

Jonas Wolff

# Demokratisierung als Risiko der Demokratie?

**Die Krise der Politik in Bolivien und Ecuador  
und die Rolle der indigenen Bewegungen**

HSFK-Report 6/2004



Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: wolff@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

**ISBN: 3-937829-01-6**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Die Demokratie in Bolivien und Ecuador befindet sich in der Krise. In Ecuador mündete die Eskalation sozialer Konflikte, angetrieben durch eine offene Finanzkrise, Anfang 2000 in einem kurzzeitig erfolgreichen Putsch. In Bolivien gipfelte die sich seit einigen Jahren zuspitzenden sozialen Unruhen im Oktober 2003 in der Flucht des gewählten Präsidenten. Die jüngsten Turbulenzen unterbrachen dabei je über 15 Jahre andauernde Phasen formaldemokratischer Kontinuität. Und zwar blieb die demokratische Ordnung grundsätzlich gewahrt – in beiden Fällen rückten die bisherigen Vize-Präsidenten nach. Aber die Konfliktlagen sind alles andere als aufgelöst.

Dass die Demokratie in Bolivien und Ecuador vor ernststen Herausforderungen steht, ist allerdings keine Neuigkeit. Die Länder des mittleren Andenraums sind seit jeher durch all das gekennzeichnet, was üblicherweise als der Demokratie abträglich gilt: weit verbreitete Armut, scharfe und ansteigende soziale Ungleichheiten, wirtschaftliche Verletzlichkeit und Instabilität. Auch die Defekte der politischen Systeme wurden seit dem Übergang zur Demokratie vielfach benannt: die Allgegenwart von Korruption und Klientelismus, die Funktionsmängel der demokratischen Institutionen und Verfahren. Gleichwohl entwickelten die politischen Systeme Boliviens und Ecuadors eine „erstaunliche Lebensfähigkeit“ (Karen Remmer). Diese wurde erst im Zuge der jüngsten Krisen ernsthaft in Frage gestellt. Als zentrale Protagonisten erweisen sich hierbei die indigenen Bewegungen: Die Organisationen der indigenen Urbevölkerung, die in Bolivien die Mehrheit, in Ecuador immerhin rund 40 Prozent stellt, führten die Protestwellen in beiden Ländern an.

Der vorliegende Report untersucht die Hintergründe der jüngsten Prozesse der politischen Destabilisierung in den beiden Andenländern. Dazu wendet er sich zunächst der Reanalyse der demokratischen Regime in Bolivien und Ecuador zu. Es wird gezeigt, wie die erfolgreiche Transition zu überlebensfähigen Minimal-Demokratien möglich war, obwohl und teilweise genau weil die sich dabei herausbildenden Systeme nicht im Entferntesten Idealvorstellungen demokratischer Herrschaft entsprechen. Dabei wird argumentiert, dass gerade die Entsubstanzialisierung der Demokratie ihre „überraschende Lebensfähigkeit“ erklärt. Diese Entsubstanzialisierung wird auf die spezifische doppelte Transformation – des politischen Systems und des Entwicklungsmodells – in den Ländern zurückgeführt. Die programmatische Konvergenz um ein weitestgehend alternativloses, markt- und außenorientiertes Entwicklungsmodell begrenzt (wirtschafts-) politische Entscheidungen auf die mehr oder minder konsistente Umsetzung entsprechender Maßnahmen. Dabei bleiben die Interessen und Werte breiter Teile der Gesellschaft außen vor. Just diese Verlierer des sozialen Wandels sind es aber, deren Organisations-, Mobilisierungs- und Handlungskapazitäten durch ebendiese Transformationen begrenzt werden. Ergebnis ist die faktische Exklusion oder zumindest Marginalisierung weiter Segmente der Bevölkerungen trotz formaler Gleichstellung – ein demokratischer sozialer Frieden „niedriger Intensität“. So wurde der Übergang zur Demokratie im Sinne eines „conservative radicalism“ (Tony Smith) möglich, der die radikale Idee einer formalen Gleichstellung aller Bürger mit der konservativen Maxime einer weitgehenden Kontinuität – und gar Zuspitzung – gesellschaftlicher Machtverhältnisse verband.

Diese Analyse der politischen Ökonomie der Demokratie macht das inhärente Stabilitätsrisiko deutlich, das der Aufschwung indigener Bewegungen für die politischen Systeme der Länder bedeutet. Gerade weil sie einen Faktor der Demokratisierung darstellen, werden sie zum Faktor der Destabilisierung: Insofern breite gesellschaftliche Schichten mobilisiert, organisiert und politisiert werden und über indigene Parteien auch zunehmend in die Arena formaler Politik eindringen, untergräbt diese Entwicklung – als Gegenteil zu den identifizierten Folgen der doppelten Transformation – die soziale Basis der Demokratie niedriger Intensität. Die indigene Identität als Mobilisierungsfaktor bringt das transformatorische Potenzial des demokratischen Projekts wieder auf die Tagesordnung. Die indigene Herausforderung der Demokratie liegt mithin in der grundlegenden Infragestellung gesellschaftlicher Machtverhältnisse gerade im Namen und mit den Mitteln der Demokratie. Konkret gelang es den indigenen Akteuren, die weit verbreitete Kritik am „Neoliberalismus“ in massenwirksamen Protest gegen das herrschende Entwicklungsmodell umzusetzen und dabei auch nicht-indigene Gruppen einzubinden. Gleichwohl führten die Prozesse der Konflikteskalation weder in Bolivien noch in Ecuador zum Zusammenbruch der bestehenden Ordnung. Die Re-Stabilisierung des Status quo bleibt allerdings so prekär, wie kein grundlegender Wandel absehbar ist. Denn die indigenen Bewegungen verfügen zwar über gut funktionierende Strategien der Artikulation von Protest, die ein Regieren gegen sie nur mehr in erratischer Form möglich machen. Aber dieser politische Machtzuwachs übersetzt sich bisher nicht in entsprechende Outputs. Dazu fehlen hegemoniefähige programmatische Vorstellungen und entsprechende gesellschaftliche Allianzen. Genau deshalb hält sich aber auch die Bedrohungswahrnehmung auf Seiten der nationalen wie internationalen Eliten trotz allem noch relativ in Grenzen.

