

Maihold, Günther; Husar, Jörg

Research Report

Demokratiekrisen in Lateinamerika: Bolivien und Venezuela als Testfälle für das demokratische Engagement der internationalen Gemeinschaft

SWP-Aktuell, No. 25/2005

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Maihold, Günther; Husar, Jörg (2005) : Demokratiekrisen in Lateinamerika: Bolivien und Venezuela als Testfälle für das demokratische Engagement der internationalen Gemeinschaft, SWP-Aktuell, No. 25/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254552>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Demokratiekrisen in Lateinamerika

Bolivien und Venezuela als Testfälle für das demokratische Engagement der internationalen Gemeinschaft

Günther Maihold / Jörg Husar

Mit dem vom Parlament akzeptierten Rücktritt des bolivianischen Präsidenten Carlos Mesa und der Aussicht auf vorgezogene Wahlen scheint die akute Krise in Bolivien beigelegt. Mesa hatte das Präsidentenamt vom Oktober 2003 bis Juni 2005 als Nachfolger des nach 14 Monaten gescheiterten und in die USA ausgereisten Gonzalo Sánchez de Losada ausgeübt. Mit seinem Amtsverzicht und der Entscheidung für Neuwahlen konnten die Gemüter einer stark polarisierten Zivilgesellschaft zunächst beruhigt werden. Allerdings dürfte ein gewählter Nachfolger des jetzt als Übergangspräsidenten eingesetzten Eduardo Rodríguez vor unverändert dramatischen Herausforderungen stehen. Die bolivianische Demokratie bewegt sich ebenso wie die anderer Länder der unmittelbaren Nachbarschaft im Andenraum auf eine Zerreißprobe zu, die für den ganzen Subkontinent zu einer großen Gefahr werden könnte. Dies gilt auch für Venezuela, das unter der Führung seines Präsidenten Chávez eine »bolivarische Integrationsideologie« in Lateinamerika verbreitet, die ein grundsätzlich anderes Ordnungsmodell demokratischer Herrschaft beinhaltet.

Die Welle des Neopopulismus, die gegenwärtig über den Subkontinent schwappt, kündigt eher eine Auflösung der institutionellen Grundlagen der Demokratien an als ein neues Projekt der lateinamerikanischen Linken, wie manche Beobachter glauben. Das Versagen der traditionellen Eliten und eine politische Agenda alter und neuer Verteilungskämpfe weisen weniger auf eine Erneuerung der Träger demokratischer Ordnung hin denn auf das Fehlen eines Grundkonsenses, der die gesellschaftlichen Kräfte zusammenbinden könnte und demokratische Herrschaft ermöglichen würde.

Die internationale Gemeinschaft wird sich Lateinamerika stärker zuwenden müssen, um die Demokratie im gefährdeten Andengürtel zu bewahren.

Dabei scheint die Gefahr heute nicht mehr von einem offenen Eingreifen des Militärs auszugehen; vielmehr werden die Präsidenten von den Parlamenten abgesetzt oder sehen sich gezwungen, angesichts massiver Demonstrationen und einer kalkulierten Gewalteskalation ihr Amt aufzugeben. Diese in Lateinamerika als »Volksputsch« bezeichnete moderne Variante der Amtsenthebung verdankt ihren Erfolg vor

allem der Mobilisierung von gesellschaftlichen Gruppen, denen es gelingt, ihre Forderungen mit dem generell verbreiteten Mißtrauen gegen die »politische Klasse« zu verbinden. Dies ist ein Hinweis auf die insbesondere in den Andenländern sehr geringen Legitimationsreserven von Präsidenten und Parlamenten. Es ist erkennbar, daß die Grundlagen der Wahldemokratien in Bolivien, Ecuador, Peru und Venezuela einem schleichenden Erosionsprozeß unterliegen, zentrale politische Akteure diskreditiert sind und der gesellschaftliche Zusammenhalt in einem Maße unterminiert ist, daß eine autoritäre Regression oder heftige soziale Kämpfe nicht ausgeschlossen werden können. Damit werden Instabilitätsmomente wirksam, in denen viele Beobachter in Lateinamerika die Vorboten eines Übergangs von der repräsentativen Demokratie der Vergangenheit zur partizipativen Demokratie der Zukunft sehen. Diese Interpretation stützt sich auf die Beobachtung, daß Demokratie in Lateinamerika eng mit sozialer Gerechtigkeit verbunden wird, ein Anspruch, dem die Mehrzahl der südamerikanischen Staaten nur sehr begrenzt zu entsprechen vermag.

