Transformation im Rückwärtsgang? Zur Krise der lateinamerikanischen Demokratie

DIETMAR DIRMOSER

Interne Konflikte, politische Instabilität und zunehmender Autoritarismus kennzeichnen die Situation in vielen lateinamerikanischen Ländern. Gut zwei Jahrzehnte nach dem Beginn der großen Demokratisierungswelle im Südteil des amerikanischen Kontinents ist eine beachtliche Zahl der Demokratien der Region unter Druck geraten. Sie kommen mit ihren inneren Widersprüchen nicht mehr zurecht, weil die Bürger immer weniger bereit sind, sich mit Misswirtschaft, Korruption, der Verletzung demokratischer Normen, wachsender Verteilungsungerechtigkeit und den Zumutungen einer ökonomischen Dauerkrise abzufinden. Vielerorts ist der Ruf nach autokratischen Haurucklösungen zu vernehmen und einige Beobachter warnen vor einer »autoritären Regression«. Die bis vor kurzem hochgelobte »Belastbarkeit und Krisenresistenz« der lateinamerikanischen Demokratien hat jedenfalls nicht sehr lange vorgehalten: Die Demokratie in Lateinamerika ist angeschlagen, ihre zentralen Institutionen sind ausgehöhlt und taugen oft nur noch als Fassade.

Demokratie ohne Demokraten

Allenthalben erweitert die Exekutive ihre Macht, versucht den Einfluss der Parlamente zu verringern, unabhängige Kontrollen auszuhebeln und sich der Aufsicht der Justiz zu entziehen. Die traditionell starke Position des Präsidenten in den lateinamerikanischen Verfassungen ist für solche Projekte ausgesprochen förderlich. Im Extremfall werden personalistische Regime mit vertikaler Kommandostruktur etabliert, wo Seilschaften die Kontrolle des gesamten institutionellen Gefüges, insbesondere aber der machtstrategisch relevanten Institutionen wie Armee, Polizei und Wahlbehörde, usurpieren. Einige lateinamerikanische Machthaber finden es überdies nicht einmal mehr selbstverständlich, nach Ablauf ihrer Amtszeit abzutreten. In den letzten Jahren ließen mehrere amtierende Präsidenten konstitutionelle Wiederwahlverbote aufheben. Ein Abge-

ordneter aus dem Tross des venezolanischen Präsidenten Chávez forderte gar für seinen Chef die Präsidentschaft auf Lebenszeit und deren Absicherung in der Verfassung. Ein ähnliches Projekt hatte zuvor bereits der peruanische Präsident Fujimori betrieben.

Die genannten Phänomene markieren eine unübersehbare Tendenz zur Schwächung der Demokratie und damit zur Verstärkung der autoritären Züge der politischen Systeme in Lateinamerika. Die Prototypen der bisweilen als »hybrid« bezeichneten neuen Regierungsformen stammen aus den 1990er Jahren und sind mit den Namen Fujimori und Menem verknüpft. Der Peruaner Alberto Fujimori, Präsident von 1990 bis 2000, steht für einen personalistischen Autoritarismus mit Legitimation durch Wahlen, der Argentinier Carlos Menem, Präsident von 1989 bis 1999, für die Kolonisierung der Institutionen durch die Exekutive. Beide Modelle finden mittlerweile zwischen Mexiko und Feuerland immer mehr diskrete und offene Nachahmer.

Doch die demokratischen Institutionen werden durchaus nicht nur von den Regierenden ausgehöhlt. Autoritäre Neigungen und undemokratische Verfahrensweisen und Verhaltensmuster finden sich im gesamten Spektrum der sozialen und politischen Akteure. Großgrundbesitzercliquen, die Todesschwadrone unterhalten, Klientelnetze von Drogenkartellen und Militärlogen mit diskreter Vetomacht sind gewiss extreme (wenn auch durchaus nicht rare) Erscheinungsformen undemokratischer Enklaven. Selbiges gilt für mächtige Wirtschafts- und Finanzgruppen, die in reservierten Domänen tun und lassen, was ihnen gerade zum Vorteil gereicht. Am anderen Ende des sozialen Spektrums stößt man ebenfalls auf mit demokratischen Verkehrsformen nicht kompatible Phänomene. Vielerorts sind Anti-System-Kräfte auf dem Vormarsch; sie spielen in sozialen Bewegungen eine wichtige Rolle und beeinflussen die Dynamik politischer Konflikte. Ebenso wie Militärlogen und Drogenkartelle haben sie ein lediglich taktisches Verhältnis zur Demokratie und sind bereit, sich über Normen und Spielregeln hinwegzusetzen, wenn diese sich nicht zum eigenen Vorteil nutzen lassen. Prominente Beispiele sind in Bolivien der MAS (Movimiento al Socialismo) und die von Felipe Quispe geführte Aymara-Bewegung, in Ecuador radikale Gruppen aus dem Umfeld der Indianerallianz CONAIE (Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador), in Argentinien Sektoren der »piqueteros« genannten Arbeitslosenorganisationen und in Brasilien Teile der Landarbeiterbewegung MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra).