Die Doppelrolle der indigenen Bewegungen als bedeutender Motor der Demokratisierung *und* als zentraler Faktor der Destabilisierung hat nicht zuletzt Konsequenzen für die Außen- und Entwicklungspolitik des „Nordens“, die der vorliegende Report abschließend aufzeigt. Die ambivalente Rolle der indigenen Akteure führt die „etablierten Demokratien“ in ernste Dilemmata, da sich diese zwar die Förderung der Demokratie auf die Fahnen geschrieben haben, dabei aber Demokratisierung vor allem als Mittel zu vielerlei Zweck (Stabilität, Kontinuität, außen- und wirtschaftspolitische Kooperation) verstehen. Diese scheinbar harmonische Verknüpfung von Werten und Interessen basierte nun just auf der Idee einer Demokratisierung des „conservative radicalism“, dessen Widersprüche gegenwärtig aufbrechen. Der so entstehende Zielkonflikt besteht nicht nur zwischen Demokratisierung und Destabilisierung und lässt sich nicht einfach auflösen. Gleichwohl formuliert der Report eine klare Forderung: Dem Ziel einer nachhaltigen Stabilisierung qua Demokratisierung am angemessensten wird eine Strategie befunden, die das *muddling through* nationaler Destabilisierungs-, Such- und Transformationsprozesse wohlwollend begleitet, dabei aber konsequent auf die Einhaltung grundlegender demokratischer Mindeststandards, und d.h. vor allem des Prinzips der Gewaltlosigkeit, dringt. Die eigene Rhetorik der Demokratieförderung ernst zu nehmen hieße insofern, die indigenen und sozialen Bewegungen in ihren Versuchen einer grundlegenden Transformation gesellschaftlicher Machtverhältnisse zu unterstützen – eine Strategie, die aus der *analytischen* Perspektive auf die Eigeninteressen der „Geber“ leider wenig realistisch erscheint.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung: Krise und Überleben der Demokratie</b>	<b>1</b>
<b>2. Die real-existierende Demokratie: Funktionsdefizite und Stabilitätsbedingungen</b>	<b>5</b>
2.1 Politisch-institutionelle Analyse: Zu Grad und Qualität der Demokratie	6
2.2 Sozioökonomische Hintergründe: Die zweite Seite der Transformation	10
2.3 Die Transition zu überlebensfähigen Demokratien	15
2.3.1 Bolivien: Von einer turbulenten Transition zur „paktierten Demokratie“	15
2.3.2 Ecuador: Vom demokratischen Vorreiter zur latent instabilen Demokratie	18
2.4 Zwischenergebnis: Zur politischen Ökonomie der Demokratie	20
<b>3. Zwischen Demokratisierung und Destabilisierung: Die indigene Herausforderung</b>	<b>22</b>
3.1 Indigene Bewegungen als Faktor der Demokratisierung	23
3.2 Indigene Bewegungen als Faktor der Destabilisierung	27
3.3 Ausblick: Prekäre Re-Stabilisierung	32
<b>4. Schluss: Dilemmata externer Demokratieförderung</b>	<b>35</b>
<b>Tabellen</b>	<b>40</b>
Tabelle 1: Einstellungen zur Demokratie in Bolivien und Ecuador	40
Tabelle 2: Demokratie in Bolivien und Ecuador – Ausgewählte Indices	41



## 1. Einleitung: Krise und Überleben der Demokratie

Dass sich mit Kolumbien und Venezuela, Peru, Ecuador und Bolivien der Andenraum als Krisenregion Lateinamerikas etabliert hat, ist mittlerweile ein Gemeinplatz.<sup>1</sup> Diese Entwicklung ist unbeschrieben enorme Unterschiede zwischen einzelnen Ländern zugleich Teil einer breiten, sozialen, ökonomischen und politischen Krisenkonstellation, die die Region zum Jahrtausendwechsel ergriffen hat. Noch zu Beginn der 1990er Jahre hatte die umfassende Welle politischer und ökonomischer Liberalisierung bei Bevölkerungen wie Beobachtern für enorme Hoffnung gesorgt. Heute aber scheint klar: Auf die doppelte Transformation – des politischen Systems und des Entwicklungsmodells – folgte für die Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten die doppelte Krise. Die Politik makroökonomischer Stabilisierung und neoliberaler Restrukturierung hat die materiellen Versprechungen für große Teile der Gesellschaften nicht einlösen können und trifft in den Bevölkerungen zunehmend auf Ablehnung. Spätestens bei Einbruch der Wirtschaftskrise wird das Versagen demokratischer Wirtschaftspolitik zum genuin politischen Problem: Ökonomische Krisenprozesse übersetzen sich in soziopolitische; das Überleben der Demokratie, deren Legitimität in Lateinamerika aufgrund vielfach festgestellter Defekte sowie der altbekannten und weiter verschärften Probleme der Armut und Ungleichheit ohnehin reichlich prekär blieb, steht in Frage. Das Scheitern des Entwicklungsmodells verbindet sich so mit der Krise des politischen Systems, die sich nicht zuletzt in einer massiven Vertrauenskrise der Demokratie ausdrückt: Nach neuesten Umfragen würden über die Hälfte der lateinamerikanischen Bevölkerungen eine explizit nicht-demokratische Regierung akzeptieren, wenn diese die ökonomischen Probleme lösen könnte (siehe Tabelle 1 im Anhang).

Gleichzeitig ist ein drittes Charakteristikum nicht zu verkennen, das in eigentümlicher Spannung zur doppelten Krisendiagnose steht: die Überlebensfähigkeit der Demokratie.<sup>2</sup> Schon zum Ende der „verlorenen Dekade“ der 1980er Jahre betonte Karen Remmer, das zu erklärende Rätsel sei nicht „die Fragilität der Demokratie, sondern ihre überraschende Lebensfähigkeit angesichts überwältigender ökonomischer Beschränkungen“.<sup>3</sup> Mit der „verlorenen halben Dekade“ (CEPAL) zwischen 1998 und 2002, die die kurze Periode der Hoffnung zu Beginn der 1990er Jahre beendete, steht diese Frage erneut auf der Agenda der Lateinamerika-

1 Vgl. Sabine Kurtenbach, Mechthild Minkner-Bünjer, Andreas Steinhilber (Hg.), *Die Andenregion – Neuer Krisenbogen in Lateinamerika*, Frankfurt (Vervuert), 2004; Cynthia Arnson (Hg.), *The Crisis of Democratic Governance in the Andes*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, Nr. 2, 2001; Paul W. Drake, Eric Hershberg, *Crises in the Andes*, SSRC Paper, August 2001, New York (Social Science Research Council), [www.ssrc.org](http://www.ssrc.org) (Zugriff: 13.5.2004).

2 Peter Burnell, Peter Calvert (Hg.), *The Resilience of Democracy. Persistent Practice, Durable Idea*, in: *Democratization*, Jg. 6, Nr. 1 (1999); Omar G. Encarnación, *The Strange Persistence of Latin American Democracy*, in: *World Policy Journal*, Jg. 20, Nr. 4 (2003/04), S. 30-40.