Die internationale Gemeinschaft steht vor der Herausforderung, sich erneut intensiv mit Lateinamerika befassen zu müssen, wenn sie nicht riskieren will, daß die Aufbauleistungen der Demokratisierungswelle in den 80er und 90er Jahren zunichte gemacht werden.

Bolivien – Testfall für die demokratische Entwicklung eines geteilten Landes

Nach 20 Jahren relativer Stabilität befindet sich Bolivien erneut an einem kritischen Punkt. Drei Themen prägten in den vergangenen Wochen die politische Krise des Landes: Die Verstaatlichung der Öl- und Gasgewinnung, die Forderung nach einer verfassungsgebenden Nationalversammlung und die wachsenden Autonomieansprüche der südlichen und östlichen Regionen Tarija und Santa Cruz. Hinter

diesen Kontroversen öffnet sich aber eine zweite, viel grundlegendere Ebene von Problemen: die schleichende Zersetzung des politischen Systems, der Verfall der politischen Parteien und das Aufkommen neuer sozialer Akteure, die die etablierten Institutionen durch massenhafte Mobilisierung immer wieder unter Druck setzen und die Konfliktdramaturgie bestimmen. Alle diese Herausforderungen sind für die bolivianische Politik nicht neu, jedoch erweist sich das Institutionensystem (Parlament, Regierung, Justiz, Regionalautoritäten) immer weniger in der Lage, Handlungskompetenz mit dem notwendigen sozialen Konsens zu verbinden. Politisch betrachtet, steht Bolivien noch heute vor Fragen, die bereits im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhundert auf der Tagesordnung standen, die zu bearbeiten aber von der politischen Elite immer wieder vertagt oder verdrängt wurde. Dies gilt in besonderem Maße für die Aufgabe, eine gemeinsame Identität der bolivianischen Nation unter Einbeziehung der indigenen Gemeinschaften zu schaffen und die verschiedenen Departements an der Gestaltung der Politik des Landes zu beteiligen. Mit der Konfrontation neuer sozialer Akteure wie der Bewegung der Koka-Bauern unter ihrem Führer Evo Morales, den Minenarbeitern und Nachbarschaftsvereinen und den Indígena-Gruppen im Hochland einerseits mit den nach Autonomie strebenden Bürgerkomitees in Santa Cruz und Tarija andererseits sind politische Konfliktlinien entstanden, die die Existenz des Staates Bolivien in seiner nationalen Einheit akut gefährden. Bislang ist nicht erkennbar, welche politische Kraft in der Lage wäre, diese zentrifugalen Tendenzen wieder in einen politischen Konsens zusammenzuführen.

Nach Jahren dynamischer Reformpolitik während der ersten Regierung Sánchez de Losada (1993–1997) hat sich die Erneuerung des institutionellen Rahmens der Politik in Bolivien erheblich verlangsamt, nachhaltige Initiativen sind nicht weiterentwickelt worden. Wichtige Reformen wie die Verwirklichung neuer Beteiligungsformen der

Zivilgesellschaft und der indigenen Gemeinschaften blieben auf halbem Wege stecken. Insofern überrascht es nicht, daß insbesondere die Frage der Nutzung der natürlichen Ressourcen Öl und Gas und der Verteilung der daraus erwirtschafteten Einnahmen als Kristallisationskern dient, auf den eine Fülle von Interessen projiziert werden.