Es ist gewiss kein Indikator für die Stärke der lateinamerikanischen Demokratie, dass sie die Probleme und Forderungen, für die solche Gruppen stehen, nicht integrieren und verarbeiten konnte. Und gerade weil sie dies nicht konnte, hat sich die politische Auseinandersetzung vielerorts in den außerparlamentarischen Raum verlagert. Dort sind aber zumeist weder das Politikverständnis der Akteure noch die von ihnen angewandten Methoden demokratisch. In Fällen, wo es Anti-System-Akteuren gelang, die politische Führung von Protestbewegungen zu übernehmen, attackierten sie frontal die demokratischen Institutionen und schreckten nicht einmal davor zurück, Regierungen zu stürzen (wie im Fall der Regierung von Jamil Mahuad in Ecuador im Jahr 2000, Fernando de la Rua in Argentinien, 2001, und Gonzalo Sánchez de Lozada in Bolivien, 2003). Sie ließen Konflikte eskalieren ohne Rücksicht darauf, dass diese drohten, außer Kontrolle zu geraten.[1]

Die Transformation vollzieht sich allmählich, üblicherweise ohne Brüche und Aufsehen erregende Ereignisse. Verfassungen werden nicht außer Kraft gesetzt, sondern reformiert; Gesetze werden nicht verletzt, sondern Interessenlagen angepasst.

Eine weitere Dimension des Trends zur Aushöhlung der Demokratie besteht darin, dass die autoritären Neigungen der politischen Akteure mit empirisch nachweisbaren Einstellungen und Stimmungen in der Bevölkerung korrespondieren. Nach der neuesten Erhebung des Latinobarómetro glaubt in neun von 17 untersuchten Ländern in Lateinamerika inzwischen weniger als die Hälfte der Befragten, dass die Demokratie die beste Regierungsform sei. In acht Ländern ist die Anhängerschaft der Demokratie seit 1996 deutlich, in einigen Fällen dramatisch zurückgegangen. In elf Fällen erwarten lediglich 30–50 Prozent der Bevölkerung, dass Wahlen etwas bewirken. Hinzu kommt, dass zwischen 48 und 69 Prozent der Bevölkerung bereit wären, für ein Mehr an Ordnung und Sicherheit Einschränkungen von bürgerlichen Freiheiten in Kauf zu neh-

1. Einige Autoren werten dies dennoch als zukunftsweisende Entwicklung. So sieht Aníbal Quijano in den radikalen außerparlamentarischen Politikansätzen »neue soziale Subjekte« am Werk, die eine neue und bessere Form der Demokratie hervorbringen werden. Aníbal Quijano: »El laberinto de América Latina: Hay otras salidas?«, in: *Tareas*, Nr. 116, 2004, S. 45–74 (CELA, Panamá).

men. Wohin man schaut – auf das politische Führungspersonal, auf die sozialen und politischen Bewegungen oder auf das Wahlvolk: Überall nimmt die Bereitschaft zur Abkehr von zentralen demokratischen Prinzipien zu. Nach der Freedom-House-Klassifizierung des Jahres 2004 sind alle lateinamerikanischen Staaten (bis auf Kuba, Haiti sowie Antigua und Barbuda) als Demokratien (»electoral democracies«) einzustufen. Doch wenn der gegenwärtige Trend anhält, könnte es sich bald um *Demokratien ohne Demokraten* handeln.

Die Aushöhlung der Demokratie ist in einigen Ländern weiter, in anderen weniger weit vorangeschritten. Die Transformation vollzieht sich allmählich, üblicherweise ohne Brüche und Aufsehen erregende Ereignisse. Verfassungen werden nicht außer Kraft gesetzt, sondern reformiert; Gesetze werden nicht verletzt, sondern Interessenlagen angepasst. Wenn Militärs beteiligt sind, dann diskret im Hintergrund, denn Militärcoups stoßen ebenso wie Militärregierungen auf einhellige Ablehnung: Außer in Paraguay ist eine zumeist große Mehrheit der Lateinamerikaner grundsätzlich gegen Militärregime. Ob und in welchen Ländern der Rückbau der Demokratie bereits so weit vorangeschritten ist, dass man von einem neuen Regimetyp sprechen kann, ist heftig umstritten, denn es handelt sich um eine Definitionsfrage – eine Definitionsfrage allerdings, die von erheblicher Bedeutung für die internationalen Beziehungen ist, denn es gibt in internationalen Abkommen und bilateralen Programmen eine Vielzahl von Demokratieklauseln und -konditionalitäten.