3 Karen L. Remmer, *Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience*, in: *World Politics*, Jg. 42, Nr. 3 (1990), S. 335. Alle Übersetzungen englisch- und spanischsprachiger Zitate wurden vom Autor besorgt.

forschung.<sup>4</sup> Zumal für die absehbare Zukunft ein breiter Konsens der Forschung davon ausgeht, dass es trotz aller sozioökonomisch, politisch-institutionell und politisch-kulturell begründeten Gefährdungen der Demokratie bei der „überraschenden Lebensfähigkeit“ bleiben werde. Dieses Fortbestehen der Ordnung ist nicht zuletzt damit verbunden, dass bei aller Betonung eines Scheiterns des neoliberal restrukturierten Modells peripherer Entwicklung weder eine programmatische Alternative noch entsprechende Akteure erkennbar sind, die eine solche mehrheits- oder zumindest durchsetzungsfähig machen könnten. Nachdem heterogene Protestallianzen den Status quo eindrücklich in Frage gestellt hatten, mündeten die jüngsten Krisen in Argentinien, Bolivien oder Ecuador denn auch *short of collapse* in Phasen der Restabilisierung.<sup>5</sup>

Für Bolivien und Ecuador hat diese Konstellation der Gleichzeitigkeit von Krise und Überleben der Demokratie eine besondere Brisanz. Denn nicht nur sind die sozioökonomischen Herausforderungen der Demokratie – versinnbildlicht in endemischer Armut und sich verschärfenden sozialen Ungleichheiten – hier besonders ausgeprägt. Im mittleren Andenraum ist es just ein Trend der Demokratisierung, der sich als zentraler Faktor der Destabilisierung zeigt: die zunehmende politische Organisation und Artikulation der bisher weitgehend marginalisierten indigenen Bevölkerungen. Indigene Bewegungen sind in den vergangenen Jahren zu nicht mehr hintergehbaren politischen Akteuren geworden. Dies allerdings nicht zuletzt dadurch, dass sie als Protagonisten die jüngsten Protestwellen anführten: Sowohl beim kurzfristig erfolgreichen Putsch in Ecuador im Januar 2000 als auch in den Massenunruhen in Bolivien im Oktober 2003, die zur Flucht des Präsidenten führten, standen indigene Akteure an der Spitze der Protestfront.

Diese Doppelrolle der indigenen Bewegungen als bedeutender Motor der Demokratisierung *und* als zentraler Faktor der Destabilisierung steht im Zentrum der Krisenanalyse, die der vorliegende Report liefert (3. Kapitel). Die Brisanz der indigenen Herausforderung der Demokratie wird allerdings erst verständlich vor dem Hintergrund einer Realanalyse der demokratischen Regime (2. Kapitel). Es wird die These entwickelt, dass es die systematische Entsubstanzialisierung der Demokratie ist, die ihre „überraschende Lebensfähigkeit“ erklärt und zugleich das indigene Konfliktpotenzial begründet. Daraus ergeben sich nicht zuletzt Konsequenzen für die Politik der internationalen Demokratieförderung, die in diesem Rahmen lediglich abschließend aufgezeigt werden können (4. Kapitel).<sup>6</sup> Zunächst wird allerdings ein knapper Ü-

4 Vgl. George Philip, *Democracy in Latin America. Surviving Conflict and Crisis?*, Cambridge (Polity Pr.), 2003, S. 18; Scott Mainwaring, *The Surprising Resilience of Elected Governments*, in: *Journal of Democracy*, Jg. 10, Nr. 3 (1999), S. 103.

5 Vgl. zu Argentinien Jonas Wolff, *Argentinien nach der Krise. Zur erstaunlichen Stabilität der real existierenden Demokratie*, HSFK-Standpunkte, Nr. 5/2003, Frankfurt.

6 Dieser Report ist Teil des HSFK-Forschungsprojekts „Demokratieförderung als Risikostrategie“, das die Demokratisierungspolitik der USA und Deutschlands u.a. gegenüber Bolivien und Ecuador untersucht. Während das Projekt auf die Umgangsformen der „Geberländer“ mit den Widersprüchlichkeiten externer Demokratieförderung zielt, geht es hier zunächst darum, aus der Perspektive der „Nehmerländer“ diejenigen Konfliktlinien zu identifizieren, die den Dilemmata der „Geber“ zu Grunde liegen.

berblick über die jüngsten Phasen der Eskalation sozialer Konflikte bis hin zur Krise der Demokratie gegeben:

Die umfassende Krise, die Ecuador in den vergangenen Jahren erlebt hat, war geprägt von ökonomischen Turbulenzen, die 1999 in einer parallelen Banken-, Währungs- und Verschuldungskrise mündeten und 2000 zur Übernahme des US-Dollars als eigener Währung führten.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund setzte ab Mitte der 1990er Jahre eine Phase eskalierender sozialer Konflikte und politischer Instabilität ein. Ein erster Höhepunkt waren die Massenproteste gegen Präsident Bucaram 1997, der Ecuador auf einen an Argentinien orientierten Weg der harten monetären Stabilisierung führen wollte und letztendlich vom Kongress wegen „geistiger Unfähigkeit“ abgesetzt wurde. Mit der sich zuspitzenden Wirtschaftskrise und den hilflosen Versuchen der Regierung Mahuad (1998-2000), diese durch einen umfassenden *bail-out* der Banken und immer neue Sparpakete in den Griff zu bekommen, erreichten die Proteste neue Dimensionen. 1999 vereinigten sich die sozialen und indigenen Bewegungen des Landes in zwei „Erhebungen“ (*levantamientos*) gegen die Regierung; mit dem Einfrieren der Sparkonten kam es auch auf Seiten der Mittelschichten und der Wirtschaftsverbände zu wachsenden Protesten.

Die Situation eskalierte, als Präsident Mahuad Anfang 2000 die Dollarisierung Ecuadors verkündete. Diese Maßnahme, die ein Ende des Währungsverfalls über eine weitgehende Aufgabe eigenständiger Wirtschaftspolitik versprach, führte zwar zu einer kurzzeitigen Versöhnung des politischen Mitte-Rechts-Spektrums und großer Teile des Unternehmenssektors. Zugleich radikalisierte diese Krisenstrategie aber die sozialen Proteste auf Seiten des anti-neoliberalen Spektrums. Gemeinsam mit den größten Gewerkschafts- und Basisorganisationen Ecuadors rief die indigene Bewegung um die *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE) eine dritte Erhebung aus. Die Proteste richteten sich nun explizit gegen die demokratischen Institutionen (Kongress, Oberster Gerichtshof, Regierung) und verfolgten den Aufbau eines alternativen „Volksparlaments“. Als sich das Militär – und insbesondere eine Gruppe rebellischer Offiziere um Lucio Gutiérrez – den Forderungen der Protestbewegung anschloss, kam es zum offenen Putsch: Kongress, Gerichtshof und Präsidentenpalast wurden besetzt und eine „Junta der nationalen Rettung“ ausgerufen, die aus einem Vertreter des Militärs, einem ehemaligen Präsidenten des Obersten Gerichtshofes und dem Präsidenten der CONAIE bestand.