Karte

Die Gliederung Boliviens in Departements



Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Bolivia_departments_named.png

Der Kampf um das Gas

Nach der Verabschiedung eines investorenfreundlichen Kohlenwasserstoffgesetzes, das die Abgabenlast für die Öl- und Gasproduktion von 50% auf 18% senkte, kam es zwischen 1997 und 2003 zu einem regelrechten Öl- und Gas-Boom in Bolivien: Umfangreiche Investitionen in die Exploration führten zu einer Versiebenfachung der bolivianischen Gasreserven, die mit 810 Milliarden Kubikmetern heute die zweitgrößten des südamerikanischen Subkontinents sind. Seither sind die großen *player* des weltweiten Gasgeschäfts in Bolivien vertreten, allen voran die spanische RepsolYPF (24,8% der Reserven), British Gas (16,1%),

TotalFinaElf (14,0%), die brasilianische Petrobras (13,8%) und BP (10,5%). Nach dem Abschluß eines langfristigen Exportvertrags zwischen Bolivien und Brasilien kam es 1997 mit Unterstützung der Weltbank (22% des Fremdkapitals), der Interamerikanischen Entwicklungsbank (17%) und unter anderem auch der Europäischen Investment Bank (4,3%) zum Bau der 3150 Kilometer langen Gasbol-Pipeline, die vom Osten Boliviens bis zur brasilianischen Küste reicht. Seit Mitte 2004 importiert auch Argentinien Erdgas, in Anbetracht der enormen Reserven Boliviens muß das Marktpotential in den Nachbarstaaten aber insgesamt als unzureichend bezeichnet werden. Bei dem Versuch, die entdeckten Erdgasvorkommen durch Flüssiggasexporte in vollem Umfang zu nutzen, stießen die beteiligten Unternehmen jedoch auf erheblichen Widerstand. Ein multinationales Konsortium (RepsolYPF, British Gas und BP/Bridas) plant seit 2001, über einen Zeitraum von 20 Jahren hinweg insgesamt 168 Milliarden Kubikmeter bolivianisches Erdgas in flüssiger Form nach Nordamerika zu exportieren. Das Gas sollte via Pipeline in einen chilenischen Hafen geleitet, dort verflüssigt und auf Spezialtankern nach Mexiko verschifft werden, um von dort aus via Pipeline nach Kalifornien zu gelangen. Die Einbeziehung Chiles in das Projekt war unvermeidbar, da Bolivien seinen Pazifikzugang im Salpeterkrieg (1879–1883) an das Nachbarland verloren hat. Bis heute erhebt Bolivien Gebietsansprüche gegenüber Chile, das diese jedoch mit Hinweis auf ein Friedensabkommen von 1904 zurückweist. Ein alternativer Streckenverlauf über peruanisches Territorium wäre 240 Kilometer länger und wurde vom Konsortium als unwirtschaftlich abgelehnt.

Verschiedene oppositionelle Gruppen schlugen erfolgreich politisches Kapital aus der umstrittenen Einbindung des Erzfeindes Chile, indem sie die aufkeimende Kontroverse um das Flüssiggasprojekt zur Mobilisierung für ihre jeweiligen Forderungen nutzten. Den Unterstützern des Projekts wurde – neben der chileni-

