränderte marktmäßige Bewertung des Anlegerrisikos nieder. Allerdings handelt es sich bei den externen Kapitalzuflüssen auch im Falle Brasiliens in hohem Maße um Portfolioinvestitionen, die relativ rasch wieder abgezogen werden können. Bemerkenswerterweise war Brasilien jedoch von den Auswirkungen des mexi-

kanischen *Tequila*-Effektes weit weniger betroffen als Argentinien. Zwar kam es zwischen November 1994 und April 1995 zu einem deutlichen Abzug von Portfoliokapital und infolgedessen zu einem Rückgang der zentralen Devisenreserven auf 28 Mrd. US-Dollar; durch die Abwertung des *Real* sowie drastische Zinserhöhungen wurde jedoch das Vertrauen der Anleger so gestärkt, daß das Interesse an Investitionen in Brasilien sich wieder relativ schnell einstellte und die zentralen Devisenreserven schon im Juli 1995 wieder ca. 40 Mrd. US-Dollar betragen.

Wenn die Auswirkungen des *Tequila*-Effektes auf Brasilien – im Gegensatz zu Argentinien – relativ gering blieben bzw. nur sehr kurzfristig zu spüren waren, dann läßt sich das auf die flexiblere brasilianische Wechselkurspolitik und die wesentlich höheren Devisenreserven zurückführen, aber auch auf insgesamt bessere makroökonomische Eckwerte. Anders als in den siebziger Jahren und noch zu Beginn der achtziger Jahre, als die letzte inländische Verwendung (d. h. die Summe aus privatem und staatlichem Konsum sowie Bruttoinvestitionen) das BIP überstieg, ist die „Ressourcenlücke“ seit Mitte der achtziger Jahre geschlossen; Brasilien lebt insofern nicht mehr „über seine Verhältnisse“⁴⁵.

Nach wie vor hat Brasilien aber eine im Vergleich zu anderen Schwellenländern relativ niedrige Investitionsquote, die u. a. in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Sparquote gesehen werden muß. Während die Sparquote der Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen insgesamt im Zeitraum 1984 bis 1993 durchschnittlich 26,1 Prozent betrug, erreichte sie während dieses Zeitraums in Brasilien lediglich rund 23 Prozent⁴⁶. Hatte der Anteil der Bruttoinvestitionen am brasilianischen BIP im Jahre 1980 noch bei 23 Prozent gelegen, so war er 1996 auf 19 Prozent gesunken; die Bruttoinlandsersparnis sank von 21 Prozent des BIP (1980) auf 18 Prozent (1996)⁴⁷. Im internationalen Vergleich zeigt sich, daß insbesondere die interne Ersparnisbildung in Brasilien – wie übrigens auch in den meisten anderen Volkswirtschaften Lateinamerikas – gemessen am Investitionsbedarf unzureichend ist⁴⁸.

45 Vgl. Hartmut Sangmeister, Externe Finanzierung und interne Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Volkswirtschaft, in: Dietrich Briesemeister/Sergio Paulo Rouanet (Hrsg.), Brasilien im Umbruch. Akten des Berliner Brasilien Kolloquiums vom 20. bis 22. September 1995 (= Bibliotheca Luso-Brasileira, 2), Frankfurt a. M. 1996, S. 67 f.

46 Vgl. World Bank, World Tables 1995, Baltimore – London 1995, S. 65.

47 Vgl. dies. (Anm. 8), S. 204.

48 Vgl. Sebastian Edwards, Why are Latin America's Savings so Low?, The World Bank, Washington, D. C. 1995.

41 Vgl. dies., Internet: www.database.iadb.org/int/basicrep/babra.html.

42 Vgl. Organisation for Economic Cooperation and Development, Linkages: OECD and Major Developing Economies, Paris 1995.

43 Vgl. World Bank (Anm. 20), S. 237.

44 Vgl. The Economist vom 12. August 1995, S. 98.

Um den Finanzierungsbedarf für den Wachstums- und Entwicklungsprozeß der brasilianischen Volkswirtschaft in größerem Umfange als bisher intern decken zu können und damit auf ein solides Fundament zu stellen, ist eine Erhöhung der internen Sparquote unumgänglich. Die Rückgewinnung und Erhaltung der Geldwertstabilität durch den *Plano Real* ist zweifelsohne ein wichtiger Faktor für die Mobilisierung verdeckter oder bislang ungenutzter Sparpotentiale der brasilianischen Volkswirtschaft. Hinzu kommen muß aber auch der Abbau eines entscheidenden strukturellen Hemmnisses, nämlich der extrem ungleichen personellen Einkommensverteilung. Ende der achtziger Jahre entfielen in Brasilien auf die zehn Prozent der Einkommensbezieher an der Spitze der Einkommenspyramide 51,3 Prozent des Gesamteinkommens – eine Einkommenskonzentration, wie sie in kaum einem anderen Land der Welt gegeben ist⁴⁹. Wie die Erfahrung in anderen Ländern (z. B. in Taiwan und Südkorea) gezeigt hat, geht eine gleichmäßigere Einkommensverteilung tendenziell mit einer Erhöhung der internen Sparquote einher.

Aber auch wenn es gelingt, die interne Sparquote der brasilianischen Volkswirtschaft deutlich zu erhöhen, vor allem durch Reduzierung der staatlichen Konsumquote, bleibt das Land auf absehbare Zeit in hohem Maße von Kapitalimporten abhängig. Denn die Notwendigkeit, externe Finanzierungsbeiträge in Anspruch nehmen zu müssen, ergibt sich nicht nur dann, wenn die Investitionsquote erhöht werden soll, ohne daß ein entsprechender Anstieg der internen Sparquote stattfindet, sondern sie ist auch durch die derzeit vorhersehbare Saldenmechanik der brasilianischen Zahlungsbilanz bedingt. In den kommenden Jahren muß nämlich mit einem anhaltenden Defizit der brasilianischen Leistungsbilanz gerechnet werden. Auch nach den Umschuldungsvereinbarungen, die Brasilien mit seinen Gläubigern erreicht hat, werden die Zinszahlungen auf die Auslandsschulden in der Leistungsbilanz weiterhin erheblich zu Buche schlagen⁵⁰; gleichzeitig wird die Entwicklung der Exporte kaum Schritt halten können

49 Vgl. World Bank, World Development Report 1995, New York 1995, S. 221.

50 Bei vertragsgemäßer Abwicklung der bestehenden langfristigen Kreditverpflichtungen gegenüber dem Ausland müßte Brasilien in den Jahren 1997 bis 2004 einen Schuldendienst in Höhe von insgesamt 122 Mrd. US-Dollar erbringen, davon durchschnittlich 4,1 Mrd. US-Dollar Zinszahlungen pro Jahr (vgl. World Bank, World Debt Tables 1996, Vol. 2, Washington, D. C. 1996, S. 61); bei dieser Modellrechnung ist unterstellt, daß es während des Projektionszeitraums zu neuen Kreditauszahlungen an Brasilien in Höhe von lediglich 4,0 Mrd. US-Dollar kommt, so daß der jährliche Devisenbedarf für Amortisations- und Zinszahlungen von durchschnittlich 15,3 Mrd. US-Dollar ganz überwiegend durch

mit der Importdynamik, die durch das Liberalisierungs- und Modernisierungsprogramm der brasilianischen Regierung in Gang gekommen ist. Zwar läßt sich der Import von Konsumgütern des gehobenen Bedarfs durch zollpolitische Maßnahmen wirkungsvoll eindämmen – wie beispielsweise 1996 bei Personenkraftwagen geschehen –, aber für die Einfuhr von Kapitalgütern und Technologie besteht in Brasilien ein erheblicher Nachholbedarf, um die für die internationale Konkurrenzfähigkeit unerläßliche Modernisierung der Produktionsanlagen realisieren zu können.

Nachdem die brasilianische Handelsbilanz seit 1981 kontinuierlich Überschüsse aufwies, mit einem Rekordergebnis von über 19 Mrd. US-Dollar im Jahre 1988, verringerte sich der Aktivsaldo in den neunziger Jahre deutlich; seit 1995 weist die brasilianische Zentralbank Passivsaldo in der Handelsbilanz aus, 1996 in Höhe von 5,5 Mrd. US-Dollar⁵¹. Allerdings ist der Ausgleich des brasilianischen Leistungsbilanzdefizits, das sich auch für die kommenden Jahre abzeichnet, weitgehend gesichert, sofern der positive Trend bei dem Zufluß externer Finanzierungsbeiträge anhält. Entscheidend ist dabei, daß sich die derzeitige Struktur der brasilianischen Kapitalimporte wesentlich von derjenigen in den siebziger Jahren und zu Beginn der achtziger Jahre unterscheidet, als externes Kapital überwiegend in Form von Auslandskrediten nach Brasilien floß. *Fresh money* kommt jetzt verstärkt in Form ausländischer Direktinvestitionen in das Land. Die brasilianische Regierung hat die Notwendigkeit erkannt, verstärkt ausländische Direktinvestitionen für den Wirtschaftsstandort Brasilien zu gewinnen; mit der Einrichtung einer zentralen Beratungsagentur soll ausländischen (und nationalen) Investoren durch Informationsangebote über die regionalen Merkmale der verschiedenen Industriestandorte Hilfestellung geleistet werden. Für den Zeitraum 1995 bis 1999 haben ausländische Unternehmen Direktinvestitionen in Brasilien in Höhe von 23,4 Mrd. US-Dollar angekündigt, vor allem in der Automobilindustrie sowie im Maschinen- und Anlagenbau⁵². Ob die externen Investoren ihre angekündigten Pläne tatsächlich realisieren, hängt freilich maßgeblich von der Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit des wirtschaftspolitischen Reformkurses ab. Brasilien ist zwar durchaus wieder zu einem interessanten Anlageland für Investoren geworden,

entsprechende Außenhandelsüberschüsse und/oder anderweitige Kapitalimporte gedeckt werden müßte.

51 Vgl. Inter-American Development Bank (Anm. 15), S. 224.

52 Vgl. Deutsch-Brasilianische Industrie- und Handelskammer São Paulo, Wochenbericht Brasilien vom 7. August 1995, S. 4.

aber es muß mit anderen *emerging markets* einen harten Wettbewerb um Auslandskapital führen. Immerhin rangierte Brasilien in der Liste der Hauptzielländer privater Nettokapitalzuflüsse außerhalb der etablierten Industrieländer im Zeitraum 1990 bis 1996 an 3. Stelle (nach der Volksrepublik China und Mexiko)⁵³.

Zweifelsohne haben die Stabilisierungserfolge des *Plano Real* günstige Voraussetzungen für private in- und ausländische Kapitalanleger geschaffen. Inoffiziellen Schätzungen zufolge sind in Brasilien bis zum Jahre 2003 Privatinvestitionen in Höhe von fast 250 Mrd. US-Dollar vorgesehen, und zusätzlich will die brasilianische Regierung während dieses Zeitraums mehr als 50 Mrd. US-Dollar in Infrastrukturprojekte investieren⁵⁴. Zudem soll die Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Wirtschaft durch weitere Deregulierung der Marktbeziehungen, durch Liberalisierung der nationalen Kapitalmärkte und der Außenwirtschaft sowie Privatisierung der unternehmerischen Aktivitäten des Staates erhöht werden. Um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Brasilien zu stärken, setzt die brasilianische Wirtschaftspolitik auch auf Maßnahmen zur Herausbildung und Weiterentwicklung technologischer Kompetenz. Mit dem Programm „*Brasil em Ação*“, das 42 richtungsweisende Projekte zur Modernisierung des Landes bis zum Jahre 2000 beinhaltet, sollen auch solche Vorhaben gefördert werden, die Arbeitsplätze und mehr soziale Gerechtigkeit versprechen.

Auch wenn erhebliche Teile der brasilianischen Industrie von den *best-practice-standards* des *world class manufacturing* noch weit entfernt sind, so hat sich doch die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes in den zurückliegenden Jahren deutlich verbessert. Unübersehbar sind auch die bisherigen Erfolge, die bei Inflationsbekämpfung, Haushaltskonsolidierung, Deregulierung, Liberalisierung und verbesserter Überwachung des Finanzsystems bereits erreicht wurden. Damit sind wichtige Voraussetzungen für mehr Stabilität und Wachstum der brasilianischen Volkswirtschaft geschaffen. Allerdings gibt es unübersehbare Schwachstellen, die den internationalen Finanzmärkten Anlaß geben könnten, auf wirtschaftspolitische Kursänderungen in Brasilien zu spekulieren – spätestens nach der Präsidentschaftswahl im Herbst 1998. Symptome solcher Schwachstellen

53 Die Volksrepublik China konnte 1990 bis 1996 den Nettozufluß von rund 217 Mrd. US-Dollar privaten Auslandskapitals registrieren, Mexiko 112,5 Mrd., Brasilien 76 Mrd., Argentinien 11,3 Mrd. und Chile 4,6 Mrd. US-Dollar; vgl. World Bank, *Global Development Finance 1997*, Vol. 1, Washington, D. C. 1997, S. 7.

54 Vgl. *Embaixada do Brasil em Bonn*, *Boletim Econômico e Comercial*, Nr. 8/1997.

sind das „Zwillingsdefizit“ im Staatshaushalt und in der Leistungsbilanz, die Überbewertung der brasilianischen Währung, des *Real*, sowie das extrem hohe Zinsniveau⁵⁵. Einer ersten Spekulationsattacke – im Gefolge der Asien-Krise – konnte Brasilien im Oktober 1997 dank hoher Devisenreserven der *Banco Central do Brasil* erfolgreich begegnen.