Neue Einsichten der Demokratieforschung

Demoskopen und Demokratieforscher sind bereits seit einigen Jahren durch die Negativtrends alarmiert. Selbst die Stiftung Freedom House, deren Demokratiedefinition in ihrer Anspruchslosigkeit nicht zu unterbieten ist[2], versieht in ihrem Bericht des vergangenen Jahres immerhin zehn Länder in Lateinamerika und der Karibik mit einem Fragezeichen. Obwohl dort die politischen Freiheiten und Bürgerrechte eingeschränkt sind, wird ihnen der Demokratie-Status allerdings nicht aberkannt. Da-

2. Als »electoral democracy« werden alle Länder eingestuft, in denen das politische Führungspersonal durch im weitesten Sinne allgemeine, freie und periodisch stattfindende Wahlen ausgewählt wird.

runter sind auf dem Kontinent Venezuela, Kolumbien, Ecuador, Bolivien und Paraguay, sowie auf dem zentralamerikanischen Isthmus Guatemala, Honduras und Nicaragua.

Deutlich sensibler – und kritischer – gegenüber autoritären Trends sind neuerdings die Exponenten der Transitions- und Konsolidierungsforschung, insbesondere jene aus den tonangebenden Zirkeln um das Journal of Democracy. Sie haben eine Vielzahl von zusammengesetzten Bezeichnungen in Umlauf gesetzt, die allesamt auf den Qualitäts- oder Substanzverlust der Demokratie verweisen: etwa Semi-Demokratie, defekte Demokratie, virtuelle Demokratie, Pseudo-Demokratie, oligarchische Demokratie, nicht-liberale Demokratie, Semi-Autoritarismus, weicher Autoritarismus, hybride Regime, um nur einige zu nennen. Den Vogel bei neuartigen Wortprägungen hat gewiss Charles King mit der »Potemkin-Demokratie« abgeschossen.[3]

Die unabweisbaren Zweifel am Transitionsparadigma zwingen Außenpolitiker und Nichtregierungsorganisationen (NROs) dazu, ihre Konzeptionen und Kooperationsprogramme zu revidieren, die insbesondere in den USA seit den 1980er Jahren mit explizitem Bezug auf die Demokratieeuphorie der Transitologie entwickelt worden waren.

Ein weiterer Hinweis auf wachsendes Problembewusstsein unter den Analytikern ist der proliferierende Gebrauch der Bezeichnung »Neopopulismus« für Regime, die sich über Regeln und Normen hinwegsetzen, klientelistische Gefolgschaften organisieren oder von starken Führerpersönlichkeiten dirigiert werden. Die historische Kategorie »Populismus« verliert allerdings jeden Sinn, wenn sie auf ein oder zwei hervorstechende Merkmale reduziert und auf völlig andere Kontexte projiziert wird, was dann u.a. ermöglicht, Fujimoris radikales Strukturanpassungsprogramm

3. Vgl. u.a.: Carothers, Thomas: »The End of the Transition Paradigm«, in: *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, 2002; Diamond, Larry: »Thinking about hybrid regimes«, in: *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, 2002; Karl, Terry L.: »The Hybrid Regimes of Central America«, in: *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 3, 1995; King, Charles: »Potemkin Democracy«, in: *The National Interest*, No. 64, 2001; Levitsky, Steven/Way, Lucan A.: »Competitive Authoritarianism in the Post-Cold War Era«, in: *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, 2002; Merkel, Wolfgang et al.: *Defekte Demokratie*, *Bd.1: Theorie,* Opladen 2003.

der frühen 1990er Jahre mit der widersinnigen Bezeichnung »neoliberaler Populismus« zu belegen.[4]

Die konzeptionellen Bemühungen, die Aushöhlung der Demokratie begrifflich zu fassen, stellen im Fall der Transitions- und Konsolidierungsforscher eine bemerkenswerte Revision früherer Positionen dar. Denn bis vor nicht allzu langer Zeit galt die Rückkehr der in den 1970er Jahren in Lateinamerika installierten Militärregime zur Demokratie noch als unaufhaltsamer und irreversibler Prozess. Er wurde verstanden als Teil einer globalen Entwicklung, in deren Verlauf der Autoritarismus schließlich im Weltmaßstab für immer überwunden werden würde. Samuel Huntington hat diese Idee in das Bild der »Demokratisierungswellen« gekleidet und damit einmal mehr sämtliche Zitierrekorde gebrochen.[5] Die »Welle« erreichte in den 1970er Jahren Südeuropa (Griechenland, Portugal, Spanien), erfasste Ende der 1970er Jahre Lateinamerika, und riss nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime ganz Osteuropa mit. Einige Autoren gingen zeitweise so weit, von historischen Gesetzmäßigkeiten oder gar von Naturgesetzen zu sprechen, die die Transition antrieben. Und als schlagendes Argument galt, dass der Übergang zur Demokratie sich selbst durch tiefe Wirtschaftskrisen nicht aufhalten ließ. Mittlerweile zwingen die unabweisbaren Zweifel am Transitionsparadigma Außenpolitiker und Nichtregierungsorganisationen dazu, ihre Konzeptionen und Kooperationsprogramme zu revidieren, die insbesondere in den USA seit den 1980er Jahren mit explizitem Bezug auf die Demokratieeuphorie der Transitologie entwickelt worden waren (vgl. u.a. Ronald Reagans »demokratische Revolution« und Bill Clintons »liberale Marktdemokratien«).