schen Beteiligung – vorgeworfen, sie be-
raubten Bolivien seiner letzten wertvollen
Bodenschätze, ohne daß die Verwerter da-
für in hinreichendem Umfang Abgaben
zahlen würden. Mit 18 Prozent bewegte
sich der bisherige bolivianische Abgaben-
satz im regionalen Vergleich auf niedrigem
Niveau. Dies förderte aber zugleich die In-
vestitionsbereitschaft ausländischer Unter-
nehmen. Als im September 2003 die Ver-
handlungen mit Chile über den Bau der
Pipeline kurz vor dem Abschluß standen,
kam es zu blutigen Protesten, die über 60
Todesopfer forderten und schließlich zum
fluchtartigen Rücktritt Sánchez de Losadas
führten. Auf Sánchez folgte Vizepräsident
Carlos Mesa, dessen Versuch, in der Gas-
frage zu einem Kompromiß zu gelangen,
jüngst nach 20 unruhigen Monaten am
Widerstand der inzwischen ausgesprochen
straff organisierten Protestgruppen schei-
terte. Nachdem am 6. Juni 2005 mehrere
Hundert mit Dynamit bewaffnete Demon-
stranten versucht hatten, den Regierung-
palast zu stürmen, trat Carlos Mesa zurück.
Zuvor hatte er sich Mitte Mai geweigert ein
vom Kongreß verabschiedetes Kohlenwas-
serstoffgesetz zu unterzeichnen, das die
effektive Abgabenlast auf Öl- und Gaspro-
duktion wieder auf 50% anhebt. Da Mesa
aber darauf verzichtete, von seinem Veto-
recht Gebrauch zu machen, ließ der Präsi-
dent des Senats das Gesetz verfassungs-
gemäß verkünden: Binnen 180 Tagen müs-
sen nun 72 Verträge mit multinationalen
Unternehmen an die neue Rechtslage an-
gepaßt werden. Die wichtigsten Gasfirmen
im Land haben bereits angekündigt, beim
International Centre for Settlement of In-
vestment Disputes (Weltbank) Beschwerde
wegen Vertragsverletzung einzulegen und
ansonsten die Investitionen in Bolivien auf
ein Minimum zu reduzieren. Das Land steu-
ert nun unter dem Übergangspräsidenten
Eduardo Rodríguez Neuwahlen entgegen,
bei denen sich diejenigen Kräfte durchset-
zen dürften, die für eine vollständige Ver-
staatlichung des bolivianischen Öl- und
Gassektors eintreten. Dies würde eine wei-
tere Zuspitzung des ethnisch aufgeladenen

Konflikts zwischen den (erdgas-)reichen
Departements Tarija und Santa Cruz (zu-
sammen 96,8% der Reserven) einerseits und
den armen, indigen geprägten Gebieten im
westlichen Andenhochland andererseits
bedeuten, wo der aussichtsreichste Präsi-
dentschaftskandidat Evo Morales mit
seinem Movimiento al Socialismo (Bewe-
gung zum Sozialismus) seine Basis hat.

Kann eine verfassungsgebende Versammlung die Probleme lösen?

Die Brisanz der Situation wird zusätzlich
potenziert durch Forderungen nach mehr
Autonomie vom Zentralstaat, die insbeson-
dere von den sozioökonomisch besser situ-
ierten Departements im Süden und Osten
artikuliert werden. Zu diesen Bestrebungen
kommt der Anspruch indigener Gruppen
auf stärkere Selbstbestimmung. Gleichzei-
tig fordern diese aber auch eine Beteiligung
an den Entscheidungen über die Ausbeu-
tung der natürlichen Ressourcen des Lan-
des. In einer – von verschiedenen Akteuren
zum Allheilmittel hochstilisierten – ver-
fassungsgebenden Versammlung müßten
diese zum Teil sehr gegensätzlichen Inter-
essen miteinander ausgeglichen werden.
Daß die beteiligten Kräfte die dafür not-
wendige Kompromißbereitschaft mitbrin-
gen, muß in Anbetracht der Entwicklungen
der letzten Jahre bezweifelt werden. Zu
erwarten ist vielmehr, daß die Versamm-
lung unter enormen Druck verschiedenster
Protestgruppen sozialistischer und indi-
gener Prägung geraten und den Maximal-
forderungen derselben weitgehend nach-
geben wird. Eine Verfassungsreform würde
unter diesen Umständen keine Lösung der
Konflikte herbeiführen, sondern die Spal-
tung des Landes eher fördern. Der Kern des
Problems in Bolivien besteht demnach
darin, daß die verschiedenen Konflikte
nicht mehr innerhalb des politischen
Systems ausgetragen werden (können), da
sich divergierende Maximalforderungen
offenkundig unvereinbar gegenüberstehen
und die Akteure jedwede Kompromiß-
bereitschaft vermissen lassen.

Venezuela unter Hugo Chávez als Kern eines neuen Südamerika?