Nachhaltiger Erfolg kann den wirtschaftspolitischen Reformen der Regierung *Cardoso* allerdings nur dann beschieden sein, wenn sie auch sozial abgesichert werden. Soziale Reformen müssen aber auch Demokratisierung ‚nach unten‘ bedeuten, um den Zugang der Bevölkerung zur staatlichen Administration und zur Justiz zu gewährleisten. Bürgerbeteiligung und soziale Integration der Gesellschaft sind zwar vielerorts in Brasilien angekündigte Reformprojekte, aber deren Realisierung verzögert sich oder scheitert an fehlendem politischem Gestaltungswillen und ungeklärten institutionellen Kompetenzen.

Zudem sind rechtsstaatliche Institutionalisierung und wirksame gesellschaftliche Legitimierung in Brasilien bislang nicht in notwendigem Maße ausgebildet. Das Fortbestehen zentralistischer Verwaltungs- und Planungsstrukturen sowie klientelistischer Beziehungsmuster gefährdet die politische Konsolidierung der Demokratie in Brasilien und stellt mittelfristig auch die bislang erzielten Erfolge des wirtschaftlichen Reformprozesses in Frage⁵⁶. Insofern hat Präsident *Cardoso* die wichtigsten Aufgaben noch vor sich. Daß er sie bis zum Ende seiner jetzigen Amtszeit bewältigen kann, ist unwahrscheinlich; ob ihm die Wähler für diese Aufgabe im Herbst 1998 das Mandat für eine zweite Amtszeit erteilen werden, muß derzeit als offen gelten.

V. Fazit: Zwischen gesamtwirtschaftlichem Optimismus und politischer Ernüchterung

Der Vergleich wichtiger sozioökonomischer Strukturdaten (vgl. die Tabelle) zeigt, daß Chile mit sei-

55 Vgl. Peter Nunnenkamp, Die asiatische Grippe: Therapeutische Mißgriffe und Ansteckungsgefahren, in: *Vorträge am Ibero-Amerika Institut für Wirtschaftsforschung*, 1, Göttingen 1998, S. 35.

56 Vgl. Hartmut Sangmeister, Zwischen Effizienz und sozialer Gerechtigkeit: Herausforderungen für die brasilianische Volkswirtschaft, in: *Andreas Boeckh/Rafael Sevilla* (Hrsg.), *Bestandsaufnahme und Perspektiven der deutsch-brasilianischen Beziehungen* (= *Biblioteca Luso-Brasileira*, 3), Frankfurt a. M. 1997, S. 141.

Tabelle: Sozioökonomische Strukturdaten im Ländervergleich

Position	Argentinien	Brasilien	Chile
Bevölkerung 1997 (in Mio.)	35,67	163,40	14,62
BIP ^a 1996 (in Mrd. US-\$)	294,687	748,916	74,292
Wachstumsrate des BIP p. a. Ø 1990–96 (in %)	4,9	2,9	7,2
BSP ^b pro Kopf 1996 (in US-\$)	8 380	4 400	4 860
Inflationsrate p. a. Ø 1990–96 (in %)	15,8	675,4	13,6
Investitionsquote ^c 1996 (in % des BIP)	19	19	28
Bruttoinlandsersparnis 1996 (in % des BIP)	18,0	17,9	25,5
Auslandsverschuldung 1996 (in Mrd. US-\$)	100,64	160,84	27,52
Auslandsverschuldung 1996 (in % des BIP)	45,3	26,9	49,5
Schuldendienst ^d 1996 (in % der Exporterlöse)	40,8	42,2	22,3
Leistungsbilanz (Saldo) 1997 (in Mrd. US-\$)	- 8,97	- 30,70	- 2,80
Leistungsbilanzsaldo 1996 (in % des BIP)	- 1,3	- 4,2	- 5,3
Kapitalbilanz (Saldo) 1997 (in Mrd. US-\$)	+ 12,37	+ 23,00	+ 6,40
Kapitalbilanzsaldo 1996 (in % des BIP)	+ 3,0	+ 5,4	+ 8,9
Lebenserwartung bei der Geburt 1996 (in Jahren)	73	67	75
Alphabetisierungsquote der Erwachsenen 1996 (in %)	96	83	95
Säuglingssterblichkeit ^e 1996 (je 1 000 Lebendgeburten)	22	36	12

^a Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

^b Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen.

^c Bruttoinlandsinvestitionen.

^d Tilgung und Zinszahlungen auf die Auslandsschulden.

^e Anzahl der Säuglinge, die je 1 000 Lebendgeburten pro Jahr vor Vollendung des ersten Lebensjahres sterben.

Quelle: Datenbank IBEROSTAT.

nen wirtschaftspolitischen Reformen bislang deutlich erfolgreicher war als Argentinien und Brasilien. Chile hat dem übrigen Lateinamerika vorgeführt, daß es möglich ist, anhaltende und hohe gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten zu erreichen. Die wirtschaftlichen Reformen haben nicht nur dazu beigetragen, die Investitionsquote deutlich ansteigen zu lassen und damit das Fundament für zukünftiges Wirtschaftswachstum zu festigen; auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der chilenischen Volkswirtschaft hat sich deutlich verbessert, wie der Zustrom ausländischer Direktinvestitionen und der wachsende Export zeigen.

Die wirtschaftlichen Reformen in Chile können insoweit also durchaus als Modell für Lateinamerika gelten. Ob das Land auch als Modell für den politischen Transformationsprozeß gelten kann, muß in Frage gestellt werden, solange in Chile demokratisch fragwürdige Institutionen des Militärregimes legal fortbestehen und Pressemeldungen undementiert bleiben (müssen), denen zufolge in der chilenischen Armee (deren Ehrenkomman-

dant *Pinochet* ist) immer noch Mord und Gewalt herrschen⁵⁷. Auch wenn *Pinochet* und diejenigen Parteien, die sich als seine politischen Erben ausgeben, noch ein beachtliches Wählerpotential mobilisieren können, so scheint doch der „Pakt des Vergessens“ jetzt gebrochen, jenes stillschweigende Abkommen, das nach 17 Jahren Diktatur den Übergang Chiles zu einem demokratischen Rechtsstaat erleichtern sollte⁵⁸.

Die unvollständige Bewältigung der autoritären Vergangenheit und die Kontinuität autoritärer Enklaven werden auch in Argentinien zunehmend als Belastung des Transitionsprozesses zur Demokratie empfunden. Im März 1998 hatten Zehntausende in Argentinien zum 22. Jahrestag des Militärputsches die Aufhebung der Straffreiheit bzw. der Amnestie für Menschenrechtsverletzungen gefordert, die unteren Chargen bzw. Offizieren der

57 Vgl. Eva Karnofsky, Die Uniform – schon wieder blutbesudelt, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. April 1997.

58 Vgl. Mario Vargas Llosa, Der Pakt des Vergessens scheint in Chile gebrochen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Februar 1998, S. 3.

Militärherrschaft von 1976 bis 1983 zugute gekommen waren⁵⁹.

Ähnlich wie in Argentinien erodiert auch in Brasilien das traditionelle Repräsentationsmonopol der „alten“ politischen Parteien mit ihren stark personalistischen Strukturen. Für viele traditionelle Akteure der lateinamerikanischen Politik haben sich Handlungsspielräume und Einflußmöglichkeiten im Zuge der ökonomischen Modernisierung deutlich reduziert. So liegt beispielsweise der gewerkschaftliche Organisationsgrad der (nicht-landwirtschaftlichen) Arbeitnehmer in Argentinien und Brasilien nur noch bei rund 20 Prozent, in Chile bei ca. 15 Prozent⁶⁰. Angesichts dieser Entwicklung kann durchaus die Gefahr gesehen werden, daß die Logik der ökonomischen Modernisierung mit der Logik der politischen Demokratisierung in Widerspruch gerät⁶¹.

Wirtschaftspolitisch sind in allen drei hier betrachteten südamerikanischen Ländern wesentliche Reformschritte eingeleitet worden, um die Volkswirtschaften an den Globalisierungsprozeß der neunziger Jahre anzupassen und sie für die weltweite finanzielle Integration und die internationalen Kapitalströme zu öffnen. Damit die Volkswirtschaften des südlichen Lateinamerikas ihre bisher erreichten Stabilisierungserfolge sichern und ein stetiges Wirtschaftswachstum gewährleisten, das über der demographischen Zuwachsrate liegt, erscheint die Komplettierung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses hauptsächlich in folgenden fünf Bereichen vordringlich⁶²:

- qualitative Verbesserungen der Investitionen in das Humankapital (insbesondere Reformen der Erziehungs- und Gesundheitssysteme);
- Reformen der Finanzsysteme und der Kapitalmärkte;
- Verwaltungsreformen des öffentlichen Dienstes;
- Effizienzsteigerung und Stabilisierung der staatlichen Budgetsysteme sowie

59 Präsident Alfonsín hatte Mitte der achtziger Jahre dem Druck der Militärführung nachgegeben und den unteren Rängen des Militärs gesetzliche Straffreiheit für befehlsgemäß ausgeführte Folter und Morde zusichern lassen; Präsident Menem erließ 1990 eine Amnestie für die zu langjährigen Haftstrafen verurteilten höheren Ränge des Militärregimes.

60 Vgl. Inter-American Development Bank, Latin American Economic Policies, (1998) 3, S. 9.

61 Vgl. Günther Maihold, „Erblinden“ die Institutionen und versagen die Akteure? Regierbarkeit und Zukunftsfähigkeit der Demokratie in Lateinamerika, in: Klaus Bodemer u. a. (Hrsg.), Lateinamerika Jahrbuch 1996, Frankfurt a. M. 1996, S. 79.

62 Vgl. Guillermo E. Perry, Prospects and Challenges for Latin America and the Caribbean, The World Bank, Washington, D. C. 1997, vervielfältigtes Manuskript, S. 6.

- Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den privaten Sektor.

Darüber hinaus kommt es jetzt entscheidend darauf an, den sozialen Problemstau abzubauen und die deutlich verbesserte makroökonomische Situation in konkrete soziale Verbesserungen für die Menschen umzuwandeln. Die Glaubwürdigkeit demokratischer Systeme wird auch an ihrer Fähigkeit zu einem sozialen Ausgleich gemessen. Denn die Demokratisierung der politischen Systeme ist nicht nur eine Frage der Institutionenordnung, sondern auch der effektiven Einlösung sozialer Bürgerrechte.

Weitgehende Einigkeit besteht bei den wirtschafts- und entwicklungspolitischen Hauptakteuren darüber, daß für den Abbau der endemischen Armut in Lateinamerika eine „Drei-Säulen“-Strategie erforderlich ist:

- eine auf Wachstum gerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- spezielle Programme, um durch Hilfe zur produktiven Selbsthilfe und den Abbau von Marktzutrittsschranken die marktvermittelten Verdienstmöglichkeiten der Armen zu steigern sowie
- gezielte Sozialprogramme für die Armen⁶³.

Auf der politischen Agenda im südlichen Lateinamerika steht mithin auch eine Klärung und Neudefinition der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft. Der Prozeß einer leistungsorientierten Neuordnung der politischen Institutionen macht entsprechende Anpassungen in den Verhaltensweisen der gesellschaftlichen Akteure unumgänglich: An die Stelle des traditionellen *rent-seeking*⁶⁴ der lateinamerikanischen Eliten muß das wettbewerbsorientierte *profit-seeking* treten. Oder mit anderen Worten: Solange die *grupos económicos* mit ihren tradierten klientelistisch-subventionsgeleiteten Verhaltensweisen noch nicht völlig gebrochen haben und der Staat die ihm neu definierte Rolle nicht konsequent ausfüllt, solange können die Wirtschaftsreformen in Lateinamerika noch nicht als konsolidiert gelten.

Die südamerikanischen Gesellschaften sind zur Lösung ihrer drängenden sozialen Probleme und zur Erfüllung der hohen Erwartungen ihrer Bürger

63 Vgl. Hartmut Sangmeister, Grundbedürfnisbefriedigung, Wirtschaftsreformen und soziale Sicherung in Lateinamerika, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1995, S. 41.

64 Als *rent-seeking* wird ein Verhalten ökonomischer Akteure bezeichnet, das darauf zielt, staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus herbeizuführen, um sich hierdurch staatlich geschützte „Renteneinkommen“ zu schaffen, die ohne staatliche Eingriffe nicht erzielt werden könnten.

auf ökonomische Erfolge zwingend angewiesen; gerade deswegen können sie keine Schutzzonen gegenüber den Kräften des globalisierten Wettbewerbs bleiben. Aber auch im Zeitalter der Globalisierung müssen viele Probleme einer Gesellschaft im nationalen Kontext gelöst werden. Jedoch lassen sich jetzt nach innen gerichtete Reformen und nach außen gerichtete Politiken noch weniger tren-

nen als je zuvor. International mitgestalten können Argentinien, Brasilien und Chile nur, wenn sie auch im Inneren zu den erforderlichen Veränderungen bereit sind. Sich den Herausforderungen des Globalisierungsprozesses anzupassen erfordert einen gesellschaftlichen Such- und Lernprozeß, dessen endgültiges Ergebnis noch nicht erkennbar ist.

Die gestaltende Macht sozialer Konflikte Vermittlungsmuster und Demokratieentwicklung in Honduras

In Honduras befinden sich die Überreste der Mayakultur, einer der am meisten bewunderten Zivilisationen der Welt, die sich zwischen 200 und 900 Jahren nach unserer Zeitrechnung entwickelte. Eines ihrer wichtigsten Zeremonialzentren war Copan. Die Mayas verewigten ihre Herrscher in Meisterwerken der Steinmetzkunst (Stelen) und kannten die Bewegungen der Gestirne. Zeugnisse belegen, daß die Eliten an Privilegien gewöhnt waren und die Herrschaft in den Händen einiger weniger großer Familien lag, die durch Heirat und Allianzen miteinander verbunden waren¹. Trotz aller Meilensteine, die auf dem nie endenden Weg zur Durchsetzung demokratischer Verhältnisse zurückgelegt wurden, drängen sich bemerkenswerte Parallelen zwischen der Rolle von „Familiendynastien“ von damals und heute auf. In der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um partizipative Demokratie und Rechtsstaatlichkeit spielen Familiengruppen und deren Partikularinteressen eine nicht zu übersehende Rolle.