Während die »Transitologen« und die Anhänger der Neopopulismusthese den neuen Problemen oft nur durch terminologische Kreativi-

4. Demmers, Jolle/Fernández, Alex/Hogenboom, Barbara (Hrsg.): *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism*, London/New York 2001; Crabtree, John: »Neopopulismo y el fenómeno Fujimori«, in: Crabtree, John/Thomas, Jim (Hrsg.): *El Perú de Fujimori*, Lima 2000; Roberts, Kenneth: »Polarización social y resurgimiento del populismo en Venezuela«, in: Ellner, Steve/Hellinger, Daniel (Hrsg.): *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*, Caracas 2003; Vilas, Carlos: »¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del neopopulismo latinoamericano«, in: *Estudios Sociales*, Vol. 14, No.26 (Heft 1), 2004, Universidad del Litoral, Santa Fé, Argentinien, S. 27 –51.

5. Huntington, Samuel P.: *The Third Wave. Democratisation in the Late Twentieth Century*, New York 1993.

tät beizukommen versuchen, hat der argentinische Sozialwissenschaftler Guillermo O'Donnell unter dem Stichwort »delegative Demokratie« eine differenziertere Konzeption vorgelegt.[6] Deren zentrale Elemente: In der delegativen Demokratie regiert der Gewinner von – in der Regel kompetitiven – Wahlen nach Gutdünken, ohne sich um Wahlversprechen oder Regierungsprogramme zu kümmern, eingeschränkt lediglich durch die realen (nicht-institutionalisierten) Machtverhältnisse. Delegative Regime stützen sich auf Bewegungen und Gefolgschaften und präsentieren sich als überparteiliche Verkörperung der Interessen der Nation, mit der Mission, die Nation zu »heilen« und vor den chaotischen Folgen der Dispersion der Partikularinteressen zu »retten«. Sie tendieren dazu, direkt an »das Volk« appellierend, sich über organisierte Interessen sowie Institutionen hinwegzusetzen und gegenüber niemandem Rechenschaft abzulegen. Dies provoziert Konfrontationen und Konflikte, die gleichsam dazu zwingen, Regeln zu verletzen und die Gegengewichte und Kontrollinstanzen der Demokratie zu umgehen, zu ignorieren oder Institutionen zu korrumpieren. Kurzum: Delegative Regime zielen auf die Neutralisierung oder Zerstörung des Netzwerkes, das die »horizontale Verantwortlichkeit« der Exekutive gewährleistet. O'Donnell betont, dass delegative Regime zwar Demokratien seien, aber eher einen Beitrag zur Schwächung als zur Weiterentwicklung und Stärkung der demokratischen politischen Institutionen leisten.

Zusammen mit anderen war O'Donnell maßgeblich an der bislang umfassendsten und profundesten Untersuchung des United Nations Development Programme (UNDP) über den Zustand der lateinamerikanischen Demokratie beteiligt, deren Ergebnisse im vergangenen Jahr der Öffentlichkeit präsentiert wurden.[7] Über mehrere Jahre hatte ein UNDP-Projekt-Team unter Leitung des ehemaligen argentinischen Außenministers Dante Caputo zusammen mit zahlreichen namhaften Wissenschaftlern ein theoretisches Gerüst konstruiert, dann mit fast 19 000 Befragungen Einstellungen und Meinungsprofile in 18 Ländern erhoben und 230 Tiefeninterviews mit hochkarätigen politischen Funktionsträgern (dar-

6. O'Donnell, Guillermo: Delegative Democracy? Kellog Institute Working Paper Nr. 172, Notre Dame 1992; ders.: »Delegative Democracy«, in: *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, 1994; ders.: »Illusions about Consolidation«, in: *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2, 1996; ders.: »Horizontal Accountability in New Democracies«, in: *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 3, 1998.