Auf massiven internationalen Druck, insbesondere der USA, lenkte die oberste Militärführung aber schnell ein und ernannte den bisherigen Vize-Präsidenten, Gustavo Noboa, zum neuen Staatsoberhaupt. Der Kongress sanktionierte diese Entscheidung, so dass wenige Stun-

7 Vgl. zum Folgenden Jonas Wolff, Bestimmungsfaktoren und Konsequenzen der offiziellen Dollarisierung in Lateinamerika. Eine politökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung Ecuadors, Hamburg (Institut für Iberoamerika-Kunde), 2003; Jonas Wolff, Der US-Dollar als Rettungsanker? Ambivalenzen einer Krisenstrategie am Beispiel Ecuadors, HSKF-Report, Nr. 6; Catherine E. Walsh, The Ecuadorian Political Irruption. Uprisings, Coups, Rebellions, and Democracy, in: *Nepantla: Views from South*, Jg. 2, Nr. 1 (2001), S. 173-204; Mechthild Minkner-Bünjer, Die „Buca(ram)-Demokratie“ oder Ekuadors langwieriger Weg aus Legitimitäts- und Wirtschaftskrise, in: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, Jg. 15, Nr. 37 (1998), S. 22-43.

den nach dem Putsch die verfassungsmäßige Ordnung wieder hergestellt war. Noboa verkündete, an der wirtschaftspolitischen Programmatik und insbesondere der Dollarisierungsentcheidung Mahuads festzuhalten. Weitere Konflikte waren somit absehbar. Nach der Ankündigung neuer Sparmaßnahmen, mit denen die Regierung den IWF-Forderungen entsprechen und die Anforderungen der Dollarübernahme erfüllen wollte, kam es ab Januar 2001 erneut zu einer Erhebung der sozialen und indigenen Bewegungen. Straßenblockaden, Streiks und Protestmärsche legten das Land über mehrere Wochen lahm. Die Streitkräfte blieben dieses Mal auf der Seite der Regierung, aber der Versuch, die Proteste durch Repression und einen nationalen Notstand in den Griff zu bekommen, führte nur zu weiterer und zunehmend gewaltsamer Eskalation. Erst weitgehende Zugeständnisse des Präsidenten an die CONAIE führten zu einer Beruhigung.

Während sich Ecuador so zum Beginn des neuen Jahrtausends den Titel des „dramatischsten Falls politischer Instabilität in der Hemisphäre“ verdient hatte, galt Bolivien 2000 noch als erstaunliche Ausnahme von der Regel.<sup>8</sup> Seitdem hat es allerdings zielstrebig den „Weg in die Liga der Krisenstaaten“ beschritten.<sup>9</sup> Auch hier hat die politische Krise einen ökonomischen Hintergrund. Bolivien blieb zwar von einer Wirtschaftskrise ecuadorianischer Ausmaße verschont, stürzte aber im Kontext der regionalen Krisenkonstellation ab 1998 in eine mehrjährige Phase der Rezession. Diese verband sich mit den sozioökonomisch fatalen Folgen des „Kampfes gegen die Drogen“: Die konsequente Vernichtung von Koka-Feldern, die die Regierung Bánzer auf Druck der USA 1998 einleitete, entzog vielen Tausend bäuerlichen Familien die Existenzgrundlage. Das subtropische Chapare, eines der Hauptanbaugebiete für Koka, wurde so zum Ausgangspunkt sozialer Proteste. Denn die Militarisierung des Anti-Koka-Kampfes führte nicht nur zu gewaltsamen Zusammenstößen zwischen Koka-Bauern (*cocaleros*) und Sicherheitskräften. Die Bewegung der indigenen *cocaleros* um ihren Anführer Evo Morales wurde zu einem zentralen Protagonisten der 2000 einsetzenden Protestwelle, die sich neben der Koka-Thematik vor allem auf das markt- und außenorientierte Entwicklungsmodell und seine diversen sozialen und politischen Implikationen richtete.

Den Auftakt dieser Protestwelle bildete der „Krieg ums Wasser“, ausgelöst durch den Verkauf der Wasserversorgung der Provinz Cochabamba an ein internationales Unternehmenskonsortium. Ausgehend von Demonstrationen gegen die Privatisierung und die damit einhergehenden Preissteigerungen bildete sich ein breiter Volksaufstand, der sich – angeheizt durch staatliche Repression – zunehmend intensivierte und landesweit ausweitete. Die Auseinandersetzungen forderten acht Tote und 50 Verletzte, führten letztlich aber zum Rückzug des internationalen Konsortiums. Ausgehend von diesem ersten „Sieg gegen das neoliberale Wirt-

8 Cynthia Arnson, Introduction, in: Arnson, *The Crisis ...*, a.a.O. (Anm. 1), S. viif. Die hier dokumentierte Konferenz vom Juni 2000 nahm Bolivien noch explizit aus dem Spektrum der andinen Krisenfälle aus.

9 Ulrich Goedeking, Auf dem Weg in die Liga der Krisenstaaten. Soziale Unruhe prägt Bolivien nach Jahren relativer Stabilität, in: Kurtenbach et al., a.a.O. (Anm. 1). Zum Folgenden vgl. Jonas Wolff, Bolivien – Krise eines Friedensmodells, in: Christoph Weller et al. (Hg.), *Friedensgutachten 2004*, Münster (LIT Verlag), S. 107-115; Ulrich Goedeking, Bolivien: Ein Gewaltausbruch und seine Folgen, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, Nr. 05/2003, S. 41-48; Willem Assies, David versus Goliath in Cochabamba. Water Rights, Neoliberalism, and the Revival of Social Protest in Bolivia, in: *Latin American Perspectives*, Jg. 30, Nr. 3 (2003), S. 14-36.

schaftsmodell“ kam es in den folgenden Jahren zu einer zyklisch verlaufenden Konflikteskalation. Neben partikularen Anliegen diverser Interessengruppen bestimmten die Forderung nach sozialer Verbesserung, die Kritik am neoliberalen Wirtschaftsmodell sowie am US-getriebenen *war on drugs* als gemeinsamer Nenner die Proteste. Nach einer gewissen Beruhigung im Rahmen der Wahlen 2002, bei denen mit dem *cocalero* Evo Morales ein prominenter Vertreter der Protestbewegungen in die Stichwahl zur Präsidentschaft einzog, spitzte sich die Situation Anfang 2003 erneut zu.

Im Februar 2003 löste die Einführung einer Einkommenssteuer, mit der die Regierung Sánchez de Lozada den Sparforderungen des IWF entsprechen wollte, Proteste aus, die die faktische Hauptstadt La Paz in zwei Tage bürgerkriegsähnlicher Zustände trieben. Erst die Rücknahme der Steuer konnten die Unruhen stoppen. Bereits im September eskalierten die Proteste aber erneut. Auslöser war nun der Plan der Regierung, Erdgas von einem internationalen Konsortium über einen chilenischen Hafen nach Nordamerika exportieren zu lassen. Die Erdgas-Thematik erwies sich als idealer Kristallisationspunkt gesellschaftlicher Protestallianzen. Nach Silber und Zinn stand mit dem Erdgas der „Ausverkauf“ des letzten nationalen Rohstoff-Reichtums an, wobei nach der Privatisierung des Erdgassektors Mitte der 1990er Jahre der Großteil der Einnahmen an die multinationalen Unternehmen fließen würde. Außerdem sollte der Export mit Chile ausgerechnet über das Land gehen, an das Bolivien 1883 seinen Zugang zum Pazifik verloren hatte. Wiederum war es die brutale Repression der Sicherheitskräfte, die zu rund 60 Toten und Hunderten Verletzter sowie zur landesweiten Ausweitung der Proteste führte. Schließlich forderten auch die Mittelschichten in La Paz den Rücktritt des Präsidenten. Carlos Mesa, der nach der Flucht Sánchez de Lozadas als bisheriger Vize-Präsident im Sinne der Verfassung vom Kongress als Nachfolger bestimmt wurde, gelang eine gewisse Stabilisierung der Lage, indem er auf die Protestforderungen weitgehend einging: Der Erdgasexport soll nun über Peru abgewickelt und die staatliche Beteiligung am Erdgasgeschäft deutlich gesteigert werden; im Juli 2004 wurde ein Referendum über die Erdgasthematik abgehalten und 2005 steht die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung an.