Dieser Beitrag setzt sich mit sozialen Konflikten auseinander, die sich entlang der Bruchlinie zwischen traditionell-autoritärem Regime und moderner Gesellschaft entwickeln und normative Funktionen für Demokratisierungsprozesse entfalten. Hierbei wird davon ausgegangen, daß die Suche nach Konfliktregelung und Vermittlungsleistungen nicht nur für die soziale Kohäsion von Gesellschaften von Bedeutung ist, sondern Vermittlungsmuster selbst gestaltende Macht entwickeln. Bei schwach entwickelten Mechanismen der Konfliktregelung und des Interessenausgleiches erhöht sich in disparitären Gesellschaften das Gewaltpotential. Vermittlungsleistungen tragen direkt oder indirekt zu sozialer Normbildung bei und können daher Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fördern. Eine offene Gesellschaft lebt von der Vielfalt von Gegensätzen und kann durchaus von Konflikten profitieren: Konflikte weisen auf gesellschaftliche Probleme und Möglichkeiten ihrer Regelung hin; sie führen unterschiedliche Parteien zusammen, indem sie eine ambivalente Einheit zwischen

widerstreitenden Positionen schaffen; sie sensibilisieren die „Zuschauergesellschaft“ für demokratische Wertauffassungen. Am Beispiel von sozialen Konflikten, die nicht nur für Honduras charakteristisch sind, wird die Frage gestellt, welche Wirkungen von ihnen auf eine notwendige „zweite Welle“ der Demokratisierung ausgehen. Zentrale Aspekte hierbei sind Ursachen und kulturelle Grundlagen von Konflikten sowie die Motivationen und Eigenschaften der Institutionen, die Vermittlungsleistungen erbringen. Behandelt werden ein lokaler Machtkonflikt, ein nationaler Wertkonflikt und ein internationaler Arbeitskonflikt.

I. Zu den Rahmenbedingungen der sozialen Konflikte

Wie in anderen Entwicklungsgesellschaften stellt sich auch in Honduras die Frage, was nach makroökonomischer Stabilisierung und Festlegung formaldemokratischer Strukturen folgt. Zwar ist der Kampf gegen Militärdiktatur und Autoritarismus der siebziger und achtziger Jahre gewonnen und die erste Phase der Etablierung formaldemokratischer Verhältnisse abgeschlossen; jedoch sagt die Existenz demokratischer Institutionen noch nichts über deren Funktionsweise aus. Ebenso wie die Abhaltung von freien Wahlen nicht zwangsläufig bedeutet, daß eine lebendige partizipative, demokratische Kultur existiert. Diese wird insbesondere durch eine starre Zweiparteien-Demokratie behindert. Die dominierenden Parteien verfügen über eine historische Tradition: Ende des 19. Jahrhunderts entstand die Liberale Partei, und in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts wurde die Nationale Partei gegründet. Bei den letzten nationalen Wahlen im November 1997 konnte die Liberale Partei ihre Vormachtstellung behaupten. Beide Parteien gelten als klientelistisch und wenig repräsentativ für die Bevölkerung, weil sie von Familiengruppen beherrscht werden. Diese Gruppen verfügen über sogenannte „Machtquoten“, die vorläufig nicht zur Disposition stehen. Daher überrascht es nicht, daß sich bis heute Parteien als unfähig erweisen, Interessen der Bevölkerung zu

1 Vgl. Patrick Culbert, *Der Zusammenbruch einer Kultur*, in: *Die Welt der Maya*. Reiss Museum der Stadt Mannheim, Mannheim 1995, S. 248.

kanalisieren und in Regierungspolitik umzusetzen. Polemisch wird der Unterschied zwischen der liberalen und nationalen Partei als der zwischen Pepsi und Coca-Cola bezeichnet. Oft streben „Politiker“ einen Abgeordnetensitz wegen des damit verbundenen Immunitätsstatus an, der es ihnen ermöglicht, sich bei Rechtsverstößen der Justiz zu entziehen. Ein ursprünglich zum Schutz von Abgeordneten gedachter Verfassungsartikel (Artikel 200) ist durch Mißbrauch in Verruf geraten. So kommt es schon „hin und wieder“ vor, daß Abgeordnete keine Mieten zahlen, Kreditrückzahlungen einstellen, von Schußwaffen illegal Gebrauch machen oder in illegalen Holzeinschlag involviert sind. Trotz dieser Umstände ist bislang die Eingliederung oppositioneller Parteien in den politischen Wettbewerb wenig erfolgreich verlaufen. Denn das politische System besitzt einen Grad an Rigidität und leidet unter Prestigeverlust, der ohne eine starke Bürgerbewegung nicht zu beseitigen ist.

1. Arme in den Fängen der Makroökonomie

Das auf Export traditioneller Produkte (Bananen, Kaffee, Holz) basierende Wirtschaftsmodell hat die Lebenschancen der Bevölkerung sehr ungleich verteilt und wenig Arbeitsplätze in den beiden wichtigen Sektoren der extensiven Vieh- und Holzwirtschaft geschaffen. Honduras ist heute die zweitärmste Volkswirtschaft in Lateinamerika, so daß von der „Afrikanisierung“ des Landes gesprochen wird. In dem Bericht zur Menschlichen Entwicklung des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen (UNDP) zählt Honduras zu den Absteigern (von Platz 113 auf Platz 116). Mit den makroökonomischen Eckwerten sind die internationalen Finanzorganisationen jedoch zufrieden. Denn parallel zur Armutsentwicklung konnten die Inflationsrate gesenkt, das Haushaltsdefizit reduziert und die Außenhandelsbilanz verbessert werden. Für die ländliche und städtische Armutsbevölkerung sind diese Erfolge irrelevant. Insbesondere die kleinbäuerlichen und informellen Sektoren der Klein- und Mittelindustrie sind nicht in der Lage, unter Bedingungen des globalen Systemwettbewerbs aus ihren Armutsverhältnissen herauszuwachsen. Diese Sektoren zählen zu den „Verlierern“ der Entwicklung. Bei Schulden in Höhe von ca. 5 Mrd. US-Dollar und einem Schuldendienst in Höhe von 35 bis 40 Prozent der Exporterlöse bestehen aus Regierungssicht kaum Möglichkeiten, zusätzliche Mittel für staatliche Sozialleistungen für die Armutsbevölkerung bereitzustellen.

Die soziale Ungerechtigkeit manifestiert sich in steigender Armut und wachsendem „oligarchischen Wohlstand“: Während zehn Prozent der reichsten Haushalte 50 Prozent des Nationaleinkommens auf sich vereinen, erhalten 40 Prozent

der Haushalte weniger als zehn Prozent des Nationaleinkommens. Die Kluft zwischen Arm und Reich wird dadurch verstärkt, daß „Steuerlasten“ der Bevölkerung aufgebürdet werden. Erst kürzlich wurden Verbrauchssteuern angehoben und Steuern auf Unternehmensgewinne (Körperschaftsteuer) gesenkt. Drei Viertel der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze, sind fehl- und unterernährt. Das jährliche Pro-Kopf-Einkommen liegt bei 657 US-Dollar; im nationalen Durchschnitt endet die Schulbildung in Honduras mit dem vierten Schuljahr, so daß sich die Alphabetenrate auf einem hohen Niveau stabilisiert.

Alarmierend ist das Ausmaß von Alltagskriminalität und Gewaltverbrechen. Insgesamt werden zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Sicherheitsmaßnahmen ausgegeben. In den Stadtvierteln der Landeshauptstadt Tegucigalpa sorgen Jugendbanden für Unsicherheit und Angst. Jugendliche haben Haß auf eine Welt entwickelt, die ihnen keine Perspektiven und Möglichkeiten bietet, ihren Lebensunterhalt auf ehrliche Weise zu verdienen und am gesellschaftlichen Konsum teilzuhaben². Sie zu verdammen wäre zu einfach, insbesondere wenn man die Söhne der Reichen beobachtet, die mit teuren Fahrzeugen und schweren Waffen die Boulevards von Tegucigalpa befahren, um ihre pekuniäre Potenz zur Schau zu stellen. Besonders Jugendliche – die Hälfte der Bevölkerung ist jünger als 16 Jahre – zeigen eine Parteien- und allgemeine Politikverdrossenheit, wie eine UNICEF-Studie dokumentiert³. Über 90 Prozent der Jugendlichen in Honduras haben kein Vertrauen in die Problemlösungskompetenz des Staates. Sie halten Regierung und politische Parteien für unfähig, die sozialen und wirtschaftlichen Probleme des Landes zu lösen.

Auf die Krise des Landes hat eine wirtschaftlich mächtige Familiengruppe mit einem Manifest zur „nationalen Transformación“ geantwortet (Gran Proyecto de Transformación Nacional). Das „Großprojekt“ zielt auf die Erhöhung der Wachstumsdynamik durch auslandsfinanzierte Prestige- und Megaprojekte. Honduras soll in das Singapur Lateinamerikas verwandelt werden. Ignoriert wird, daß es bei der Modernisierung der Wirtschaft nicht nur um enorme ausländische Kapitalinvestitionen geht, sondern auch um die Verbesserung der sozialen Lage der Bevölkerung. Insbesondere die asiatischen „Tigerökonomien“ machen deutlich, daß der dortige Wirtschaftsboom

2 Vgl. Amartya Sen, Über Gerechtigkeit, die Folgen der Arbeitslosigkeit und die Forderungen nach Selbsthilfe, in: Frankfurter Rundschau vom 21. 11. 1997.

3 Vgl. UNICEF, Asi somos y asi pensamos. Los Niños y Jovenes Hondureños opinan, Tegucigalpa 1996, S. 1.

einherging mit einer Verbesserung der Einkommensverteilung, umfangreichen Investitionen in Grund- und Berufsausbildung und der Schaffung eines leistungsfähigen öffentlichen Sektors. Dies war möglich, weil es dort eine kompetente Unternehmerschicht gibt, die den Übergang von einer arbeitsintensiven zu einer technologieintensiven Produktion bewerkstelligte. Keiner dieser Faktoren ist gegenwärtig in Honduras gegeben.

2. Demokratie und soziale Integration

Nach Überwindung der autoritären Regime werden in Honduras gesellschaftliche Konflikte offener ausgetragen. Demokratie ist auf ein Mindestmaß an sozialer Integration angewiesen, damit erreichte demokratische Standards langfristig erhalten werden können. Soziale Ungleichheit und Massenarmut stellen jedoch ein latentes Konfliktpotential dar. Umgekehrt gilt, daß dort, wo weniger Gegensätze aufeinanderprallen, es weniger Konflikte gibt. Der Staat erweist sich jedoch als unfähig, allen Bevölkerungsgruppen elementare Grundrechte und menschenwürdige Lebensbedingungen zu garantieren. Das weite Spektrum eskalierter sozialer Gewalt zeigt, daß die Kosten ungelöster Konflikte durch deren Akkumulation und die Abkehr von formal politischen Prozessen sehr hoch sein können. Es besteht das Risiko, daß auf soziale Konflikte mit undemokratischen Mitteln geantwortet und der Fortbestand erreichter Rechtsstaatlichkeit gefährdet wird.

Regierungsvertreter berufen sich gerne darauf, daß Honduras – im Gegensatz zu den krisengeschüttelten Nachbarländern – schon früh Handlungsspielräume für gewaltfreie Konfliktvermittlung, Interessenausgleich und Konsensbildung geschaffen hat. Und in der Tat gewinnen langsam neue Wege der Gesellschaftspolitik an Bedeutung, die neben „Staat“ und „Markt“ neue Akteure und Institutionen in Vermittlungsleistungen einbeziehen. Ein Beispiel ist der „von oben“ gesteuerte Versuch, eine „Beteiligungskultur“ mit dem Ziel sozialer Konsensbildung und Konzertierung zu etablieren. Per Dekret wurde 1994 das Nationale Konvergenz-Forum als permanente Instanz des nationalen Dialoges zwischen Regierung und Zivilgesellschaft geschaffen (Ley del Foro Nacional de Convergencia). Das Forum wird vom Präsidenten geleitet und seine Mitglieder von ihm ernannt. Im Forum sollen Themen von nationalem Belang mit gesellschaftlichen Interessengruppen beraten werden. Es setzt sich aus 28 etablierten Interessengruppen des privaten Sektors, der Gewerkschaften, Bauernverbände und politischen Parteien zusammen. Da das Forum nach anfänglichem Scheitern seine Arbeit erst jetzt wieder aufnimmt, bleibt abzuwarten, ob es reale Partizi-

pationsmöglichkeiten und repräsentative Einflußnahme garantieren oder nur der vorauseilenden oder nachholenden Legitimation von Regierungspolitik dienen wird. Aufschlußreich ist die Tatsache, daß der Präsident keine VertreterInnen aus dem Kreis der neuen sozialen Bewegungen in das Forum gerufen hat. Solange Frauenorganisationen, Netzwerke lokaler Nichtregierungs- und Umweltorganisationen usw. nicht im Forum vertreten sind, kann kaum von repräsentativen Einflußmöglichkeiten der Zivilgesellschaft gesprochen werden. Dann bleibt das Forum ein zusätzliches Machtinstrument in der Hand des Präsidenten.