Die jüngsten Wahlerfolge vieler linksgerichteter Parteien bzw. Kandidaten in Lateinamerika haben die These erhärtet, es bilde sich in Südamerika eine neue Gemeinsamkeit »progressiver« Regierungen heraus, die von Chile und Uruguay über Brasilien und Argentinien bis nach Venezuela reiche. Die Vertreter dieser Ansicht rechnen damit, daß sich Bolivien bei einem Wahlerfolg von Evo Morales dieser Gruppe anschließen könnte. Die ideologische Nähe der Regierungschefs der genannten Staaten werde sich dann als stabilisierendes Band dieses neuen Blocks erweisen. Venezuela mit seinem Präsidenten Hugo Chávez wird als das entscheidende Element für die Stärkung einer subregionalen, auf umfassende Integration gerichteten Länderkooperation betrachtet. Diese verfolge – getragen von einem populistischen Grundton – einen ausgeprägt staatszentrierten Ansatz und habe sich zum Beispiel zum Ziel gesetzt, durch die Zusammenarbeit staatlicher Gas- und Ölfirmen oder sogar die Gründung eines gemeinsamen Ölunternehmens »Petrosur« eine Integrationsindustrie nach dem Vorbild der 60er Jahre zu schaffen. Auch innenpolitisch findet der Chávez-Diskurs in vielen Ländern des Subkontinents ein Echo, ein Grund, warum die jeweiligen Regierungen an einer konfliktfreien Beziehung mit dem ressourcenreichen Nachbarn interessiert sind.

Eine genauere Betrachtung der Positionen der Länder des »neuen Blocks« zeigt allerdings, daß die Gemeinsamkeiten nicht sehr weit reichen. Bezogen auf das (außen-)wirtschaftspolitische Leitbild etwa sind kaum Übereinstimmungen auszumachen: Die chilenische Offenmarktpolitik ist mit der brasilianischen Protektion des Binnenmarkts und der venezolanischen Auffassung von der Rolle des Staates unvereinbar. Der von der Regierung Kirchner in Argentinien eingeschlagene Kurs folgt vornehmlich innenpolitischen Notwendigkeiten. Er ist auf die Bewältigung der internen Finanz- und Energiekrise gerichtet. Die Abstim-

mung mit den Partnern in Brasilien und Chile tritt dabei in den Hintergrund. Der neue Präsident Uruguays Tabaré Vázquez verspricht sich ein wachsendes Gewicht seines Landes im Rahmen des Mercosur und versucht durch den demonstrativen Schulterschuß mit Chávez das begrenzte Potential seines Landes zu maximieren. Brasilien setzt auf eine Politik der Ausweitung seiner regionalen Führungsrolle, die es bislang sehr geschickt zu praktizieren weiß.

Im Bereich der Außenpolitik lassen sich größere Gemeinsamkeiten erkennen: Zwar hat bislang kein Partner in Südamerika Chavez' bolivarianische Integrationsideologie übernommen, alle Beteiligten sind aber um die Einbindung Venezuelas in die südamerikanischen Integrationsbestrebungen, konkret im Rahmen des Mercosur und der Südamerikanischen Staatengemeinschaft, bemüht. Dies ist zum einen auf den Ressourcenreichtum Venezuelas zurückzuführen, zum anderen gibt es bislang einen Konsens darüber, daß das Land nicht in eine isolierte Position gebracht werden soll, die es noch mehr an Kuba binden würde. Gleichwohl hat sich der »neue Block« als handlungsmächtig bei der Zurückweisung von Positionen der USA erwiesen: Das Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone FTAA ist auf Eis gelegt worden und bei der Besetzung des Postens des neuen Generalsekretärs der OAS gelang es, den chilenischen Kandidaten José Miguel Insulza gegen den von den USA gestützten mexikanischen Außenminister durchzusetzen. Venezuela hat in beiden Angelegenheiten eine oftmals diplomatisch nicht besonders hilfreiche Rolle gespielt, aber gleichwohl die anderen Partner in ihren Bestrebungen maßgeblich unterstützt. Bisher ist sein gestalterischer Einfluß in der Region allerdings begrenzt, auch wenn Chavez' neopopulistischer Diskurs in den meisten Ländern auf interessierte Ohren stößt. Brasilien hat es bislang immer wieder verstanden, mäßigend und steuernd auf die venezolanische Führung einzuwirken und damit gezeigt, daß seine Strategie der Einbindung produktiv ist.