## **2. Die real-existierende Demokratie: Funktionsdefizite und Stabilitätsbedingungen**

Die beschriebenen Krisen in Bolivien wie Ecuador unterbrachen Phasen einmaliger Regimestabilität. Auf die Transition zur Demokratie folgten in Ecuador (ab 1979) wie Bolivien (ab 1985) je vier reguläre Legislaturperioden gewählter Regierungen. Und trotz der jüngsten Turbulenzen blieben die politischen Systeme bisher grundsätzlich erhalten, die einem formalen bzw. minimalen Demokratieverständnis zufolge als demokratisch zu bezeichnen sind. Eine Analyse der Krise der Demokratie muss also sowohl die Funktionsdefizite des politischen Systems offen legen als auch die Stabilitätsbedingungen identifizieren, die die Transition zu überlebendigen Demokratien ermöglichten.

## 2.1 Politisch-institutionelle Analyse: Zu Grad und Qualität der Demokratie<sup>10</sup>

Die gängigen Demokratie-Indikatoren bestätigen grundsätzlich die formale *democraticness* beider Länder (siehe Tabelle 2 im Anhang). Bolivien zählt nach dem Freedom House Index seit 1982/83 als weitgehend „frei“ (1995/96 kurzfristig und 2004 erneut als „teilweise frei“). Nach dem Polity IV Index wie dem Index „Elektoraler Demokratie“ des UNDP ist Bolivien seit 1982 klar demokratisch. Auch der Bertelsmann Transformation Index für 2003 stuft Bolivien in den Kerndimensionen des demokratischen Minimums („Staatlichkeit“, „Politische Partizipation“ und „Rechtsstaatlichkeit“) als gut ein (jeweils 4 von 5 Punkten), identifiziert allerdings Probleme des politischen Systems in den Bereichen „Institutionelle Stabilität“ und „Politische und gesellschaftliche Integration“ (3 von 5 Punkten).<sup>11</sup> Deutlich kritischer fallen die *good governance*-Indikatoren der Weltbank aus. Hier erreicht das Land lediglich im Bereich „Voice and Accountability“ einen durchgängig, wenn auch knapp positiven Wert; die Werte für „Political Stability“, „Government Effectiveness“, „Regulatory Quality“, „Rule of Law“ und „Control of Corruption“ liegen entweder durchgängig knapp unter Null oder fallen zum Beginn des neuen Jahrhunderts in den negativen Bereich. Auch der „Korruptions-Perzeptions“-Index von Transparency International bescheinigt Bolivien im Zeitraum 1996 bis 2003 schlechte und tendenziell fallende Werte (zwischen 2 und 3 von maximal 10 Punkten).<sup>12</sup>

Ecuador schneidet in aller Regel schlechter ab. Zwar zählt das Land nach Freedom House seit 1979/80 weitgehend als „frei“, seit 2000 allerdings nur mehr als „teilweise frei“. Nach Polity IV ist Ecuador seit 1979 demokratisch, liegt aber seit dem Januar-Putsch 2000 nur noch an der Grenze zur Demokratie. Gleichermaßen stuft der UNDP Index „Elektoraler Demokratie“ Ecuador von der Höchstpunktzahl in den 1980er und 1990er Jahren mit den Turbulenzen um

10 Wenn hier ein an Robert Dahl und Charles Lindblom orientierter minimal-prozeduraler Demokratiebegriff Anwendung findet, der von Demokratie spricht, aber Polyarchie (die Herrschaft der Vielen) meint, dann in der Überzeugung, dass eine solch normativ skrupellose Definition von Demokratie, um Lothar Brocks Plädoyer für einen engen Friedensbegriff zu paraphrasieren, nicht nur heuristisch geboten ist, um „eine klarere Formulierung von Forschungsfragen“ zu erlauben, sondern gleichzeitig „keineswegs Partei für die öffentliche Ordnung“ ergreifen muss, sondern „vielmehr zu ihrer Kritik [zwingt], sofern sie sich über die Anwendung [demokratischen Prinzipien widersprechender Mittel] konstituiert, ohne ihr allein schon auf Grund dieses Sachverhalts kategorisch die Legitimität abzuspochen“; Lothar Brock, Was ist das „Mehr“ in der Rede, Friede sei mehr als die Abwesenheit von Krieg?, in: Astrid Sahn et al. (Hg.), Die Zukunft des Friedens. Eine Bilanz der Friedens- und Konfliktforschung, Wiesbaden (Westdeutscher Verlag), 2002, S. 103, 108. Ein formaler Demokratiebegriff ermöglicht es, die real-existierenden Demokratien ernst zu nehmen und gleichzeitig ihre Defizite und Grenzen in Hinblick auf grundlegende demokratische Prinzipien (Selbstbestimmung, Partizipation, Repräsentativität, Freiheit) sowie auf ihre Kontextbedingungen und Folgen (z.B. sozioökonomischer Natur) zu analysieren. Dabei macht die Existenz formaler Demokratie in der Tat einen Unterschied: Die demokratischen Mindeststandards besitzen ein inhärentes Emanzipationspotenzial – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Insofern bildet auch in Bolivien und Ecuador der Übergang von der Militärdiktatur zur (noch so defizitären) Demokratie einen wichtigen politischen Fortschritt. Zugleich bedeutet ein *analytischer* Minimal-Begriff von Demokratie aber, dass die Realität der so bezeichneten Systeme aus einer *normativen* Perspektive alles andere als erfreulich sein kann. Dies wird die Analyse der Fälle zur Genüge aufweisen.

11 Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Transformation Index (BTI), [www.bertelsmann-transformation-index.de](http://www.bertelsmann-transformation-index.de).

12 Transparency International, Transparency International Corruption Perceptions Index (CPI), [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

die Absetzung von Präsidenten Bucaram und erneut ab 2000 ab. Der Bertelsmann Transformation Index sieht dagegen keine wesentlichen Unterschiede zwischen den politischen Systemen von Ecuador und Bolivien; nur im Bereich „Rechtsstaatlichkeit“ wird ein schlechterer Wert (3 von 5) vergeben. Auch die Wahrnehmung von Korruption gemäß Transparency International ist weitestgehend ähnlich. Die *good governance*-Indikatoren der Weltbank liegen wiederum fast durchgehend leicht unter denen Boliviens; ab 2000 sind hier alle Werte im negativen Bereich.