7. UNDP: *Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy*; New York 2004.

unter fast alle amtierenden und viele Ex-Präsidenten) durchgeführt. Der Abschlussbericht des Projekts und die ergänzenden Daten- und Materialbände stellen sowohl hinsichtlich der konzeptionellen Qualität als auch der Differenzierung und der Reichweite der Interpretationen für jeden, der mit Demokratieförderung und -verbreitung befasst ist, eine empirische und theoretische Fundgrube dar, die bislang aber viel zu wenig genutzt wurde. Auch das UNDP-Demokratie-Projekt teilt die allgemeine Besorgnis über den Zustand der lateinamerikanischen Demokratie, fürchtet um ihre Stabilität, sieht die Möglichkeiten der Wahrnehmung von politischen, bürgerlichen und sozialen Rechten eingeschränkt und verzeichnet einen Trend zu wachsender Toleranz gegenüber autoritären Verfahrensweisen.

Eigenheiten und Transformationen der lateinamerikanischen Demokratie

Das theoretische Fundament für die beschriebenen Befunde über den Zustand der lateinamerikanischen Demokratie ist eine normative Demokratiekonzeption. Diese erlaubt, relativ präzise anzugeben, welche Funktionen ein politisches System erfüllen und welche Strukturen es herausbilden muss, um als Demokratie funktionsfähig zu sein. Was bei einem solchen Analyseansatz deshalb zuerst ins Auge fällt, sind die Unterschiede zwischen Realität und Modell und dies kann dabei helfen, Probleme zu erkennen und Ansätze zu ihrer Überwindung zu entwickeln. (Ohnehin kommt keine theoretische Konzeption der Demokratie ohne normative Elemente aus, denn die Entscheidung für oder gegen Demokratie basiert auf Werten, die nicht theoretisch ableitbar sind). Gleichwohl haben normative Konzeptionen Schwierigkeiten zu erklären, *warum* die real existierenden politischen Systeme funktionieren, wie sie funktionieren und was ihre Entwicklungslogik bestimmt. Solchen Erklärungen kommt man mit Ansätzen näher, die die politische und wirtschaftliche Entwicklung in ihrer komplexen Wechselbeziehung aus historischer Perspektive analysieren, also auf das Verständnis von *Prozessen* abzielen.

Im demokratischen Gemeinwesen ist das Allgemeinwohl das oberste Ziel. Die Institutionenordnung und der Willensbildungsprozess müssen so strukturiert sein, dass sie die Erreichung dieses Ziels fördern. In den politischen Systemen Lateinamerikas haben allerdings klientelistische

Praktiken traditionell ein erhebliches Gewicht. Dies hat zur Folge, dass Gruppen- und Partikularinteressen häufig schwerer wiegen als das Allgemeinwohl. Während funktionierende Demokratien universalistisch sind, sind die den Verfassungen nach demokratischen Systeme Lateinamerikas seit der Unabhängigkeit stets partikularistisch gewesen.

Klientelismus bedeutet im Kern, dass die Integration der Bürger in das politische System wesentlich über Netzwerke der Unterordnung unter Macht- und Interessengruppen erfolgt, die die Klienten im Gegenzug mit der Zuteilung von Ressourcen und Leistungen »belohnen«. Die Beziehung zwischen Patron und Klient ist eine Tauschbeziehung, auf die insbesondere die Klienten angesichts knapper und schwer zugänglicher überlebensnotwendiger Ressourcen angewiesen sind und die das Handeln beider Seiten prägt. Der Politiker trachtet danach, sich die Ressourcen anzueignen, die er in den Tauschakt einbringen muss (deshalb besteht ein enger Zusammenhang zwischen Klientelismus und Korruption), während die Klientel dafür mit (politischer) Unterstützung »bezahlt«.

Auf beiden Seiten dominieren Partikularinteressen, die quer zum Allgemeinwohl liegen können. Die historische Erfahrung hat gerade die unteren Schichten gelehrt, dass der klientelistische Tauschakt ein sicherer und schnellerer Weg ist, um ein Problem zu lösen, als das Pochen auf Rechtsansprüche oder das Vertrauen auf die Gleichheit vor dem Gesetz. Ein Freund oder Bekannter in einflussreicher Position ist in der Regel unerlässlich, nicht nur, um im Leben weiterzukommen, sondern oft bereits, um ein Krankenhausbett oder einen Job zu erhalten. Gerade die Gruppen mit den niedrigsten Einkommen sind auf die Nutzung solcher Mechanismen am stärksten angewiesen, da sie sonst bei der Verteilung öffentlicher Güter und Leistungen, die nur für einen Teil der Bevölkerung ausreichen, nicht berücksichtigt würden.