Mit dieser Strategie befindet sich die südamerikanische Führungsmacht jedoch im Gegensatz zu der der USA, die in immer stärkerem Maße auf einer klaren Abgrenzung gegenüber Venezuela beharren. Die US-Administration sieht die Regierung in Caracas nicht zuletzt wegen der Kooperation mit Kuba und der jüngsten Waffenkäufe als destabilisierendes Moment für die Nachbarstaaten an. Diese Sorgen beziehen sich nicht zuletzt auch auf Bolivien, da eine große Nähe zwischen dem Cocalero-Führer Evo Morales und Hugo Chávez vermutet wird. Um so mehr steht auch die Europäische Union vor der Frage, wie sie sich gegenüber dem neopopulistischen Regime von Chávez verhalten soll, und zwar nicht nur unter dem Gesichtspunkt von dessen möglicher Ausstrahlung auf Lateinamerika, sondern auch angesichts des Interesses der europäischen Wirtschaft an einer Beteiligung bei der Vergabe von Aufträgen durch die venezolanische Regierung. Allerdings vollzieht sich dieses wirtschaftliche Engagement der Europäer weitgehend abseits der auf Transparenz ausgelegten internationalen Ausschreibungsrichtlinien, was in Anbetracht des populistischen Charakters der Regierung Chávez besonders kritisch betrachtet werden sollte.

Die Rolle der regionalen Akteure – Intervention oder Einbindung?

Bei der Frage nach den Handlungsoptionen zur Sicherung demokratischer Entwicklungen in Bolivien und Venezuela richtet sich der Blick zuallererst auf die Akteure in der Region und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS).

Angesichts der unsicheren Umstände, die seinen Amtsverzicht und die Ernennung seines Nachfolgers Rodríguez begleiteten, bat Boliviens Präsident Carlos Mesa die argentinische und die brasilianische Regierung sowie die UN um eine Beobachterkommission für die Parlamentssitzung in der bolivianischen Hauptstadt Sucre. Die eigentlich in erster Linie anzusprechende OAS ließ er damit außen vor, da ihr neuer

Generalsekretär aus Chile stammt, mit dem sich Bolivien wie gesagt seit über einem Jahrhundert in einer Auseinandersetzung um den verlorenen bolivianischen Zugang zum Pazifik befindet. Dieses Thema hatte Mesa in der Diskussion um die Verwendung eines chilenischen Hafens vehement in den Vordergrund gerückt. Damit sind die Möglichkeiten der OAS, auf der Basis der Interamerikanischen Demokratiecharta zu agieren, zunächst einmal nicht gegeben. Gleichwohl haben die USA auf der Generalversammlung der OAS Anfang Juni in Florida deutlich gemacht, daß sie an der Etablierung von Mechanismen zur Bewahrung der demokratischen Ordnung in Lateinamerika interessiert sind, die auch präventiven Charakter haben sollen und auf Initiative der Zivilgesellschaften der bedrohten Demokratien aktiviert werden könnten. Allerdings schlug ihnen auf diesen Vorstoß hin die breite Ablehnung der Mitgliedsstaaten entgegen, die eine Aushöhlung ihrer nationalen Souveränität befürchten, wenn der OAS solche Eingriffsmittel zugebilligt würden. Insofern sind die Instrumente der OAS, um die Nachhaltigkeit der demokratischen Prozesse zu sichern, weiterhin auf Vermittlungsaktionen und die Bestellung von Beobachtermissionen beschränkt. Interventionelle Strategien finden in Lateinamerika aufgrund des dort vorherrschenden Souveränitätsverständnisses kaum Widerhall, obwohl sie angesichts der prekären Situation demokratischer Herrschaft im Einzelfall durchaus angezeigt wären. Die USA wollen die von ihnen vorgeschlagenen Mechanismen vor allem auf die Beeinflussung der Lage in Venezuela angewendet sehen. Die expansive Rolle des Landes im südamerikanischen Raum und das innenpolitische Ordnungsmodell der Regierung Chávez scheinen für Washington dazu angetan zu sein, die demokratischen Freiheiten in der Region dauerhaft einzuschränken.