Ein positives Beispiel ist das der Honduranischen Forst-Agenda, ein Runder Tisch zur Konzertierung der nachhaltigen Bewirtschaftung und des Schutzes der Wälder in Honduras. Die Forst-Agenda ist vor dem Hintergrund entstanden, daß fast 90 Prozent des Landes sogenannte forstliche Zwangsstandorte sind, auf denen langfristig keine nachhaltige Landwirtschaft möglich ist. Allerdings ist schon heute nur noch die Hälfte des Landes bewaldet und der tropische Regenwald durch Naturparks geschützt. Daher ist es nicht verwunderlich, daß erhebliche Konflikte zwischen Waldbewohnern, verarmten kleinbäuerlichen Familien, Viehzüchtern und staatlichen Behörden bestehen. Mit der Einrichtung der Forst-Agenda wurde 1994 eine Plattform zum Ausgleich der Interessen von wichtigen Akteuren und Interessengruppen geschaffen, um eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen des Landes zu sichern. Die Forst-Agenda wird von einem Konsultativ-Komitee geleitet, dem paritätisch VertreterInnen von vier Regierungsorganisationen, vier Organisationen der Zivilgesellschaft und vier Verbänden der Privatwirtschaft angehören. Trotz Machtrivalitäten und heftiger Auseinandersetzungen ist es dem Runden Tisch gelungen, eine langfristige Forststrategie in einem aufwendigen und zeitintensiven Abstimmungsprozeß zu verabschieden (Plan Forestal 1996–2015). Kommentare und Vorschläge von über 500 Personen (darunter BürgermeisterInnen, VertreterInnen indigener Gruppen, ForstexpertInnen) wurden in die Forststrategie eingearbeitet, die heute als ein erfolgreiches Beispiel gesellschaftlicher Kooperation gilt. Allerdings ist die Implementierung der konzertierten Forststrategie bislang weniger erfolgreich verlaufen, weil besonders nach der Regierungsumbildung im Februar 1998 der politische Wille fehlt und wirtschaftliche Partikularinteressen sich ungehindert durchsetzen. Mit der neuen Regierung haben Gewinninteressen Vorrang vor den Prinzipien nachhaltiger Entwicklung erhalten⁴.

4 Vgl. Wulf Killmann, Die Honduranische Forst-Agenda. Unveröffentlichtes Manuskript, Tegucigalpa 1998.

3. Grundsätzliches über soziale Konflikte

Soziale Konflikte werden durch divergierende Interessen verursacht. Von „Konflikt“ wird dann gesprochen, „wenn nicht zu vereinbarende, gegensätzliche Handlungstendenzen aufeinanderstoßen“⁵. Im Mittelpunkt von Konflikten stehen Fragen der Macht, des Zuganges zu und der Kontrolle über materielle oder symbolische Ressourcen. Konflikte werden als „normativ“ bezeichnet, wenn es nicht allein um konfliktierende Interessen geht, sondern um „Grundsätzliches“, das nicht Gegenstand von Kompromissen sein kann, da diesen Konflikten unterschiedliche Wertorientierungen zugrunde liegen. Diese überdauern in der Regel eventuelle Niederlagen im Prozeß politischer Willensbildung⁶. Bei der Konfliktvermittlung geht es um das Ausbalancieren konkurrierender Interessen und Ziele. Die ausgewählten Konflikte können nach Ursachen und Vermittlungsmustern unterschieden werden:

– *Lokaler Machtkonflikt*: In der traditionell geprägten Gesellschaft der Stadt von San Esteban fand ein Familienkrieg zwischen zwei Großgrundbesitzerfamilien statt, der nach vierzehn Jahren durch Initiative der Streitkräfte und mit Unterstützung der Kirche durch ein Friedensabkommen beendet wurde.

– *Nationaler Wertkonflikt*: In der Landeshauptstadt hat das „Bürgerforum für öffentliche Sicherheit“ demokratische Mitwirkungsrechte im Prozeß der Neuordnung der zivilen und militärischen Beziehungen erstritten. Zum Prüfstein wurde die neue Polizeigesetzgebung, die erstmals eine vom Militär unabhängige und zivile Polizei rechtlich verankert. Unter Moderation und Vermittlung des nationalen Ombudsmannes haben einige Forderungen des Bürgerforums Eingang in die Politik gefunden.

– *Internationaler Arbeitskonflikt*: In den Weltmarktfabriken im Norden des Landes arbeiten junge Frauen unter menschenunwürdigen Bedingungen. Diese Arbeitsbedingungen sind Folgen des Deregulierungswettbewerbes unter Bedingungen ökonomischer Globalisierung. Um das arbeitsrechtliche Vakuum zu beseitigen, wurde das Instrument des „Unabhängigen Monitoring“ mit dem Ziel entwickelt, in international operierenden Unternehmen die Einhaltung von Verhaltenskodizes und internationalen Sozialstandards durch Gruppen der Zivilgesellschaft zu überwachen.

5 Morton Deutsch, *Konfliktregelung: Konstruktive und destruktive Prozesse*, München 1976, S. 18.

6 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, *Normative Konflikte in Deutschland: Basiskonsens, Wertewandel und soziale Bewegungen*, in: Peter Berger (Hrsg.), *Die Grenzen der Gemeinschaft*, Gütersloh 1997, S. 156.

II. Beendigung eines Familienkrieges durch „Friedensabkommen“

In der Kleinstadt San Esteban im Distrikt Olancho tobte 14 Jahre lang ein Krieg zwischen den Großgrundbesitzerfamilien Najera und Turcio. In diesem Distrikt konzentriert sich seit dem 17. Jahrhundert der natürliche Reichtum Honduras. Während der Kolonialzeit hatte sich Olancho zur Getreidekammer Zentralamerikas entwickelt. Heute werden in diesem Distrikt 20 Prozent der Grundnahrungsmittel erzeugt und riesige Rinderherden auf extensiv bewirtschafteten Viehweiden gehalten. Von zentraler Bedeutung und identitätsstiftend war kurz nach der Unabhängigkeit eine erfolgreiche Rebellion gegen die Steuer- und Abgabepolitik der Zentralregierung (Rebeldia de Olancho, 1829). Diese Rebellion hat das lokale Autonomiestreben und die Ideologie, Probleme mit Waffengewalt selbst zu lösen, gestärkt. In Olancho ist eine bis heute existierende „Wildwestkultur“ entstanden, die auf Ablehnung der Zentralregierung und auf der Selbstjustiz basiert: „Wo es an Politik fehlt, hilft das Blei“ (A falta de politica, bueno es el plomo)⁷.

In Olancho herrschen sogenannte Caudillos, Vaterfiguren des Volkes, die den gängigen männlichen Stereotypen einer patriarchalen Gesellschaft entsprechen: Sie sind lokale Helden, die impulsiv handeln, angriffslustig und bewaffnet sind und sich durch Machogebaren auszeichnen. Diese Eigenschaften besitzen in der Gesellschaft hohe Anerkennung und prägen die männliche Geschlechtsrolle. Angriffslust und Impulsivität beeinflussen die Lösung von Konflikten, so daß diese oftmals in Gewalt münden. Die persönliche Macht der Caudillos von Olancho basiert auf der Möglichkeit, (Waffen-)Gewalt anzuwenden. Viehraub ist ein traditionelles „Kavaliersdelikt“ ebenso wie der illegale Besitz von Waffen; beide Faktoren sind zentrale Ursachen für die häufigen gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Familien und Dörfern.

In den Kategorien der vergleichenden Kulturforschung zählt Olancho zu den von „high distance to power“ geprägten Gesellschaften, die durch extreme soziale Ungleichheit, Zurschaustellung von persönlicher Macht und einen latenten Konflikt zwischen Mächtigen und Machtlosen gekennzeichnet sind⁸. Das demonstrative Tragen von Waffen

7 Jose A. Sarmiento, *Historia de Olancho*, Tegucigalpa 1993, S. 261.

8 Vgl. Geert Hofstede, *Cultures and Organizations. Intercultural Cooperation and its Importance for Survival*, London 1991, S. 37.

wird durch den Umstand verschlimmert, daß es nicht die geringsten Möglichkeiten gibt, sich an zivile Autoritäten oder Gerichte zu wenden. Bei der Justiz Hilfe zu suchen, kann extrem gefährlich sein. Die Justiz funktioniert nicht, weil Richter und Regierungsbeamte bedroht und bestochen werden. Zeugen verweigern die Aussage, weil sie um ihr Leben fürchten. So ist ein rechtsfreier Raum („Olancho libre“) entstanden, in dem sich eine Kultur der Gewalt ungehindert ausbreiten kann. Seit dem Bürgerkrieg in Nicaragua zirkulieren Waffen und Maschinenpistolen, wie die AK-47, die für ca. 100 US-Dollar zu erwerben ist. Es zirkulieren Waffen, die das Zeichen der Nationalgarde Somozas eingraviert haben. Offiziellen Schätzungen zufolge sollen darunter 600 000 Kriegswaffen sein. Auf ca. 300 000 Einwohner kommen landesweit 200 Polizisten. Unter diesen Bedingungen können sich rechtsstaatliche Verhältnisse nur sehr schwer entwickeln.

Der Ausbruch des gewalttätigen Konflikts zwischen den Familien Turcios und Najeras begann 1981, als während eines Hahnenkampfes ein Familienmitglied der Turcios von einem Familienmitglied der Najeras erschossen wurde. Der äußere Anlaß, der den Funken überspringen ließ und die Gewalt zum Ausbruch brachte, war ein Wettspiel. Auf die Ermordung folgten Vergeltungsmaßnahmen – der Beginn einer langen Kette von Gewaltverbrechen. Zwischen den Familien gab es schon seit langem Machtrivalitäten: Während die Position der Turcios vor allem auf dem Handel gründete, beruhte die Macht der Najeras nicht nur auf Land- und Viehbesitz, sondern auf dem Image des „guten“ Caudillo, der Straßen und Schulen instandsetzt, Parkanlagen begrünt und die Kirche renoviert. Neben der ökonomischen Vormachtstellung ging es um die Kontrolle der Route zum Atlantik und Hafen Trujillo, dem traditionellen Ausgang für den Export, der während der Auseinandersetzungen unterbrochen war.

Der Familienkonflikt hat großes Leid über die Bevölkerung in San Esteban gebracht. Die Polarisierung der Bevölkerung ergab sich aus dem Zwang, für die eine oder andere Familie Partei zu ergreifen. Die Stadt war in durch die Familien kontrollierte Bezirke aufgeteilt. Die Menschen lebten im Ausnahmezustand. Aus Angst vor Gewalt verzichtete die Bevölkerung auf den Gang zur Kirche und die Teilnahme an Beerdigungen. Nach Einbruch der Dunkelheit waren die Straßen menschenleer. Die Bilanz des Schreckens umfaßt nach vierzehn Jahren 84 Tote, nicht nur in San Esteban, sondern auch in Tegucigalpa. Unter den Opfern befinden sich Familienmitglieder, Landarbeiter und Leibwächter. Darüber hinaus kam es zu zahlreichen Verstößen gegen das Strafgesetz (Raub,

Morddrohung, Entführung). Die finanziellen Ausgaben für die Bewaffnung von Personal, das Anheuern von Pistoleros, das Einzäunen von Grundstücken summieren sich auf Millionen von Lempiras. Allein für Bewaffnung wurden nach Schätzungen ca. vier Mio. Lempiras (ca. 600 000 DM) ausgegeben. Gleichzeitig kam es in der gesamten Region zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten in der landwirtschaftlichen Produktion und im Viehhandel (75 Prozent Rückgang). Die Kosten des Konfliktes kamen die Familien teuer zu stehen. Sie werden für die Turcios auf 1,5 Mio. Lempiras (ca. 200 000 DM) geschätzt – die entgangenen wirtschaftlichen Einnahmen eingeschlossen.

1. Streitkräfte als „Hüter“ der inneren Ordnung

Auf Initiative und unter Schirmherrschaft der Streitkräfte begann ein mehrmonatiger Verhandlungsprozeß zwischen Repräsentanten der verfeindeten Familien. Das Vertrauen der Konfliktparteien in die Streitkräfte hat den Eintritt in die Verhandlungen und deren Bereitschaft, sich auf vermittelnde Argumente einzulassen, ermöglicht. Wie aus der jüngeren Geschichte Honduras bekannt, haben die Streitkräfte oftmals die Wiederherstellung der Ordnung und inneren Sicherheit übernommen. Die Diskreditierung der politischen Institutionen und politischen Führer bot in der Vergangenheit den Militärs als „Hüter der inneren Ordnung“ die Legitimationsbasis für Verfassungsbrüche und Machtübernahmen⁹. Die Übernahme von Ordnungsfunktionen knüpft an Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit an und bestätigt die traditionelle Rolle des Militärs als Ordnungsfaktor. Auf diese vertraut die Bevölkerung, weil das Militär zu den bestorganisierten und beständigsten Organisationen des Landes zählt. Zugleich spiegelt sich die auf Hierarchie, Befehl und Gehorsam basierende Organisation des Militärs in den autoritären Strukturen der Gesellschaft wider. Im Vordergrund der Vermittlungsstrategie der Streitkräfte standen folgende Ziele:

- Überzeugung der Konfliktparteien, daß sich die Fortsetzung des Konfliktes mit höheren Kosten verbindet als seine Beendigung;
- Schaffung von positiven Anreizen wie „Gesichtswahrung“ und Verzicht auf gegenseitige Anklagen wegen schwerer Verbrechen;
- Organisation der Bevölkerung von San Esteban, um auf die Konfliktparteien Druck auszuüben, den Konflikt zu beenden und vereinbarte Regeln zu akzeptieren;

9 Petra Bendel, Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den neunziger Jahren, Frankfurt a. M. 1993, S. 16.

- Vorbereitung eines Waffenstillstandes und Friedensabkommens sowie
- Gewährleistung von Sicherheit durch Präsenz des Militärs auf den Straßen und Plätzen von San Esteban.