Der klientelistische Partikularismus hat über weite Strecken des vergangenen Jahrhunderts den modus operandi der politischen Parteien geprägt und ist der Schlüssel zum Verständnis für ihre heutige Krise. Gerade die größeren und moderneren Organisationen übertrafen sich gegenseitig dabei, viele unterschiedliche Klientelgruppen unter ihrem Dach zu vereinigen. Je heterogener das Konglomerat der Gefolgschaftsgruppen, desto heterogener und inkonsistenter war dann zumeist auch die staatliche Politik. Solange Parteien die Beziehung zu ihren Anhängern nur nach dem Muster der Begünstigung von heterogenen Partikularinteressen strukturieren, können sie eine der zentralen Funktionen von Parteien, die Interessenaggregation, nur unzureichend erfüllen. Doch die

meisten lateinamerikanischen Parteien waren ohnehin nie mehr als Koalitionen von Gruppen- und Partialinteressen. Sie blieben oft ohne Ideologie und Programm und schafften es in der Regel nicht, die Herausforderungen für ihre Länder, nationale und internationale Entwicklungen sowie die Interessen ihrer Anhängerschaft in politischen Projekten zusammenzuführen.

Es gab allerdings auch nichts, was sie dazu gezwungen hätte. In der Phase der nach innen gerichteten Entwicklung oder importsubstituierenden Industrialisierung (ISI), vom Ende des zweiten Weltkriegs bis Anfang der 1980er Jahre, verfügte der protektionistische Staat über ein großes Arsenal an Instrumenten und Ressourcen zur Bedienung von Partikularinteressen. Dazu gehörten die Ermessensspielräume bei Staatsinterventionen, die Vergabe von Staatsaufträgen sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, die überall erheblich zunahmen.

Das Modell der nach innen gerichteten Entwicklung, gesteuert von einem starken Entwicklungsstaat und abgesichert durch partikularistische Verteilungskoalitionen, geriet in den 1960er und 1970er Jahren in immer mehr Ländern wegen wachsender wirtschaftlicher Schwierigkeiten und zunehmender sozialer Konflikte mit den Ausgeschlossenen an seine Grenze. Die radikale Linke, die im Gegensatz zu den anderen Parteien nicht in partikularistischen Kategorien dachte und durchaus zur Entwicklung von politischen Projekten für ganze Nationen in der Lage war, wurde nach dem Sieg der kubanischen Revolution zu einer immer größeren Gefahr für die traditionellen Machtgruppen. Nahezu in allen süd- und mittelamerikanischen Ländern ergriffen rechte Militärs die Macht, suspendierten die demokratischen Institutionen und hoben die demokratischen Freiheiten auf.

Der Rückzug der Militärs, die keines ihrer Entwicklungsziele erreichen konnten, leitete Anfang der 1980er Jahre auf dem gesamten Kontinent die Redemokratisierung ein. Die neuen Demokratien wurden jedoch mit Problemen unbekannter Größenordnung und nie gekannter Intensität konfrontiert. Schuldenkrise, Hyperinflation und drohender Staatsbankrott zwangen geschwächte Staaten mit orientierungslosen Regierungen zur Implementierung neoliberaler Sanierungspolitiken nach den Rezepten des sogenannten Washington Consensus. Die 1980er Jahre gingen als »verlorenes Jahrzehnt« in die Geschichtsbücher ein, die 1990er Jahre als »halbes verlorenes Jahrzehnt« (Comisión Económica para America Latina, CEPAL). Denn die Neoliberalisierung des Kontinents, seine aggressive Integration in den Weltmarkt und seine konsequente Ankopp-

lung an Globalisierungstrends hatten aus heutiger Sicht nicht nur für die Unter- und Mittelschichten katastrophale Wirkungen, sondern warfen auch die wirtschaftliche und technologische Entwicklung zurück.

Die Neoliberalisierung des Kontinents, seine aggressive Integration in den Weltmarkt und seine konsequente Ankopplung an Globalisierungstrends hatten aus heutiger Sicht nicht nur für die Unter- und Mittelschichten katastrophale Wirkungen, sondern warfen auch die wirtschaftliche und technologische Entwicklung zurück.