Bei der Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten überwiegt dagegen das Vertrauen darauf, daß sich die hilfreichen Nachbarn durch diplomatische Begleitung der internen Konflikte vermittelnd anneh-

men werden. Dies bedeutet, daß – wie in den Fällen Bolivien und Venezuela – zunächst die großen Nachbarn, das heißt Argentinien und Brasilien, gefragt sind. Beide haben auch direkte Interessen an der Sicherstellung ihrer Versorgung mit bolivianischem Gas. Daß sie als Schlichter und Garantiemächte auftreten können, haben sie in verschiedenen Konfliktfällen im Andenbereich (wie z.B. beim peruanisch-ecuadorianischen Krieg 1995) hinreichend bewiesen. Allerdings würden sie sich im Fall Boliviens in einen innenpolitischen Konflikt mit stark sezessionistischen Tendenzen hineinbegeben, in den sie selbst als Grenznachbarn der »abtrünnigen« Regionen verstrickt werden könnten. Insofern dürfte auch diesem Lösungsweg ein nur begrenzter Erfolg beschieden sein, zumal die zentrifugalen Kräfte in Bolivien durch die Machtkonkurrenz ideologisch extrem polarisierter Gruppen sehr hoch sind.

Optionen der europäischen und deutschen Politik

Bolivien und Venezuela stellen für die internationale Gemeinschaft als Modellfälle fragiler Demokratie und neopopulistischer Versuchen zentrale Herausforderungen dar. Da Bolivien Schwerpunktland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist und Venezuela aufgrund seines Ressourcenreichtums und der wachsenden regionalen Bedeutung der Regierung Chávez zu einem Konfliktpunkt der internationalen Politik geworden ist, sind die Positionen Deutschlands und Europas für die weitere Entwicklung der Krise bedeutsam.

In beiden Fällen empfehlen sich folgende Ansatzpunkte für das außenpolitische Handeln:

- ▶ Auf das Vordringen populistischer Politikstile sollte mit der Stärkung der demokratischen Institutionen und der in ihnen agierenden Personen reagiert werden. Eine Ausweitung nicht-institutioneller Politik in Bolivien wie in Venezuela würde der Willkür auf Kosten von Transparenz und Berechenbarkeit erneut die
- ▶ Tore öffnen. Mit diesem Ansatz eng verbunden wäre die Konsolidierung rechtsstaatlicher Strukturen, die in beiden Ländern traditionell wegen der fehlenden Unabhängigkeit der Justiz unterentwickelt sind. Die kritische Beobachtung und Begleitung der Demokratieentwicklung könnte ein spezifisch europäischer Beitrag sein, da das kontinentaleuropäische Demokratieverständnis – im Gegensatz zum US-amerikanischen – immer auch die soziale Lebenswelt jenseits von Wahlverfahren einbezieht. Konkret bedeutet dies die Stärkung der Parlamente, Bürgermeisterämter und Präfekturen mit dem Ziel, die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung auf diesen Ebenen und nicht extrainstitutionell auszutragen. Daher sollten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit prioritär Programme im Bereich demokratischer Regierbarkeit gefördert werden – gegebenenfalls auf Kosten entsandter Fachkräfte und extrainstitutioneller Dialogforen. Alternative Konsensforen, die die politische Auseinandersetzung aus den Institutionen hinausverlagern und damit politische Legitimität von diesen abziehen, sind in der aktuellen Lage kontraproduktiv. Dies gilt vor allem für die Programme der politischen Stiftungen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, deren große Dichte in Bolivien gerade jetzt zu Unklarheiten bezüglich der politischen Verantwortung führen könnte. Das rechtsstaatliche Verhalten von Parteien, Führungseliten, Kandidaten und Amtsträgern muß sich in konkreten politischen Entscheidungen artikulieren. Demokratische Strukturen werden sich nur dadurch stützen lassen, daß institutionenkonforme Haltungen auch eine internationale Prämierung erfahren. Gerade in Richtung Venezuela sollte ein solches Signal ausgesendet werden. Nur auf diese Weise kann der institutionenfremden Tendenz des Populismus entgegengewirkt werden.