Die Streitkräfte zogen die Kirche hinzu, die sich problemlos in die Strategie der Konfliktregelung mit einer normativ-moderierenden Rolle einfügte. Diese ergänzte die Verfahrensweise der Streitkräfte durch Rationalisierung und Rechtfertigung, weil in der Kirche zwar die „Sünde“ verurteilt wird, nicht aber der sündige Mensch. Und da die Streitkräfte sich bewußt waren, daß eine Beilegung des Konfliktes auf einer „Gewinnsituation“ für beide Konfliktparteien und deren eigener „Gesichtswahrung“ basiert, wurde dafür Sorge getragen, daß zunächst befristet weder Strafverfolgung stattfand noch Haftbefehle ausgeführt wurden, was de facto einer Straffreiheit und Amnestie gleichkam. Seitens der Streitkräfte wurde eine „win-win“-Lösung angestrebt, bei der beide Parteien ihre Anliegen berücksichtigt sehen konnten.

2. Ein Handschlag, eine Messe und Friedens-tauben

In Anwesenheit des Obersten Befehlshabers der Armee, des Kommandanten der 115. Infanteriebrigade, des Bischofes von Olancho, lokaler Honorationen und des Distriktgouverneurs wurde am 2. Juni 1996 der Versöhnungsprozeß öffentlich vollzogen und mit Handschlag und einer Messe zelebriert. Symbolisch wurden 18 Maschinenpistolen und Karabiner an den Bischof übergeben und demonstrativ auf dem Marktplatz von San Esteban begraben. Unterzeichnet wurde das Abkommen von den Familienoberhäuptern und weiteren männlichen Familienmitgliedern, jeweils sechs Kindern unter 18 Jahren – darunter zwei achtjährige Jungen. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen war als sozialpädagogische Maßnahme gedacht, um die junge Generation für die gewaltfreie Beilegung von Konflikten zu sensibilisieren. Auf Wunsch der Najeras unterzeichnete auch die Ehefrau des Oberhauptes der Turcios das Abkommen – ein Hinweis auf die Rolle der Frauen im Hintergrund des Konfliktgeschehens. Weiterhin zählten zu den Mitunterzeichnern Vertreter des Militärs, der Kirche, der Bürgermeister von San Esteban, Vertreter der Föderation der Landwirte und Viehzüchter, der lokalen Handelskammer, der städtischen Armutsviertel (patronatos) und die Staatsanwaltschaft. Der stark von Emotionen beeinflusste Vorgang wurde zu einem Medienereignis mit nationaler Aufmerksamkeit. Über 5000 Personen hatten sich auf dem Marktplatz von San Esteban eingefunden. Kinder beider

Familien entließen Friedenstauben in ihre Freiheit und spielten auf der Plaza – eine Situation, die es jahrelang nicht gegeben hatte.

In zwölf Punkten wurden Regeln und Verpflichtungen für beide Parteien aufgestellt, u. a. die Verpflichtung

- innerhalb der nächsten 72 Stunden alle privaten Anschuldigungen und Anklagen gegenüber der anderen Partei zurückzuziehen;
- innerhalb der 48 Stunden vor Unterzeichnung des Friedensabkommens die nichtkommerziellen Waffen an die von der Kirche geleitete Kommission zu übergeben;
- das Friedensabkommen in einer der landesweiten Zeitungen zu veröffentlichen;
- eine Ad-hoc-Kommission zur Überwachung des Abkommens bestehend aus dem Bischof von Olancho, dem Distriktgouverneur und dem Kommandanten der 115. Infanteriebrigade einzurichten.

Des weiteren wurde die Selbstverpflichtung unterzeichnet, bei allen zukünftigen Konflikten zwischen den Familien Lösungen auf dem Verhandlungswege anzustreben, Gewalttätigkeit nicht mit Gewalttätigkeit zu vergelten, das Gesetz zu respektieren und bei legalen Konflikten sich den Verfahrensweisen der Justiz zu unterwerfen. Weiterhin wurde mit der Begründung, daß weder staatliche Institutionen noch Justizwesen zur Zeit Sicherheit in Olancho garantieren können, ein durch die Streitkräfte begleitetes Kontrollsystem eingerichtet.

Landesweit berichteten die Medien über das Ereignis. In der Öffentlichkeit wurde das Friedensabkommen als ein auf andere Konflikte (vendettas) übertragbares Modell für die Lösung weiterer Konflikte empfohlen. „Friedensabkommen – Modell für andere Familienkriege“ titelte die Presse mit dem Hinweis auf die erreichten Ergebnisse: nämlich die Reduzierung von Gewalt und Delinquenz in San Esteban, die Wiederherstellung normaler Lebensbedingungen und Aufrechterhaltung der im Friedensabkommen vereinbarten „Ordnung“ – auch nach Abzug der Sondereinheit der Streitkräfte. Inzwischen wurden in Olancho fünf weitere „Friedensverträge“ unter Federführung des Kommandanten zwischen verfeindeten Familien abgeschlossen, um der Gewalt ein Ende zu setzen.

3. Justizsystem und soziale Verantwortung

Das Friedensabkommen hat Diskussionen über die Frage entfacht, ob Straffreiheit im Gegensatz

zu Wahrheit und Gerechtigkeit stehen darf. In dem Maße, in dem es als Patentrezept für ähnliche Konflikte gefeiert wurde, artikuliert sich eine Kritik mit erheblicher Breitenwirkung. Im Zentrum der Kritik stand die faktische Straffreiheit der Täter, da sich keiner der Schuldigen vor der Justiz verantworten mußte. Soweit überhaupt Anklagen erhoben wurden, kam es zur Verschleppung der Fälle. Nach der Versöhnungszeremonie blieb „ein Paket krimineller Handlungen“ ungesühnt. Aufgegeben wurde der Anspruch auf Gerechtigkeit, weil auf die Intervention demokratisch legitimierter Institutionen und die Anwendung des Gesetzes verzichtet wurde. Für Kritiker steht fest, daß ein „Friedensabkommen“ überflüssig gewesen wäre, wenn das Justizsystem funktioniert und seine Pflichten erfüllt hätte.

Die Kollision von aufeinandertreffenden Werten und Zielvorstellungen bringt ein Kommentar der Streitkräfte deutlich zum Ausdruck: Auf das Problem angesprochen, daß sich die Konfliktparteien über die Justiz hinwegsetzten, antwortete der Oberbefehlshaber der Streitkräfte: „Oft ist das Legale nicht gerecht und das Gerechte nicht legal. Was wollen wir: Gefangene oder Frieden?“ Sichtlich stehen traditionelle Werte im Widerspruch zur Etablierung und Stärkung des Rechtsstaates. Ein Vertreter der Kriminalpolizei kommentierte in diesem Zusammenhang die Ereignisse kritisch: „Nicht alles, was getan und verhandelt wurde, ist unter legalen Gesichtspunkten akzeptabel.“ Mit Ablehnung reagierten die „moralischen Stimmen“ der Gesellschaft auf diese Position und vertraten mit Nachdruck in der Öffentlichkeit die Meinung, daß es keine Alternative zur Strafverfolgung von Schuldigen und zu rechtsstaatlichen Verhältnissen geben könne – auch nicht im „freien Olancho“. Die Schaffung einer gerechten und stabilen Ordnung bleibe Aufgabe des Staates, auch wenn in der Vergangenheit der Funktionsschwerpunkt militärischer Institutionen im innenpolitischen Bereich gelegen habe.

Mit dieser Auseinandersetzung und alternativen Friedensinitiativen vor der Medienöffentlichkeit hat ein Prozeß sozialer Anpassung an demokratische und rechtsstaatliche Wertvorstellungen eingesetzt. Angesichts der Gewalt hat die Friedensuniversität der Vereinten Nationen erfolgreich einen Friedensmarsch in der Distrikthauptstadt von Olancho organisiert. Höhepunkt war die symbolische Absage von Kindern an die Gewalt durch die öffentliche Vernichtung von Kriegsspielzeug. Der Konflikt und seine „Lösung“ hat sichtbar zur Stärkung des Rechtsbewußtseins durch die Reaktionen und Initiativen der „Zuschauergesellschaft“ beigetragen. Dennoch bedarf es weiterer, großer

Anstrengungen, um rechtsstaatliche Verhältnisse in Olancho herzustellen.

III. „Bürgerforum für öffentliche Sicherheit“ erstreitet demokratisches Mitwirkungsrecht

Zu einem wichtigen Prüfstein bei der Demokratisierung und Demilitarisierung der Gesellschaft hat sich die neue Polizeigesetzgebung entwickelt. Im Dezember 1996 wurde die institutionelle Neuordnung der Polizei vom Kongreß beschlossen. Erstmals in der Geschichte des Landes existiert seither eine vom Militär unabhängige Polizei unter ziviler Führung. Die Demilitarisierung der Polizei stößt auf erhebliche Widerstände seitens konservativer Kreise und der Streitkräfte, da es nicht nur um den Erhalt ihrer Macht und Privilegien, wie die steuerfreie Einfuhr von Autos, eigenen Sozialkassen und Krankenhäusern, sondern vor allem um die politische Macht eines starken innenpolitischen Akteurs geht. Auf der Suche nach neuen Funktionen versuchen die Streitkräfte, die Doktrin der „nationalen Sicherheit“ neu auszuloten. Sie sind bereit, die soziale Integration zu fördern und sprechen von ihrer Beteiligung bei sozialen Infrastrukturmaßnahmen, im Umweltschutz („grüne Bataillone“), bei der Beseitigung des Analphabetismus, der Bekämpfung des Drogenhandels und der Integration von Jugendlichen in den Arbeitsprozeß. Zwar entspricht dieses Probleminventar den sozialen Problemen des Landes, doch ist das Militär nicht darin ausgebildet, diese zu lösen.

Das Militär, das Jahrzehnte „der Staat“ oder der „Staat im Staate“ war, hat nicht nur die Senkung der Militärausgaben und seine Reduzierung hinnehmen müssen, sondern ist gleichzeitig mit einem sich ankündigenden Doktrinenwechsel konfrontiert, der sehr stark von der Zivilgesellschaft ausgeht. Um die rechtlich-institutionelle Ausgestaltung dieser Prozesse beeinflussen zu können, hat sich ein „Bürgerforum für öffentliche Sicherheit“ (Foro Ciudadano para la Seguridad Publica) gebildet. Zwischen der Regierung und dem Bürgerforum ist ein Konflikt über Grundsatzfragen im Hinblick auf den Ausbau eines modernen Rechtsstaates entstanden. Denn für das Bürgerforum verbindet sich mit der neuen Polizeigesetzgebung grundsätzlich die Möglichkeit, ein ziviles, demokratisches Sicherheitskonzept durchzusetzen. Die auf den Staat gerichtete militärische Doktrin der „nationalen Sicherheit“ wird von einer Doktrin „staatsbürgerlicher Sicherheit“ als Recht der Bürgerinnen und Bürger abgelöst. Für die Sicher-

heit des Individuums ist von nun an die zivile Polizei zuständig. Im Gegensatz zur militärischen Doktrin gibt es innerhalb des demokratischen Sicherheitskonzeptes keinen „Feind“ mehr, der eliminiert werden muß, sondern eine mit Rechten ausgestattete Bürgerschaft. Nach diesem Konzept hat die Polizei die Pflicht, die BürgerInnenrechte zu schützen, ohne diese dabei zu verletzen. Der bereits begonnene Wechsel der Doktrin ist integraler Bestandteil des gesellschaftlichen Transformationsprozesses, denn Demokratie wird nach Überzeugung des Bürgerforums nicht nur durch strukturelle Armut und Gewalt gefährdet, sondern auch durch undemokratische, repressive Reaktionen auf soziale Konflikte. Die Demokratie benötigt eine bürgernahe, auf Konfliktprävention ausgerichtete Polizei und ein funktionierendes Rechtssystem.

1. Anforderungen an eine demilitarisierte, zivile Polizei

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen stehen die Anforderungen an eine zivile Polizei und die Unabhängigkeit der Justiz. Das Bürgerforum fordert eine autonome, dem Innenministerium unterstellte Kriminalpolizei, um eine unabhängige Aufklärungsarbeit zu garantieren. Das Regierungskonzept einer „einzigen“ Polizei (*policia unica*) wird als politischer Rückschritt im Kampf gegen die Korruption betrachtet, die als Machtmißbrauch in einem öffentlichen Amt zu privatem Vorteil definiert ist. Die Tatsache, daß fast alle Politiker, einschließlich des Präsidenten, gleichzeitig als Unternehmer aktiv sind, fördert die Ausbreitung von Korruption. Diese entzieht dem Staat Ressourcen, die er zu seiner Modernisierung und zur Finanzierung von Entwicklungsvorhaben benötigt. Die Aufklärung von Straftaten und Korruption sowie die strafrechtliche Verfolgung funktionieren nur, wenn die Kriminalpolizei in allen Instanzen von der Politik getrennt ist, denn solange die Regierung einen machtpolitischen Zugriff auf die Justiz und nachgeordnete Institutionen hat, steht der Kampf gegen Korruption nur auf dem Papier. Weiterhin wird die Demilitarisierung der Polizei durch konsequente Säuberung gefordert, die die Entlassung derjenigen vorsieht, die Menschenrechte verletzt und/oder sich korrupt verhalten haben. Der Respekt vor den Menschenrechten wird als zentrale Anforderung an eine zivile Polizei betrachtet. Zugleich sollte sie apolitisch und unabhängig sein und über eine an den Menschenrechten orientierte Polizeiausbildung verfügen. Weiterhin förderte das Bürgerforum ein Mitspracherecht in allen wichtigen Angelegenheiten und Mechanismen der staatsbürgerlichen Überwachung der Polizei.