Was die Mechanismen der Interessenrepräsentation angeht, so wurde der partikularistische Klientelismus zunächst von den Militärs außer Kraft gesetzt. Nach der Redemokratisierung ließen die Hyperinflation und die Konditionalitäten der multilateralen Finanzinstitutionen, die die Strukturanpassungsmaßnahmen überwachten, den Regierungen zunächst keinen Spielraum für die klientelistische Befriedigung von Partikularinteressen. Der Konsens, dass die Kosten der Sanierung unvermeidlich seien und nicht den jeweiligen Regierungen angelastet werden könnten, hielt erstaunlich lang. Erst nach dem Volksaufstand in Caracas (»caracazo«) im Jahre 1989 und ähnlichen Episoden in anderen Ländern begannen die Reformverlierer, die versprochenen Reformdividenden, mindestens aber die Wiederherstellung ihrer früheren Situation, einzufordern. Dabei orientierten sie sich am altbewährten Modell der partikularistischen Repräsentation und Durchsetzung von Interessen. Doch seit der militärischen Okkupation der Politik hat sich, nicht zuletzt als Konsequenz der liberalen Reformen, zweierlei grundlegend verändert:

Zum einen haben die wirtschaftlichen Strukturveränderungen im Gefolge der »adjustment«-Pakete und der forcierten Internationalisierung der Binnenmärkte das gesamte Spektrum der sozialen und politischen Akteure radikal transformiert. In der ISI-Phase existierten, am stärksten ausgeprägt in den klassisch populistischen Regimen, differenzierte Netze der Aushandlung und Konfliktbearbeitung zwischen Regierung und Bevölkerung, zu denen Organisationen wie Gewerkschaften, Bauernorganisationen sowie diverse andere Verbände gehörten. Von diesen Netzwerken ist heute nur noch wenig übrig. Vielen Gewerkschaften kamen durch die Prekarisierung und Informalisierung wesentlicher Teile der Ökonomie die Mitglieder abhanden. Unternehmerverbände verloren ihren Einfluss an transnationale Unternehmen, die im Zuge der Privatisie-

rungspolitik Schlüsselpositionen eroberten. Wegen der Schwächung und teilweisen Auflösung der organisatorischen Strukturen der Interessenwahrnehmung werden wichtige Mediationsfunktionen nicht mehr wahrgenommen und die Regierungen stehen gleichsam ungeschützt einer Bevölkerung gegenüber, die nach den liberalen Reformen noch stärker fragmentiert ist als vorher.

Zum anderen ist auch der Staat, an den Interessen herangetragen sowie Forderungen und Erwartungen gerichtet werden, heute ein ganz anderer als der Staat der ISI. Er hat interventionistischen Praktiken abgeschworen, hat seinen administrativen Apparat ebenso wie sein Leistungsangebot radikal verkleinert und die staatlichen Produktionssektoren weitgehend privatisiert. Dadurch hat er allerdings auch die Instrumente zur Bedienung partikularer Interessen weitgehend aus der Hand gegeben. Der Staat ist deshalb gezwungen, potenzielle Klienten mit ihren Forderungen auf den Markt zu verweisen, auf den er nur wenig Einfluss hat und wo die Interessenten sich nun selbst beschaffen müssen, was sie früher vom Staat gefordert und oft auch erhalten haben.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Menschen aufgehört hätten, die Lösung ihrer Probleme vom Staat zu erwarten, oder dass sie begonnen hätten, ihre Partikularinteressen einem wie auch immer gearteten Gemeinwohl unterzuordnen. Ebenso wenig verzichten die politischen Akteure neuerdings auf klientelistische Angebote. Notwendige Folge ist, dass Erwartungen und Versprechen nicht erfüllt werden, was wiederum dazu führt, dass die klientelistischen Beziehungsnetze von Misstrauen und Enttäuschung zersetzt werden.

Die Konsequenzen haben insbesondere die traditionellen lateinamerikanischen Parteien, aber auch die Gewerkschaften und andere Verbände zu spüren bekommen. Langdauernde Parteienbindungen haben sich aufgelöst, die Identifikation mit politischen Parteien ist drastisch zurückgegangen, traditionelle politische Milieus sind verschwunden. Die mageren Resultate der Parteien in der Regierungsverantwortung und ihr Desinteresse an den spezifischen Interessen ihrer Klientel haben beim politischen Publikum eine erhebliche Aggressivität gegen Parteien und Politiker freigesetzt. Der Wähler neuen Typs ist antipolitisch. Er ist darauf bedacht, die politischen Akteure dafür abzustrafen, dass die politischen Resultate sich immer weiter von den Notwendigkeiten und Erwartungen insbesondere der armen Mehrheit entfernen. Gleichzeitig nimmt die Bereitschaft zu, postmodernen Medienphänomenen oder politischen Projekten des delegativen Typs an die Macht zu verhelfen.

In den 1980er Jahren hatten die lateinamerikanischen Parteiensysteme einen bemerkenswerten Institutionalisierungsgrad erreicht. Doch der radikale Umbau des Wirtschaftsmodells hat das bis dahin allenthalben genutzte System der Mediation, das auf partikularistischer Interessenrepräsentation basierte, obsolet werden lassen und einen Prozess der Zersetzung der Parteiensysteme in Gang gesetzt. Parteien, die weitermachen, als ob nichts geschehen wäre, und eine Art Klientelismus ohne Gegenleistung (für die Klientel) zu installieren versuchten, waren bald von der politischen Bühne verschwunden. Selbst zwei Massenparteien mit langer Tradition wie die peruanische APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) und die venezolanische AD (Acción Democratica) wurden dezimiert und marginalisiert.