- ▶ Für die internationale Gemeinschaft, die mit der Initiative zur Entschuldung der

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

hochverschuldeten armen Länder, der sogenannten Heavily Indebted Poor Countries (HIPC II), bereits zum Schuldenerlaß Boliviens massiv beigetragen hat und dem Land im Rahmen der aktuellen Entscheidung der G-8-Finanzminister erneut hilfreich unter die Arme greifen wird, stellt sich die Frage, wie sie sich angesichts der akuten Probleme des Landes strategisch weiterhin engagiert. Dies gilt auch für Deutschland, das Bolivien durch einen bilateralen Schuldenerlaß und als Schwerpunktland deutscher Entwicklungszusammenarbeit seit 30 Jahren in großem Umfang unterstützt hat, insbesondere auch im Bereich der Fragen von *governance*. Bolivien als der derzeit größte Empfänger deutscher Entwicklungszuwendungen in Lateinamerika (die Gesamtleistung seit den siebziger Jahren beläuft sich auf 956 Mio. Euro), kann zu den extrem von Entwicklungshilfegeldern abhängigen Ländern der Welt gerechnet werden. Gerade die gegenwärtige politische Konstellation in Bolivien wirft für die Entwicklungsfinanzierung die Frage auf, ob dem Land nicht besser mit einer direkten Budgethilfe gedient wäre, die mit einer klarer Konditionierung bezogen auf die Verwendungsmöglichkeiten und der Auferlegung von Transparenzregeln verbunden sein müßte. Dieses bislang kaum eingesetzte Instrument der Entwicklungskooperation würde zwar deutsche Mittlerorganisationen wie die KfW in ihrer gestaltenden Rolle beschränken, könnte aber der aktuellen Problematik begegnen, daß es zwar zu einer Akkumulation von Kreditzusagen kommt, die jedoch aufgrund fehlender Eigenmittel nicht in Anspruch genommen werden können. In jedem Fall sollte bereits jetzt darüber nachgedacht werden, welche Controlling-Instrumente bei einer Entscheidung zugunsten von Budgethilfe angemessen wären, zumal Bolivien nicht die Voraussetzungen von *good governance* erfüllt.

- ▶ Die Europäische Union sollte die Bemühungen der lateinamerikanischen Staaten, Bolivien und Venezuela nicht zu isolieren, sondern einzubinden, unterstützen. Eine Ausgrenzung bringt – zumal bei einem finanzstarken und ressourcenreichen Land wie Venezuela – für Europa keine Vorteile, denn einen Einfluß auf die Situation im Lande kann die Union nur ausüben, wenn sie an den Prozessen konstruktiv mitwirkt. Auch wenn die USA ihren Druck auf eine Ausgrenzung Venezuelas erhöhen sollten (nicht zuletzt wegen ihres spezifischen Interesses an der Bekämpfung des Drogenanbaus, an der Sicherung der Ölimporte aus Venezuela und an der Isolierung Kubas), wäre es für Europa der erfolgversprechendere Weg, die Mittlerfunktion, wie sie beispielsweise Brasilien in der Region wahrnimmt, zu fördern und durch eine artikulierte Beobachterrolle zu begleiten.
- ▶ Das Problem der fragilen Demokratie und institutionenfremder Politikstile, die die demokratische Herrschaft schleichend unterminieren, betrifft nicht nur Bolivien und Venezuela. Andere Länder des Subkontinents stehen vor ähnlichen Herausforderungen. Insofern wäre es sinnvoll zu überlegen, ob nicht auch zu dieser Frage – dem Friedensfonds der OAS entsprechend – ein Demokratiefonds gebildet werden sollte, der die multilaterale Kooperation zur Bewältigung von Demokratiekrisen zusammenführt und zugleich von bilateralen Präferenzen befreit. Dadurch könnte der Interamerikanischen Demokratiecharta auch eine operative Dimension verliehen werden, die einen internationalen Beitrag zur Bewältigung akuter Demokratiekrise auf dem Subkontinent ermöglichen würde.