Die Versuche, Demokratie gemäß standardisierter Indikatoren zu messen, werden zurecht vielfach kritisiert. Gleichwohl konstatieren auch kritische Beobachter, dass die andinen politischen Systeme das „prozedurale Minimum einer Demokratie“ grundsätzlich erfüllen: „Grundlegende bürgerliche Freiheiten sind etabliert, und die politische Führung wird in offenen, kompetitiven Wahlen bestimmt.“<sup>13</sup> Trotz des Fortbestehens „gravierender institutioneller und funktionaler Defizite“ wird ein regionaler Standard „formaler Minimaldemokratie“ festgestellt.<sup>14</sup> Entsprechend klassifizieren Scott Mainwaring et al. Bolivien seit 1982 und Ecuador seit 1979 als Demokratien, da sie ihre vier Kriterien – freie und faire Wahl von Exekutive und Legislative, weitestgehend universales Wahlrecht, Schutz grundlegender politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten, reale Regierungsgewalt der gewählten Autoritäten – erfüllen.<sup>15</sup> Selbstverständlich werfen aber qualitative Analysen ein sehr viel differenzierteres Bild auf den Zustand der Demokratie. Dabei zeigen sich zwei Problemdimensionen:

1.) Defizite demokratischer Verfahren (Input-Legitimität): Kritik an Korruption, Amts- und Machtmissbrauch, mangelnder Repräsentativität und Partizipativität. Diese Kritik richtet sich (a) an eine sich wechselseitigen Kontrollen allzu oft entziehende, im Gegenzug aber in legislative und judikative Verantwortlichkeiten regelmäßig eingreifende Exekutive, (b) an eine zwischen Blockade und Willfährigkeit schwankende und weniger programmatischen als klientelistisch-korruptiven Handlungslogiken gehorchende Legislative, (c) an eine politisierte, ihren Kontrollfunktionen kaum nachkommende und zugleich grob gegen formale Universalitäts- und Gleichheitsstandards verstoßende Judikative, (d) generell an ein politisches System, von dem sich breite Teile der Gesellschaften nicht repräsentiert fühlen und an dessen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeduren sie nicht partizipieren sowie (e) an nicht demokratisch legitimierte, innenpolitische wie externe Akteure, die bedeutenden Einfluss auf die Politik nehmen.

13 Catherine M. Conaghan, A Deficit of Democratic Authenticity: Political Linkage and the Public in Andean Politics, in: *Studies in Comparative International Development*, Jg. 31, Nr. 3 (1996), S. 34.

14 Sabine Kurtenbach, Die Krise der Demokratie in den Andenländern, in: Kurtenbach et al., a.a.O. (Anm. 1), S. 20. Vgl. Simón Pachano, La democracia en los países andinos, Bogotá (Foro Nacional por Colombia), 2004, [www.foro.org.co](http://www.foro.org.co) (Zugriff: 17.8.2004), S. 12; Mary Velpel, Ecuador: Crisis In Democracy, The Council of World Affairs of Canada, 2001/2002, [www.cowac.org](http://www.cowac.org) (Zugriff: 14.4.2003); Georg Bukes, Der Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung. Das Beispiel Bolivien, Hamburg (Institut für Iberoamerika-Kunde), 2000, S. 110ff.

15 Scott Mainwaring, Daniel Brinks, Aníbal Pérez-Liñán, Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999, in: *Studies in Comparative International Development*, Jg. 36, Nr. 1 (2001), S. 37-65.

2.) Defizite demokratischer Performanz (Output-Legitimität): Diese Kritik an der materiellen Leistungsbilanz der Demokratie macht sich fest (a) an ausbleibenden sozioökonomischen Verbesserungen für den Großteil der Bevölkerung, (b) an einer Verschärfung sozialer Ungleichheiten, (c) an der Unfähigkeit, Entwicklung auch nur im begrenzten Sinne von nachhaltigem Wirtschaftswachstum zu gewährleisten, sowie (d) an dem offenen Versagen der Politik, wenn diese in die Wirtschaftskrise führt.

Die Analyse der Probleme demokratischer Verfahren und Institutionen konzentriert sich auf die Kritik an Korruption und Klientelismus, der unzureichenden Durchsetzung der *rule of law* sowie einer mangelhaften vertikalen und horizontalen *accountability*. Dass Bolivien und Ecuador in Hinblick auf die beiden erstgenannten Bereiche alles andere als liberal-demokratischen Idealen entsprechen, ist unbestritten: Politische Akteure auf allen Ebenen – ob in Parteien und Parlament, Regierung oder Justiz – folgen allzu oft korruptiven und klientelistischen Handlungslogiken anstatt formellen Rechts- und Verfahrensstandards; die mangelhafte Durchsetzung der *rule of law* gerade im politischen Raum (*impunidad*) verhindert eine konsequente Ahndung solcher Verstöße; gleichzeitig ist es genau die Allgegenwart von Korruption und Klientelismus, die der konsequenten Anwendung rechtsstaatlicher Prinzipien entgegensteht.<sup>16</sup>

Freie und faire Wahlen gewährleisten grundsätzlich die vertikale *accountability* (Rechenschaftspflicht) repräsentativ-demokratischer Politik.<sup>17</sup> Die faktische Repräsentativität und Partizipativität wird aber stark beeinträchtigt, da die Parteiensysteme ihre Rolle als Intermediär zwischen Gesellschaft und Staat kaum erfüllen können: Das Gros der Parteien Boliviens und Ecuadors ist durch geringe Bindungen zur Bevölkerung, durch Personalismus und Populismus statt Programmatik, durch fehlende Binnendemokratie sowie durch klientelistisch-korruptive Funktionslogiken gekennzeichnet.<sup>18</sup> Diese generellen Charakteristika von Parteien und Parlamenten, die auf Defizite vertikaler Rechenschaftspflicht verweisen, werden mit der doppelten Transformation zu akuten Problemen: Denn *erstens* untergraben Verschuldungskrise und Strukturanpassung die Basis der korporatistisch-klientelistischen Anbindung gesellschaftlicher Gruppen; *zweitens* entfallen mit der „Neoliberalisierung“ linker und populistischer Parteien (potenzielle) Repräsentanten der Verlierer der Strukturanpassung; *drittens* macht spätestens die erneute Wirtschaftskrise der späten 1990er Jahre die katastrophale Leis-

16 In Hinblick auf die Justiz liegt ein zentrales Problem – neben der Politisierung – darin, dass der faktische Zugang zum Rechtssystem keineswegs universal, sondern gerade für die arme, ländliche Bevölkerung durch Kosten wie durch die mangelhafte landesweite Präsenz der Justiz beschränkt ist.

17 Allerdings zeigen sich schon hier klare Verstöße selbst gegen einen rein formalen Universalitätsanspruch der Demokratie. So wird beispielsweise für Bolivien geschätzt, dass zwischen 8 und 20% der Bevölkerung bzw. zwischen 40 und 60% der ländlichen Bevölkerung keine gültigen Papiere besitzen und somit faktisch nicht wahlberechtigt sind. Vgl. Rosario León et al., Social Exclusion, Rights and Chronic Poverty in Bolivia, Beitrag zur Konferenz „Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy“, Univ. of Manchester, 7.-9. April 2003, <http://idpm.man.ac.uk> (Zugriff: 30.1.2004), S. 10; Joachim Merz, Bolivien: Participación Popular und Repolitization der Öffentlichkeit, in: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Jg. 17, Nr. 45 (2000), S. 37.