Der dominierende politische Sektor hat dem Bürgerforum zunächst wenig Einflußmöglichkeiten eingeräumt, um den Prozeß der Demilitarisierung der Gesellschaft mitzuorganisieren. Die Presse wurde dahingehend manipuliert, die Berichterstattung über die Arbeit des Bürgerforums „niedrig zu halten“, um keine Zweifel an seiner Bedeutungslosigkeit aufkommen zu lassen. Der Konflikt zeigt deutlich, daß die Macht, die Gesellschaft umzuformen, nicht gleichermaßen allen zur Verfügung steht. Deshalb fordert das Bürgerforum eine neue politische Kultur, in der die Zivilgesellschaft in die sie betreffenden Angelegenheiten einbezogen ist. Im praktischen Vollzug ist die politische Macht bei der Exekutive konzentriert, und die Beratung im Parlament hat eher kosmetischen Charakter. Das Bürgerforum kritisiert den präsidentialen Zentralismus, der die Unabhängigkeit der drei Staatsgewalten bedroht, und den Führungsstil des Präsidenten, der die Verfassungsorgane als in seinem „Besitz“ befindlich betrachtet. In der kritischen Analyse des Bürgerforums folgt das Einkammerparlament mit seinen 128 Abgeordneten dem „Gesetzesbefehl“ des Präsidenten, und die Verwaltung „gehört“ durch den Vollzug der Gesetze. Weiterhin wurde die zentrale Frage aufgeworfen, ob das existierende Parteiensystem in der Lage ist, als ein Zentrum der Entscheidungsfindung und der Partizipation von Interessengruppen zu agieren. Das Bürgerforum mahnte an, als das Parlament auf dem Weg war, sich über verfassungsrechtliche Bestimmungen zur Funktionsweise des Parlamentes hinwegzusetzen, und unter Ausschluß der Öffentlichkeit eine vordergründige Debatte über das neue Polizeigesetz führen wollte, weil hinter den Kulissen schon alles entschieden war.

2. Der „kretolische Ombudsmann“ als Vermittler zwischen Regierung und Zivilgesellschaft

Das Bürgerforum hat sich zur eigentlichen Opposition im Land entwickelt. Es ist ein Netzwerk der Zivilgesellschaft mit hoher Popularität. Inzwischen verfügt es über 30 Mitgliederorganisationen, darunter Gewerkschaften, Bauernverbände, kirchliche Organisationen, Frauen- und Menschenrechtsorganisationen und akademische Zusammenschlüsse. Eine moderierende und koordinierende Funktion hat der nationale Menschenrechtsbeauftragte übernommen (*Comisionado Nacional de los Derechos Humanos*), der für die Einhaltung der Menschenrechte und die Stärkung des Rechtsstaates Sorge trägt. Der Ombudsmann soll die öffentliche Verwaltung im Hinblick auf die Einhaltung verfassungsrechtlicher Standards überwachen sowie individuelle Beschwerden entgegennehmen und bearbeiten. In Lateinamerika wurde Mitte der achtziger Jahre das Konzept des „Ombudsman

Criollo“ geprägt, welches den Übergang von Diktaturen zu Demokratien durch das „Empowerment“ rechtstaatlicher Institutionen und der Zivilgesellschaft konsolidieren soll. Hierbei tritt der kreolische Ombudsmann nicht an die Stelle rechtsstaatlicher Institutionen, sondern übernimmt eine Wächterfunktion und hält Regierungsinstitutionen zu „guter Regierungsführung“ an. In einem politischen Umfeld von schwachen, ineffizienten staatlichen Institutionen, die unter Vertrauensverlust und Legitimationsdefiziten leiden, fördert der Ombudsmann in Honduras eine Kultur von Dialog und Partizipation. Dadurch trägt er maßgeblich zur Konstruktion der Bürger- und Zivilgesellschaft bei¹⁰.

Im Rahmen der Modernisierung des Staates wurde die Stelle des Ombudsmannes 1992 per Dekret geschaffen und erstmals 1996 mit dem couragierten Juristen Leo Valladares besetzt. Ausdrücklich ist im Dekret erwähnt, daß er zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft vermitteln soll. Obwohl der Ombudsmann vom Staat finanziert wird, hat er die Freiheit, selbständig und ohne Einmischung des Staates oder der politischen Parteien zu handeln. In der Ausübung seiner Funktionen ist er autonom. Unter der Schirmherrschaft des Ombudsmannes hat sich das Forum zur größten Bürgerbewegung des Landes entwickelt und Breitenwirkung erlangt. Im Bereich der Sozialwissenschaften tätige Intellektuelle haben dem Bürgerforum hohe Kompetenz und Glaubwürdigkeit verschafft. Seine politische Tätigkeit ist mit der Persönlichkeit von Frauen verknüpft. Insbesondere Akademikerinnen und Journalistinnen haben Sprecherinnenfunktionen übernommen. Sie haben qualifizierte Vorschläge und Positionen erarbeitet, beziehen Stellung, tragen die Positionen mutig vor und stehen Konflikte durch. Ohne das Bürgerforum hätte es keine landesweite Diskussion über die Anforderungen an eine demokratische Polizei gegeben. Das Forum hat die öffentliche Debatte durch zahlreiche Aktivitäten organisiert: Aussprachen mit dem Parlamentspräsidenten und den Abgeordneten des Nationalkongresses, Informationsveranstaltungen mit unterschiedlichen Sektoren der Bevölkerung, Vorlesungen an der Universität, Verbreitung von Stellungnahmen in allen Medien, Friedensmärsche und Aktionen vor dem Parlamentsgebäude, Einladung von ausländischen Experten, die über Konzepte einer gemeindeorientierten Polizei informierten, Vorstellung des Konzeptes des Bürgerforums vor der internationalen

Gebergemeinschaft, die ungeduldig darauf wartet, die „neue“ Polizei auszubilden und auszustatten.

Bei allen Aktionen des Bürgerforums wurde auf die Bedeutung der neuen Polizei als integraler Bestandteil des Demokratisierungsprozesses und als wichtiger Schritt im Kampf gegen Korruption hingewiesen. Gleichzeitig wurde der innenpolitische Wertekonflikt zu einem Lehrbeispiel für die Haltung des Regierungssektors gegenüber Bürgerbeteiligung, denn sie wurde nicht freiwillig eingeräumt, sondern über die Vermittlungsleistung des Ombudsmannes ermöglicht. Obwohl das Bürgerforum die Forderung nach einer unabhängigen Kriminalpolizei nicht durchsetzen konnte, wurden wichtige politische Erfolge erzielt: die konsequente Säuberung der Polizei von Korruption sowie die Einrichtung der Kommission für innere Sicherheit (Comisión de Seguridad Interior), in der Gruppen der Zivilgesellschaft paritätisch vertreten sind und in allen wichtigen Fragen mitentscheiden. Darüber hinaus hat das Bürgerforum sich ein Mitspracherecht bei der Besetzung der Ämter erstritten. Mit der Einrichtung der Kommission wird erstmals das externe Fachwissen der Zivilgesellschaft in sicherheitspolitische Entscheidungsprozesse einbezogen. Damit sind Voraussetzungen geschaffen, die es dem Bürgerforum ermöglichen, Visionen von einer bürgernahen, demokratischen Polizei in ein offizielles Gremium gleichberechtigt einzubringen. Das Bürgerforum stellt sich zivile „Wächter des Friedens“ vor, die in den Stadtteilen präsent sind und patrouillieren; Polizisten, in denen die Bewohnerinnen und Bewohner Freunde und Nachbarn sehen.

Die politischen Erfolge sind der couragierten Vorgehensweise des Ombudsmannes Leo Valladares, zu verdanken, dem es gelungen ist, die Brücke zwischen Regierung und Zivilgesellschaft zu schlagen. Wie das Bürgerforum, so ist auch der Ombudsmann aus dem Konflikt gestärkt hervorgegangen. Das Forum selbst hat sich nach demokratischen Prinzipien organisiert: Alle Stimmen werden gehört, und unter den Mitgliedern besteht ein Vertrauensklima, welches es ermöglicht hat, daß die Positionen in einem gemeinsamen Lernprozeß erarbeitet werden konnten. Die nationale und auch internationale Anerkennung, die dem Bürgerforum entgegengebracht wird, hat es sich in einem einjährigen Prozeß stetig erworben. Um andere Themen von nationalem Belang aufgreifen zu können, hat das Bürgerforum seinen Namen modifiziert und nennt sich fortan nur noch „Bürgerforum“ mit dem Zusatz: für eine informierte, kritische, befreite und vorschlagsstarke (propositive) Bürgerschaft.

10 Leo Valladares Lanza: El Ombudsman Latinoamericano y Gobernabilidad Democrática. Seminario Internacional: Nuevas Tendencias de los Derechos Humanos, Mexiko, 14. Mayo 1998.

IV. Zivilgesellschaftliche Gruppen überwachen Verhaltenskodizes in Weltmarktfabriken

Im globalen Systemwettbewerb bietet Honduras ein Reservoir an billiger (weiblicher) Arbeitskraft, das in freien Produktionszonen (Maquilas) problemlos für Fertigungsprozesse genutzt werden kann. Aufgrund der Armut ist inzwischen die Arbeitskraft in Honduras die billigste in Lateinamerika. Als Zollenklaven und Lohnveredelungsindustrien produzieren Maquilas für den Export außerhalb Zentralamerikas zu steuer- und zollpolitischen Vorzugsbedingungen. Maquilas verarbeiten importierte Halbfertigwaren fast ausschließlich der Bekleidungsbranche: Vorgeschnittene Textilien werden nur noch zusammengenäht und anschließend reexportiert. Ausbleibende Industrialisierungsprozesse und der Zwang, Devisen zu erwirtschaften, haben die honduranische Regierung dazu veranlaßt, das ganze Land zur freien Produktionszone zu erklären. Die Ausbreitung der Maquila-Industrie ist Bestandteil der neoliberal geprägten außenwirtschaftlichen Öffnung und Deregulierung. Damit erteilt die Regierung die „nationalstaatliche Erlaubnis“ zur Globalisierung und nimmt die Einschränkung arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten in Kauf. Global agierenden Unternehmen sind Handlungs- und Machtchancen zugewachsen, die den Begriff „Subpolitik“ rechtfertigen; lokale Arbeitsbedingungen werden rücksichtslos an das neoliberale Wirtschaftsmodell angepaßt¹¹.

Inzwischen ist Honduras zu einem wichtigen Bekleidungslieferanten des US-amerikanischen Marktes geworden – insbesondere für Hemden, Hosen, Unterwäsche und T-Shirts. Seit den neunziger Jahren nimmt die Zahl der Maquilas mit den landesweit größten Beschäftigungseffekten rapide zu. In 18 Industrieparks des Landes arbeiten ca. 95 000 meist junge Frauen. Sie werden bevorzugt beschäftigt, weil sie als gehorsam, fleißig und handwerklich geschickt gelten. Sie erhalten Niedrigstlöhne, die zwischen 0,63 und 1,03 US-Dollar pro Stunde liegen. Zentralamerika ist die Weltregion, die in den letzten Jahren die höchste Zuwachsrate im Bereich der Weltmarktfabriken aufweist.

1. Der exterritoriale Status der Maquilas

Nicht nur in Honduras sind Maquilas wegen der menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen ins Ge-

rede gekommen. Der quasi „exterritoriale“ Status ermöglicht den Investoren, die Grundlagen des Nationalstaates im Bereich der Arbeitsrechte und der Gewerkschaftspolitik zu untergraben. Denn seit Ende der fünfziger Jahre verfügt Honduras über eine differenzierte Arbeitsgesetzgebung. Sie ist das Ergebnis der historischen Arbeiterkämpfe von 1954, als im Bananensektor die Arbeiter von United Fruit Co. und Standard Fruit Co. an der Nordküste drei Monate streikten. Als wichtigstes Ergebnis der Streiks wurde 1957 das Arbeitsgesetz erlassen, das das Recht auf gewerkschaftliche Organisationsfreiheit, Achtstundentag, Bezahlung von Überstunden und Urlaub, Mutterschutz, Streikrecht, Kollektivverträge sowie Sozialleistungen rechtlich fixiert – Rechte, die in der Maquila außer Kraft gesetzt werden, obwohl diese seit 1982 in der honduranischen Verfassung festgeschrieben sind.

Die global operierenden Unternehmen untergraben die arbeitsrechtlichen Grundlagen des Landes. Sie unterschreiten den gesetzlichen Mindestlohn, fordern überlange Arbeitszeiten und verbieten die Mitgliedschaft in Gewerkschaften in ihren Betrieben. Arbeiterinnen, die sich gewerkschaftlich organisieren oder Forderungen stellen, riskieren ihren Arbeitsplatz; entlassene Aktivistinnen werden auf schwarze Listen gesetzt. Arbeiterinnen beklagen den repressiven Führungsstil und sexuelle Belästigungen. Im Kommandoton werden sie zur Disziplin angehalten. Bekannt sind rigide Disziplinierungsmaßnahmen, Verbote, sich mit Kolleginnen zu unterhalten, Kontrolle von Toilettengängen. Akkordarbeit, Monotonie und Stressfaktoren führen zu Magen- und Darmerkrankungen, Appetitlosigkeit bis hin zur Arbeitsunfähigkeit. Durch die mit Flusen angefüllte Luft werden Atemwege und Augen geschädigt. Berichtet wird über „Gruppenohnmachten“, weil bei 40 Grad Celsius und fehlender Luftzirkulation jeder menschliche Organismus streikt. Eine ärztliche Betreuung gibt es meist nicht. Wenn Frauen die vorgegebene Stückzahl nicht bringen, sind sie gezwungen, die Arbeit mit nach Hause zu nehmen. Verbreitet sind physische und sexuelle Gewalt. Frauen müssen zwangsweise Überstunden (bis zu 80 Wochenstunden) machen, die nicht entgolten werden. Selten überschreiten Frauen das Alter von 30 Jahren in der Maquila, da sie, bevor ihre Arbeitsproduktivität sinkt, entlassen werden. Bereits bei ersten Versuchen der gewerkschaftlichen Organisation drohen die Unternehmer damit, das Land zu verlassen. Wenn der Druck auf Durchsetzung arbeitsrechtlicher Normen zu stark wird, schließen Unternehmen ihre Tore, denn Weltmarktfabriken lassen sich mühelos über Grenzen verschieben.