Bis heute haben die traditionellen Parteien keinen Weg aus der Krise gefunden. Wer sich indessen mit den Defekten der lateinamerikanischen Demokratien nicht abfinden will, muss die Schaffung institutionalisierter und einigermaßen solider Instanzen der Repräsentation von Interessen ganz oben auf die Tagesordnung setzen. Und das Leitbild für solche institutionellen Innovationen darf gewiss nicht der klientelistische Partikularismus sein.

Krise der Repräsentation und autoritäre Trends: Herausforderungen für linke Regierungen

Die Bilanz nach knapp drei Jahrzehnten liberaler Reformen ist nicht ermutigend. Die lateinamerikanischen Ökonomien sind weiterhin abhängig und krisenanfällig. Sie finden weder den Anschluss an die entwickelte Welt noch sind sie in der Lage, die Voraussetzungen für den Abbau der Armut und der extremen Wohlstandsdisparitäten zu schaffen. Gleichzeitig sind viele Menschen von der Demokratie enttäuscht, die politische Instabilität und soziale Konflikte nehmen zu. Der Linken ist all dies aber am allerwenigsten anzulasten, denn sie trug in der gesamten Phase kaum Regierungsverantwortung und hatte über weite Strecken mehr mit sich selbst als mit den politisch zu bewältigenden Problemen zu tun.

Das Projekt der lateinamerikanischen Linken, ein ganz anderes Entwicklungs- und Gesellschaftsmodell zu installieren, ist in den 1960er und 1970er Jahren überall gescheitert, doch nur zögerlich wurden hieraus Konsequenzen gezogen. Erst nach dem Fall des Eisernen Vorhangs (1989) und der Wahlniederlage der Sandinisten in Nicaragua (1990) be-

schleunigte sich dieser notwendige Prozess. Nach einer langen und schmerzhaften Reorientierungs- und Regruppierungsphase hat die Linke schließlich ein neues politisches Angebot entwickelt, das innerhalb der Marktdemokratien mit anderen politischen Angeboten konkurriert und bessere politische Resultate als die der Mitte-Rechts-Regierungen verspricht. Die Unfähigkeit oder der Unwille vieler Regierungen, die soziale Frage anzugehen, hat der Linken Protestwähler zugetrieben. Ihre traditionell stärker ausgeprägte soziale Sensibilität sowie die Verankerung der linken Parteien in sozialen Bewegungen und Basisorganisationen hat ihr Glaubwürdigkeit verschafft. Da die Linke an der Durchsetzung von Anpassungs- und Liberalisierungspaketen nicht beteiligt war, vermag sie sich als neue und unverbrauchte politische Kraft, gleichsam als moralische Reserve, zu präsentieren. Sie ist von der Parteienfeindlichkeit nicht betroffen und ihr schadet weniger als anderen die antipolitische Einstellung vieler enttäuschter Wähler.

Mittlerweile sind in Brasilien, Argentinien, Uruguay und Chile linke Regierungen am Werk, die sich durch makroökonomischen Pragmatismus und soziale Sensibilität auszeichnen. Wenn sie ihre historische Chance nicht verspielen wollen, müssen sie eine erfolgreiche Wachstumspolitik implementieren, mit der die Ausweitung von Sozialprogrammen finanziert werden kann. Nur beides zusammen, (stetiges) Wachstum und eine effiziente, fokussierte Sozialpolitik, können mittelfristig eine Reduzierung der extremen Verteilungsungerechtigkeit bewirken. Chile ist auf diesem Weg ein Stück vorangekommen. Weitere Erfolge könnten auch bei der politischen Konkurrenz der Einsicht zum Durchbruch verhelfen, dass ohne sozialstaatliche Leistungen und ohne Regulierungen, die die Arbeitskraft und die natürlichen Ressourcen schützen, kapitalistische Marktwirtschaften nicht dauerhaft funktionsfähig sind.

Erfolge der linken Regierungen sind aber auch nötig, um der Verstärkung autoritärer Tendenzen und dem Vormarsch von Zynismus und Antipolitik entgegenzuwirken. Sie haben es in der Hand, durch die Ausweitung von Partizipationsansätzen der Politik- und Parteienverdrossenheit entgegenzuwirken. Dabei könnten neue Instanzen und Strukturen der Mediation zwischen Staat und Gesellschaft entstehen, die erstmals nicht nach klientelistischen Prinzipien funktionieren, sondern sich an einer realistischen Konzeption des Allgemeinwohls orientieren würden.