18 Vgl. Conaghan, A Deficit..., a.a.O. (Anm. 13), S. 38ff.; Scott Mainwaring, Timothy R. Scully, Introduction. Party Systems in Latin America, in: Dies. (Hg.), Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford, CA (Stanford Univ. Pr.), 1995, S. 1-34.

tungsbilanz der Demokratien offensichtlich und lässt die Bürger die Verantwortung bei den demokratischen Institutionen suchen. Entsprechend zeigen Umfragen ein geringes Vertrauen der Bürger in Parteien und Parlamente, das mit den jüngsten Krisen dramatisch einbricht (siehe Tabelle 1).

Das Problem mangelhafter wechselseitiger Kontrolle der staatlichen Gewalten wurde von Guillermo O'Donnell auf den Begriff einer defizitären horizontalen *accountability* gebracht.<sup>19</sup> Diese Kritik richtet sich primär an die Exekutive und findet eine prominente Zuspitzung im Konzept der „delegativen Demokratie“, das O'Donnell auch auf Bolivien und Ecuador bezieht. Die politischen Systeme der beiden Länder sind demnach zwar Demokratien im Sinne des prozeduralen Minimums, gleichzeitig aber gekennzeichnet durch eine weitgehend unkontrollierte Exekutive, „eingeschränkt nur durch die harten Fakten existierender Kräfteverhältnisse und durch eine verfassungsmäßig begrenzte Amtszeit“.<sup>20</sup> Die Herausbildung solcher delegativer Praktiken ist unmittelbar verbunden mit der Durchsetzung neoliberal angeleiteter Krisenstrategien. Nicht nur in den paradigmatischen Fällen Peru (Ära Fujimori) und Argentinien (Ära Menem), auch in Bolivien und Ecuador wurden die Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen von technokratischen Expertenzirkeln ausgehandelt, gegen im Wahlkampf getroffene Aussagen nach der Wahl verkündet und in wichtigen Teilen per ökonomischer Notstands-Dekrete umgesetzt.<sup>21</sup> Diese Stärkung von Exekutive und technokratischer Expertise steht in direktem Zusammenhang mit einem mit Verschuldungskrise und Globalisierung wachsenden und v.a. über den IWF vermittelten Zugriff externer Akteure auf die nationale Politik. Gleichwohl ermöglichte in Bolivien erst die Bildung parlamentarischer Mehrheitskoalitionen eine konsistente Umsetzung der Reformen, während eine solche in Ecuador gerade durch die fortgesetzte Blockademacht des Kongresses – mithin durch funktionierende Gewaltenteilung – verhindert wurde (s.u. 2.3). Wenn delegative Herrschaft also durchaus formal-demokratisch eingeeht wird, legt dies sogleich nahe, „traditionelle“ Korruptions- und Patronage-Mechanismen im „modernen“ Sinne der Durchsetzung des neoliberalen Projekts anzuwenden, etwa um parlamentarische Mehrheiten zu erzeugen.<sup>22</sup>

Die katastrophale sozioökonomische Leistungsbilanz Boliviens und Ecuadors ist für die formale *democraticness* der betreffenden Regime zwar *per definitionem* nicht von Belang. Gleichwohl ist eine Konstellation, in der breite Teile der Gesellschaft keinen substanziellen

19 Guillermo O'Donnell, Horizontal Accountability in New Democracies, in: Journal of Democracy, Jg. 9, Nr. 3, 1998, S. 112-126.

20 Guillermo O'Donnell, Delegative Democracy [1994], in: Ders., Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization, Notre Dame, IN (Univ. of Notre Dame), 1999, S. 160, 164.

21 Vgl. Catherine M. Conaghan, James M. Malloy, Luis A. Abugattas, Business and the „Boys“: The Politics of Neoliberalism in the Central Andes, in: Latin American Research Review, Jg. 25, Nr. 2 (2003), S. 3-30; Susan Stokes, Democracy and the Limits of Popular Sovereignty in South America, in: Joseph S. Tulchin (Hg.), The Consolidation of Democracy in Latin America, Boulder (Lynne Rienner), 1995, S. 59-81.

22 Vgl. Conaghan, Malloy, Abugattas, a.a.O. (Anm. 21), S. 22; Eduardo A. Gamarra, Crafting Political Support for Stabilization: Political Pacts and the New Economic Policy in Bolivia, in: William C. Smith, Carlos H. Acuña, Eduardo A. Gamarra (Hg.), Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico, New Brunswick (Transaction Publ.), 1994.

Einfluss auf die Ausrichtung der Politik besitzen und die (direkten wie vermittelten) Resultate dieser Politik als gegen ihre Interessen und Werte gerichtet wahrnehmen, kaum allein auf die genannten institutionellen Funktionsdefizite zurückzuführen. Denn die Fähigkeit, durch Masse (*numbers*) als politischer Ressource ökonomische und soziale Disparitäten zu kompensieren – die Basis relativer Repräsentativität in kapitalistischen Demokratien – ist begrenzt und funktioniert nicht alleine über Wahlen: Gesellschaftliche Interessen und Ideen, die nicht entsprechend mobilisiert, organisiert und artikuliert werden, bleiben deutlich unterrepräsentiert. Dies benennt ein grundsätzliches Charakteristikum pluralistischer Demokratie, das Charles Lindblom klar herausgearbeitet hat.<sup>23</sup> Es tritt aber in den Ländern Lateinamerikas und insbesondere in den hier betrachteten Andenländern in extremer Weise hervor, insofern dort die sozioökonomischen Disparitäten wie die Asymmetrien kollektiver Handlungskapazitäten besonders ausgeprägt sind, die relative Autonomie der staatlichen Sphäre von innergesellschaftlichen und externen Kräften besonders prekär ist, und sich diese beiden Problemdimensionen im Zuge von Wirtschaftskrise und -reform noch weiter zugespitzt haben. Da die reale Bedeutung formal gleicher (Partizipations- und Schutz-) Rechte nicht unwesentlich von den sozialen Bedingungen abhängt, ist die wirtschafts- und sozialpolitische Performanz zwar nicht für die formale Existenz, sehr wohl aber für die substantielle Qualität von Demokratie zentral.<sup>24</sup> Dies macht den Blick auf die sozioökonomische Basis der Demokratie unabdingbar.

## 2.2 Sozioökonomische Hintergründe: Die zweite Seite der Transformation

Auch nach über zwei Dekaden der Demokratie sind Armut, Informalität und Unsicherheit die hervorstechenden Merkmale der sozioökonomischen Situation der Bevölkerungsmehrheiten Boliviens wie Ecuadors. Nach UNDP-Angaben gelten von den etwa 13 Millionen Ecuadorianern und den knapp neun Millionen Bolivianern derzeit 50 bis 60% als arm, 20 bis 40% als extrem arm.<sup>25</sup> Dabei ist die Armut regional wie ethnisch klar verteilt: In den ländlichen Ge-

23 Charles E. Lindblom, *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books; vgl. Robert A. Dahl, *On Democracy*, New Haven/London (Yale Univ. Pr.), 1998, S. 166.