11 Vgl. Ulrich Beck, Was ist Globalisierung?, Frankfurt a. M. 1997, S.371.

2. Neue Wege der Konfliktregelung – das unabhängige Monitoring

Auf „staatliche Institutionen“ und den globalisierten „Markt“ können sich die Arbeiterinnen der Maquila nicht verlassen, wenn es um Verbesserungen ihrer Arbeitsbedingungen und die Durchsetzung ihrer kollektiven Rechte geht. Die Regierung erweist sich als unfähig und unwillig, Grundrechte und menschenwürdige Arbeitsbedingungen in den Maquilas zu garantieren. Das zuständige Arbeitsministerium nimmt seine Kontrollfunktion nicht wahr. Beispielsweise wurden im Zeitraum von 1992 bis 1994 lediglich sieben Strafen gegen Maquiladores in Höhe von 220 US-Dollar verhängt. Erst die „weltbürgerliche Solidarität“ (Habermas) in Form von Aufrufen zum Kaufboykott durch Konsumentenbewegungen sowie Aufforderungen amerikanischer Gewerkschaften zur Einhaltung arbeitsrechtlicher Standards haben insbesondere US-amerikanische Unternehmen in Bedrängnis gebracht. Betreiber der Maquilas stehen in jüngster Zeit unter dem Druck der Auftraggeber, minimale Sozialstandards und die Anerkennung von Betriebsgewerkschaften zu garantieren.

Einige bekannte Bekleidungsunternehmen haben daraufhin ihre Zulieferbetriebe zu Verhaltenskodizes verpflichtet, die aber auf Freiwilligkeit basieren. Ein großer Nachteil ist, daß sie den Arbeiterinnen in den Maquilas oftmals nicht bekannt sind und ihre Umsetzung nicht kontrolliert wird. Vielmehr entsteht der Eindruck, daß sie für die Public-Relations-Abteilungen unterzeichnet wurden. Inzwischen haben sich bekannte Unternehmen wie Levi Strauss und GAP freiwillig zu Verhaltenskodizes verpflichtet, um Schaden am Markenimage und kommerzielle Verluste zu verhindern. Die Firmen Nike und Liz Clairborne haben ein Kontrollsystem bei ihren honduranischen Zulieferern eingeführt. Der Verhaltenskodex von Levi Strauss (1991) verpflichtet seine Lieferanten in Honduras unter anderem zu folgendem: Vereinigungsrecht der ArbeiterInnen, Verbot von Kinderarbeit, gesunde und sichere Arbeitsumgebung, Verbot einer wöchentlichen Arbeitszeit von über 60 Stunden sowie Verbot von Körperstrafen und sonstigen physischen Zwangsmaßnahmen. Die praktische Umsetzung ist angesichts des Freiwilligkeitsprinzips bei 600 Geschäftspartnern und 18 000 Arbeitskräften, die in 32 Ländern zu überwachen sind, unbefriedigend. Daher wurde von den Firmen selbst und von Verbraucherorganisationen ein Instrument zur Überwachung gesucht.

Als Reaktion auf die unfairen und unsozialen Arbeitsbedingungen in der Maquila ist das Konzept des „unabhängigen Monitoring“ entstanden. Wo nationalstaatlich organisierte Gewerkschaften

international operierenden Unternehmen gegenüberstehen, sollen unabhängige Monitoringgruppen die Umsetzung der Verhaltenskodizes überwachen, denn wie die Sozialnormen der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) kann deren Umsetzung nicht erzwungen werden. Es ist ein neuer „transnationaler Raum der Zivilgesellschaft“ entstanden, der auf der Zusammenarbeit zwischen den Auftraggebern, Zulieferfirmen, zuständigen nationalen staatlichen Institutionen, lokalen Nichtregierungsorganisationen und Maquila-Arbeiterinnen basiert. Während in den USA der Unternehmensverband der Bekleidungsbranche derzeit versucht, ein unternehmensnahes Monitoring über Consultingfirmen (z.B. Price Waterhouse) durchzusetzen, treten lokale Gruppen dafür ein, daß lokale Menschenrechts- und Frauenorganisationen, kirchliche Organisationen sowie unabhängige Spezialisten (ÄrztInnen, ArbeitsexpertInnen, PsychologInnen) das unabhängige Monitoring übernehmen. Damit soll eine Interdisziplinarität gesichert werden, die relevanten Aspekten wie arbeitsrechtlichen, gesundheitlichen und psychologischen Situationen der Maquila-Arbeiterinnen Rechnung trägt.

Obwohl Maquila-Betreiber das unabhängige Monitoring ablehnen und Monitoringgruppen nicht die Tore öffnen, liegen inzwischen auch positive Erfahrungen vor. Beispielsweise mußte der südkoreanische Bekleidungszulieferer KIMI auf Druck US-amerikanischer Einzelhandelsunternehmen einer unabhängigen Monitoringgruppe den Zugang gewähren. Mitglieder dieser Gruppe waren das Menschenrechtskomitee (Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras, CODEH), Vertreter der Jesuiten, Caritas und die Frauengruppe Colectivo de Mujeres Hondureñas. Die Monitoringgruppe verhandelte mit KIMI erfolgreich über die Wiedereinstellung von entlassenen gewerkschaftlich engagierten Arbeiterinnen, Anerkennung der Betriebsgewerkschaft, die Verbesserung der Situation von schwangeren Arbeiterinnen und die Beseitigung rigider Behandlungsformen. Die Monitoringgruppe hatte konkret geholfen, sich aber in die Verhandlungen um einen Kollektivvertrag nicht eingemischt. Dennoch konnte die Monitoringgruppe nicht verhindern, daß Gewerkschafterinnen wegen ihres Engagements für mehrere Tage ohne Lohnfortzahlung aus dem Betrieb ausgeschlossen wurden. Gleichzeitig wurde auf Initiative der Firmenleitung eine Betriebsgewerkschaft gegründet, die einseitig auf die Interessen der Firmenleitung ausgerichtet ist. Mittels Schönheitswettbewerben und Ballspielen, besonderen Vergünstigungen und Geschenken (z. B. Regenschirme) wird die Belegschaft befriedet und eine scheinbar heile Welt geschaffen.

3. Monitoringgruppen können Gewerkschaftsarbeit nicht ersetzen

Dort, wo Gewerkschaften verboten sind, haben zivilgesellschaftliche Gruppen Verantwortung übernommen. Sie übernehmen Vermittlungsfunktionen, wo Bevölkerungsgruppen wie die Maquila-Arbeiterinnen im Teufelskreis sozialer Benachteiligung gefangen sind. Das unabhängige Monitoring ist ein Beispiel, wie neue soziale Akteure (Konsumentengruppen) und intermeditäre Organisationen (Kirchen, Frauen- und Menschenrechtsorganisationen) neue Verfahren und Vermittlungsmuster zur Lösung von sozialen Konflikten entwickeln und politisch erfolgreich durchsetzen. Das in Honduras bekannte Menschenrechtszentrum CODEH hat durch seinen Einsatz einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Maquila geleistet. Inzwischen wurden in einigen Maquilas kollektive Arbeitsverträge ausgehandelt.

Selbst ein mit Zertifikationsformen und Sanktionsmechanismen ausgestattetes, differenziertes Monitoringsystem kann jedoch Gewerkschaftsarbeit nicht ersetzen. Verhaltenskodizes haben nicht oberste Priorität für Gewerkschaften, sondern die kollektive Verhandlungsmacht zur Durchsetzung berechtigter Forderungen. Dennoch ist ein unabhängiges Monitoring vor allem in einer Übergangsphase ein wichtiges Instrument; es nimmt eine „Mittelposition“ ein, die darauf zielt, Mindestkonditionen für die Nutzung von Arbeitskraft durchzusetzen, um zu verhindern, daß Arbeitskräfte international gegeneinander ausgespielt werden¹². Allerdings gibt es Beispiele, wo die Arbeit einer unabhängigen Monitoringgruppe in der antigewerkschaftlichen Haltung der Unternehmensleitung nichts bewirken konnte. Natürlich gibt es auch Unternehmen, die aus wirtschaftsethischen Grundsätzen diese Ansätze befürworten. Für die meisten stehen jedoch kommerzielle Interessen und die Angst vor Käuferboykotts im Vordergrund.

Fest steht jedoch, daß Verhaltenskodizes nur dann wirksam sein können, wenn deren Einhaltung regelmäßig durch unabhängige Monitoringgruppen überprüft wird. Das „unabhängige Monitoring“ macht das entstandene Legitimations- und Machtvakuum des politischen Systems sichtbar, da sich die Nutzung der Arbeitskraft der nationalstaatlichen Steuerung entzieht¹³. Gewerkschaftsmitglieder zeigen unter Vorbehalt Interesse am unabhängigen Monitoring. Sie befürchten, überflüssig zu werden. Bei dem Ausmaß der Aus-

beutung bleibt Gewerkschaftsarbeit jedoch unverzichtbar. Darüber hinaus ist die Organisationsfreiheit ein demokratisches Grundrecht. Der Unternehmerverband COHEP hat bereits in einer öffentlichen Stellungnahme mitgeteilt, daß er ein unabhängiges Monitoringsystem nicht anerkennen wird. Der Verband lehnt ausländische Interventionen in die betriebliche Administration strikt ab. Vor dem Hintergrund der globalisierten Wirtschaft in Honduras, die inzwischen das gesamte Territorium umspannt, birgt diese „Mittelposition“ Chancen, unfairen und unsozialen Praktiken Einhalt zu gewähren. Die Beteiligung von lokalen Organisationen verhindert, diese Initiative vordergründig als ein Instrument des „reichen Norden“ gegen den „armen Süden“ abzuqualifizieren. Damit ist den Maquila-Arbeiterinnen in Honduras nicht geholfen. Offensichtlich fehlt es den „Globalisierungsgewinnern“ noch an Einsicht, daß es nicht nur auf Wachstum, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität ankommt, sondern auch ein sozialer Ausgleich notwendig ist.

V. Honduras braucht politischen Dialog und Interessenausgleich

Obwohl Honduras wegen der enormen sozialen Polarisierung ein hohes Konfliktpotential birgt, ist zu beobachten, daß sich mit den unterschiedlichen Formen der Konfliktbearbeitung neue soziale Normen herausbilden. Sie ermöglichen eine konstruktive und konzertierte Erarbeitung von Lösungen. Dennoch bleibt es ein langwieriger Prozeß, eine Gesellschaft davon zu überzeugen, daß ein zivilisiertes, offenes und kooperatives Austragen von Konflikten notwendig ist, um die erreichten demokratischen Standards zu erhalten. Noch ist die Möglichkeit, tragfähige Lösungen für soziale Konflikte zu entwickeln, die einem gesellschaftlichen Dialog entspringen, auf einen kleinen Teil der Gesellschaft konzentriert.

Die Regelung des Familienkonfliktes in Olancho verdeutlicht, wie stark das Vermittlungsmuster von sozioökonomischen, politischen und kulturellen Besonderheiten abhängt. So ist beispielsweise Gewalt ein Charakteristikum des interfamilialen Konfliktes. Als mächtiger innenpolitischer Akteur sind die Streitkräfte in der Lage, die Kultur der Gewalt durch Vermittlungsleistungen zu stoppen. Als hierarchisch gegliederte Organisation basiert ihr Erfolg, der Gewalt ein Ende gesetzt zu haben, auf der Akzeptanz der Vermittlerrolle in einer hierarchisch gegliederten Gesellschaft. Aber auch der Protest der „Konfliktzuschauer“ gegen die

12 Vgl. Michael Braun, Arbeitnehmerrechte im Welt-handel, INEF-Report, Nr. 14, Duisburg 1995.

13 Vgl. U. Beck (Anm. 11).

Straffreiheit der Schuldigen hat gestaltende normative Macht entwickelt. Auch im „Friedensabkommen“ werden rechtsstaatliche Normen nicht ganz außer acht gelassen. Zumindest wurde die Verpflichtung aufgenommen, daß zukünftige Konflikte gewaltfrei und „zivilisiert“ auszutragen und innerhalb und nicht außerhalb der Justiz zu regeln sind. Hierbei spielten Persönlichkeit und Wertauffassung des Kommandanten der 115. Infanteriebrigade, Efrain Gutierrez Ardon, eine erhebliche Rolle. Innerhalb der Streitkräfte zählt er zu den Einzelkämpfern und Verfechtern von Reformen. Hinzu kommt, daß der Kommandant als Vertreter einer männlichen Institution seinen Einfluß in einer männlich geprägten Gesellschaft geltend machen konnte. Überhaupt haben Frauen keine aktive Rolle in der Konfliktvermittlung übernommen. Besonders sichtbar wird die männliche Dominanz durch die völlige Abwesenheit von Frauen als Verhandlungspartnerinnen. Die sich verändernde Rolle des Militärs in einer demilitarisierten Gesellschaft macht es erforderlich, daß Konfliktregelungsangebote von zivilen Mediatoren und KonfliktbearbeiterInnen entwickelt werden sollten, deren Aufgabe es ist, noch vor der Eskalation von Gewalt gemeinsam mit den Konfliktparteien eine einvernehmliche, tragfähige Lösung zu erarbeiten. Nicht nur die Kultur der Gewalt, sondern Konfliktvermittlung als Bestandteil einer lebendigen Demokratie rechtfertigen, daß Konfliktregelungsangebote und die Ausbildung von KonfliktberaterInnen als eigener methodischer Ansatz verfolgt werden¹⁴.

Das Beispiel des „Bürgerforums für öffentliche Sicherheit“ zeigt deutlich, wie stark die Kapazität der Konfliktbewältigung vom Bildungs- und Informationsniveau sozialer Gruppen abhängt. Mit qualifizierten Analysen und politischen Handlungsvorschlägen hat das Bürgerforum auf das Legitimationsdefizit der politischen Parteien und der Regierung aufmerksam gemacht und eine öffentliche Debatte organisiert, die von der Legislative nicht vorgesehen war. Die vielfältigen Initiativen und Aktivitäten hatten einen sozialen Wert, weil sie sich mit neuen Leitbildern des Politischen verbinden, wie dem der „guten Regierungsführung“, der Einhaltung verfassungsrechtlicher Normen und der Durchsetzung von demokratischen Mitwirkungsrechten. In diesem Prozeß hat sich das Bürgerforum als Träger neuer Gesellschaftsvisionen zu einer außerparlamentarischen Gegenöffentlichkeit entwickelt. Hervorzuheben ist die Rolle des „kreolischen Ombudsmannes“ als intermediäre Organisation zwischen Zivilgesellschaft

und Regierung. Ohne seine moderierende und kooperierende Funktion wäre das Bürgerforum als eine Ansammlung von „Extremisten“ ins politische Abseits gerückt worden. Dank seines behutsamen Vorgehens wurde die Zivilgesellschaft angehört. Die Erfahrung zeigt, daß neue Institutionen, wie die des Ombudsmannes, benötigt werden, um Räume für Konzertierungsprozesse zu öffnen und neue Wege der Konfliktvermittlung zu beschreiten.

Das Beispiel des „unabhängigen Monitoring“ dokumentiert, daß Arbeitskonflikte in den Weltmarktfabriken durch eine Allianz zivilgesellschaftlicher Akteure zu regulieren sind. Mit den weltweit immer größer werdenden Wirtschaftsräumen erweitern sich zunächst die Räume notwendiger arbeitsrechtlicher Regelungen, für die noch keine international verbindlichen Strukturen der Kontrolle und Rechenschaft gelten. Unabhängige Monitoringgruppen können verhindern, daß historisch erstrittene internationale Arbeitsrechte und Sozialstandards als Variable ökonomischer Anpassungsprozesse behandelt werden.

Alle drei Beispiele verdeutlichen nachdrücklich, welche gesellschaftliche Integrationsleistungen der Staat auch weiterhin zu erbringen hat, die andere Instanzen nicht übernehmen können. Denn Gesellschaften kommen nicht ohne rahmengebende rechtliche Normierung und Institutionen aus. Hierzu zählen die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für Organisations- und Meinungsfreiheit, persönliche Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und ein unabhängiges Justizsystem. Weiterhin wird die positive Funktion von Frauen- und Menschenrechtsorganisationen, unabhängigen Forschungsinstituten und von „moralischen Stimmen“ in einer Gesellschaft, wie z. B. von Intellektuellen und Künstlern, sichtbar. Offensichtlich können gesellschaftliche Interessenkonflikte dann nachhaltiger und effizienter gelöst werden, als es bislang der Fall ist.

Daß Antworten auf soziale Probleme einem übergreifenden gesellschaftlichen Dialog entspringen müssen, wird besonders vom amerikanischen Kommunitarismus vertreten¹⁵. Dieses Paradigma erhält unter den aktuellen Bedingungen besondere Bedeutung, weil die dominierenden Instanzen des Staates und des Marktes bislang nicht in der Lage sind, den gesellschaftlichen Dialog als Teil ihrer Aufgaben zu betrachten. Noch ist Honduras weit davon entfernt, sich auf Grundmuster zuzubewegen, die der amerikanische Kommunitarismus entwickelt hat.

14 Vgl. Projektgruppe Standards, Ein Handbuch für die Praxis des Täter-Opfer-Ausgleichs, Bonn 1994.

15 Vgl. Amitai Etzioni, Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie, Frankfurt am Main 1997.

Wilhelm Hofmeister: Deutschland und Lateinamerika. Für mehr als unverbindliche Freundschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98, S. 3–10

In den deutschen Beziehungen zu Lateinamerika ist ein bemerkenswerter Wandel eingetreten: Bestand lange Jahre ein gutes und enges Verhältnis auf der Ebene der sogenannten transnationalen Beziehungen im Bereich von Wirtschaft und Gesellschaft, ohne daß es eine sehr deutlich ausformulierte, profilierte oder definierte offizielle Lateinamerikapolitik gegeben hätte, so hat die Politik in den letzten Jahren deutliche Anstrengungen unternommen, um dieses Defizit aufzuarbeiten – doch plötzlich sind Einbrüche in den anderen Bereichen festzustellen.

Die „Europäisierung“ der deutschen Beziehungen zu Lateinamerika kann das bilaterale Verhältnis schon deshalb nicht ersetzen, weil es einerseits einen Wettbewerb mit europäischen Partnern um Marktanteile in Lateinamerika gibt, der auch durch engere europäische Kooperation nicht aufgehoben wird, und weil andererseits sich manche Defizite der bilateralen Beziehungen auf der europäischen Ebene reproduzieren oder sogar noch verschärfen. Deutschland hat aus verschiedenen Gründen ein besonderes Interesse an engen Beziehungen zu Lateinamerika. Allerdings müssen politische und gesellschaftliche Eliten aus Deutschland und Lateinamerika stärkere Anstrengungen unternehmen, die Chancen im beiderseitigen Verhältnis zu nutzen.

Josef-Thomas Göller: Brennpunkte der Demokratieentwicklung in Lateinamerika am Beispiel Mexikos, Perus und Kolumbiens

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98, S. 11–18

Mit Beginn der achtziger Jahre trat ein tiefgreifender Wandel der politischen Verhältnisse in Lateinamerika ein. Die Militärregime und Caudillos hatten aus unterschiedlichen Gründen abgewirtschaftet. In allen autoritär regierten Staaten fand ein Transitionsprozeß zur Demokratie statt. Und dennoch gibt es eine Reihe von Problemen im Demokratisierungsprozeß der Region, deren Lösung noch nicht eindeutig abzusehen ist.

Die noch bis vor sechs beziehungsweise vier Jahren als stabil geltenden Staaten Peru und Mexiko haben an der demokratischen Entwicklung nicht im gewünschten Maße oder erst sehr spät teilgenommen. Ähnliches gilt für das seit 34 Jahren durch einen Bürgerkrieg erschütterte Kolumbien. Alle drei Staaten weisen ein schweres Versagen in der Armuts-, Korruptions- und Drogenbekämpfung auf. Zudem sind sie die letzten verbliebenen Staaten der Region, die sich mit internen Aufstandsbeziehungsweise Guerillabewegungen konfrontiert sehen. Deshalb ist hier auch die Neigung zu einem autoritären Regierungsstil eher vorhanden als in den übrigen Staaten der Region.

Die vorliegende Analyse zeigt indes, daß für Mexiko und Kolumbien berechtigte Hoffnung besteht, bis zum Jahr 2000 demokratische und stabilere Verhältnisse im Land herzustellen. Lediglich in Peru kann seit dem Selbstputsch des ordentlich gewählten Präsidenten Fujimori im Jahr 1992 weiterhin eine Schaulaufensterdemokratie besichtigt werden, in der der Präsident als Caudillo alten Stils mit Unterstützung des Militärs die Rechte und Freiheiten des einzelnen mißachtet und Wahlen solange manipuliert, bis sie dem gewünschten Ergebnis entsprechen. Mit Ausnahme Perus und Kubas präsentiert sich Lateinamerika derzeit so demokratisch wie noch nie. Das Krisenmanagement mehrerer Staaten hat zudem in den vergangenen Jahren bewiesen, daß ein Rückfall der derzeitigen Demokratien in autoritäre Regime auf absehbare Zeit nicht zu befürchten ist.

Christoph Wagner: Militär und Politik im Süden Lateinamerikas

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98, S. 19–28

Nachdem in der Vergangenheit die „Politiker in Uniform“ zum Alltag lateinamerikanischer Politik gehörten, haben dort seit einigen Jahren die Militärs den Rückzug in die Kasernen angetreten. Inwieweit sich die ehemaligen Machthaber allerdings tatsächlich unter die Autorität und Kontrolle einer demokratisch legitimierten Zivilregierung begeben haben, gilt heute in der politikwissenschaftlichen Lateinamerikaforschung als eine der Schlüsselfragen im demokratischen Konsolidierungsprozeß.

Der Beitrag geht dieser Frage in vier südamerikanischen Ländern nach: Argentinien, Chile, Paraguay und Uruguay. Zwischen diesen Ländern gibt es nicht nur historisch eklatante Unterschiede hinsichtlich der politischen Rolle der Militärs, sondern auch hinsichtlich der Art und Weise, wie es den Streitkräften gelungen ist, den demokratischen Transitionsprozeß in ihrem Interesse zu lenken. In dem Ausmaß, in dem die Demokratisierung von den Generälen gesteuert werden konnte, ist es ihnen auch gelungen, ihre eigenen Machtpositionen über den Abschied von der Regierungsverantwortung hinaus abzusichern. Lediglich in Argentinien und Uruguay kann heute zivile Suprematie weitgehend als hergestellt betrachtet werden. In Chile haben sich die Streitkräfte eine von der Regierung unabhängige Position als „Staat im Staat“ bewahrt. Das Militär in Paraguay ist auch neun Jahre nach dem Ende der Stroessner-Diktatur weiterhin Teil der herrschenden Elite.

Hartmut Sangmeister: Chile als Modell für Lateinamerika? Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98, S. 29–41

Die meisten Länder Lateinamerikas befinden sich in einem doppelten Transformationsprozeß: in einem Prozeß der politisch-institutionellen (Re-)Demokratisierung sowie in einem wirtschaftlichen Reform- und Modernisierungsprozeß. Bei einem Vergleich dieser Entwicklung in Chile mit derjenigen in Argentinien und Brasilien zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede.

Am weitesten sind die Wirtschaftsreformen in Chile gediehen. Die wirtschaftliche Erfolgsstory hält bereits seit mehreren Jahren an. Insgesamt signalisieren die gesamtwirtschaftlichen Indikatoren für die chilenische Volkswirtschaft Solidität und Dynamik, so daß das Land bestens gerüstet erscheint, sich den Herausforderungen des Globalisierungsprozesses zu stellen. Aber das chilenische „Wirtschaftswunder“ hat auch Schattenseiten. Insbesondere die soziale Bilanz der chilenischen Reformpolitik bleibt bislang zwiespältig. Auch der politische Transformationsprozeß kann kaum als Modell für Lateinamerika gelten, solange in Chile demokratisch fragwürdige Institutionen des Militärregimes legal fortbestehen.

Argentinien hat sich seit dem Amtsantritt von Präsident Menem stärker verändert, als es die meisten Beobachter für möglich gehalten hätten; in politischer und ökonomischer Hinsicht fanden wichtige Weichenstellungen für die zukünftige Entwicklung statt. Wie dringlich der weitere Reformbedarf für den Finanzsektor des Landes und seine Außenwirtschaft war, zeigte sich 1995, als Argentinien von der mexikanischen *Peso*-Krise schwer getroffen wurde. Argentinien erwies sich aber als fähig, erfolgreich den *Tequila*-Effekt zu überwinden, das Vertrauen ausländischer Kapitalanleger wiederzugewinnen, die Inflationsrate nahe Null zu bringen und auf gesamtwirtschaftlichen Wachstumskurs zu gelangen.

In Brasilien ist erst später gelungen, was in Chile und Argentinien schon früher erfolgreich vorgeführt worden war: die Rückgewinnung von Geldwertstabilität und gesamtwirtschaftlicher Wachstumsdynamik sowie Fortschritte bei der demokratischen Konsolidierung. Während der Redemokratisierungsprozeß Mitte der achtziger Jahre einsetzte, gelang es erst 1994/95 mit dem *Plano Real* – dem ambitiösen Stabilisierungsprogramm für die brasilianische Volkswirtschaft des Präsidenten Cardoso –, in relativ kurzer Zeit deutliche Erfolge bei der Wiedergewinnung makroökonomischer Stabilität zu erzielen. Brasilien hat seit einigen Jahren auch wieder Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten gewonnen; in der Wiederaufnahme des privaten Kapitalzuflusses schlägt sich eine gegenüber den achtziger Jahren positiv veränderte Bewertung des wirtschaftlichen Potentials der größten lateinamerikanischen Volkswirtschaft nieder. Nachhaltiger Erfolg kann den wirtschaftspolitischen Reformen aber nur dann beschieden sein, wenn sie auch sozial abgesichert werden.

Ludgera Klemp: Die gestaltende Macht sozialer Konflikte. Vermittlungsmuster und Demokratieentwicklung in Honduras

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/98, S. 42–54

In Honduras spielen in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um partizipative Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Familiengruppen und deren Partikularinteressen eine zentrale Rolle.

Dieser Beitrag setzt sich mit sozialen Konflikten auseinander, die sich entlang der Bruchlinie zwischen traditionell-autoritärem Regime und moderner Gesellschaft entwickeln und normative Funktionen für Demokratisierungsprozesse entfalten. Hierbei wird davon ausgegangen, daß die Suche nach Konfliktregelung und Vermittlungsleistungen nicht nur für die soziale Kohäsion von Gesellschaften von Bedeutung ist, sondern Vermittlungsmuster selbst gestaltende Macht entwickeln. Bei schwach entwickelten Mechanismen der Konfliktregelung und des Interessenausgleiches erhöht sich in disparitären Gesellschaften das Gewaltpotential.

Am Beispiel von sozialen Konflikten, die nicht nur für Honduras charakteristisch sind, wird die Frage gestellt, welche Wirkungen von ihnen auf eine notwendige „zweite Welle“ der Demokratisierung ausgehen. Zentrale Aspekte hierbei sind Ursachen und kulturelle Grundlagen von Konflikten sowie die Motivationen und Eigenschaften der Institutionen, die Vermittlungsleistungen erbringen. Behandelt werden ein lokaler Machtkonflikt, ein nationaler Wertkonflikt und ein internationaler Arbeitskonflikt.