24 Während O'Donnell seine Analyse einer „low intensity citizenship“ als Charakteristikum lateinamerikanischer Demokratie primär auf die prekäre und selektive Durchsetzung liberaler Schutzrechte bezieht, bedeutet die Vernachlässigung sozialer und wirtschaftlicher Menschenrechte, dass auch formal gewährleistete Partizipationsrechte asymmetrisch unterminiert werden. Vgl. Guillermo O'Donnell, *On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries* [1993], in: O'Donnell, *Counterpoints*, a.a.O. (Anm. 20), S. 143f.

25 Nach nationalen Armutslinien leben in Ecuador ein gutes Drittel, in Bolivien fast zwei Drittel in Armut. Nach der internationalen 2-Dollar-pro-Tag-Grenze sind es gut 40% (Ecuador) bzw. knapp 35% (Bolivien). Die Daten dieses Kapitels wurden zusammengestellt aus: UNDP, *La democracia en América Latina. Compendio estadístico*, New York, [www.undp.org](http://www.undp.org); UNDP, *Human Development Indicators*, [www.undp.org](http://www.undp.org); UNDP, *Informe de Desarrollo Humano en Ecuador 2001*, [www.pnud.org.ec](http://www.pnud.org.ec); UNDP, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2004*, [www.pnud.bo](http://www.pnud.bo); UNDP, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, [www.pnud.bo](http://www.pnud.bo); World Bank, *World Development Indicators database*, [www.worldbank.org/data](http://www.worldbank.org/data); ILDIS, *Economía ecuatoriana en cifras, 1970-2004*, [www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec); ILDIS, *Estadísticas de la deuda externa ecuatoriana*, Februar 2003, [www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec); IWF, *Bolivia Country Report*, Nr. 04/5, Januar 2004, [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff auf alle Internet-Ressourcen: 11.8.2004).

genden Boliviens leben von der fast ausschließlich indigenen Bevölkerung rund 90% in Armut, in Ecuador rund drei Viertel. Der größte städtische „Arbeitgeber“ ist der informelle Sektor, in dem sich gut 50% (Ecuador) bzw. 60% (Bolivien) der Beschäftigten finden, insbesondere als Arbeiter „auf eigene Rechnung“.

Diese Muster soziökonomischer Exklusion sind größtenteils alte Bekannte, in dieser Zuspitzung aber Ergebnis der Schuldenkrise der 1980er und der darauf folgenden Strukturanpassungs- und Stabilisierungspolitiken.<sup>26</sup> Weiter verschärft wurden sie Ende der 1990er Jahre: Zwischen 1998 und 2002 sank das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in Bolivien von 990 auf 900 US-Dollar, in Ecuador von 1800 auf 1500 US-Dollar.<sup>27</sup> Mit der erneuten Wirtschaftskrise gehen auch die (begrenzten) Fortschritte der kurzen „Hoffnungsperiode“ zu Beginn der 1990er Jahre wieder verloren. So nimmt der Bevölkerungsanteil der Armen und extrem Armen, der in den 1990er Jahren zeitweise leicht gesunken war, wieder deutlich zu.<sup>28</sup> Die Daten sozialer Ungleichheit, die bereits für die 1980er und 1990er Jahre einen regressiven Trend aufweisen, verschlechtern sich weiter. Die städtische Arbeitslosigkeit steigt in Bolivien von 3,1% (1994) auf 8,5% (2001), in Ecuador von 7,7% (1995) auf zeitweise 14,4% (1999) und liegt derzeit bei je über 10%. Hinzu kommen hohe und seit den 1980er Jahren angestiegene Raten der Unterbeschäftigten (rund 45% in Ecuador, knapp 60% in Bolivien), die auf einen strukturellen Mangel an bezahlter Arbeit verweisen. Währenddessen fallen die Reallöhne in der Industrie wieder unter das Niveau von 1980, und der UNDP-Index der Arbeitsstandards zeigt eine klare Verschlechterung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Diese Trends lassen sich als Prekarisierung und Informalisierung der Arbeitswelt zusammenfassen.

Außenwirtschaftlich entsprechen Ecuador wie Bolivien dem Bild eines typischen Entwicklungslandes. Beide weisen eine strukturell defizitäre Leistungsbilanz auf. Die Veränderungen der makroökonomischen Daten zeigen dabei die Transformation einer eher binnen- und staatsorientierten Entwicklungsweise hin zu einem außen-, verschuldungs- und marktorientierten Modell. Der Anteil der Exporte am BIP stieg zwischen 1980 und 2001 von 14,5% auf 21,4% (Bolivien) bzw. von 19,7% auf 30,3% (Ecuador). Ihre ausländischen Devisen verdienen beide Länder weitgehend über den Export einiger weniger Primärgüter – Ecuadors Exportschlager sind Erdöl, Bananen und Garnelen, die Boliviens Erdgas, Metalle und Soja – sowie über Kredite und (v.a. im Falle Boliviens) Entwicklungshilfe. Hinzu kommen seit den 1990er

26 Vgl. Mechthild Minkner-Bünjer, Wirtschaftsreformen und sozio-ökonomische Ausgrenzung in den Andenländern: Ein neues Krisenszenarium in Sicht?, in: Kurtenbach et al., a.a.O. (Anm. 1), S. 67-118.

27 Das BIP-Wachstum pro Kopf zeigt die unterschiedlichen Muster, in denen sich die regionale Krise in den beiden Ländern ausdrückt: als mehrjährige Rezession in Bolivien [-2,0 (1999), 0,1 (2000), -0,9 (2001), -0,2 (2002)], als scharfe Krise mit anschließender leichter Erholung in Ecuador [-0,9 (1998), -9,7 (1999), 0,4 (2000), 4,1 (2001), 1,6 (2002)]. Während das Pro-Kopf-Einkommen in Ecuador im Zuge der Krise zeitweise unter das Niveau von 1980/1981 sank, lag das bolivianische ohnehin selbst vor der erneuten Krise 1998 noch unter dem Spitzenniveau von 1978.

28 Hinter diesen Makro-Trends liegt selbstverständlich ein sehr viel differenzierteres Bild sozioökonomischer Entwicklung. Insbesondere in Bolivien haben die seit den späten 1980er Jahren entwickelten sozialpolitischen Kompensationsmaßnahmen (gezielte und kompensierende Armutsbekämpfung) durchaus einige Erfolge vorzuweisen, die aber am hier skizzierten Gesamtbild nichts Grundlegendes ändern. Vgl. Bukes, Der Zusammenhang..., a.a.O. (Anm. 14), S. 101ff.

Jahren zunehmend ausländische Investitionen, die insbesondere in den Erdöl- (Ecuador) bzw. Erdgassektor (Bolivien) sowie in den Dienstleistungssektor (Telekommunikation u.ä.) fließen, sowie die Rücküberweisungen der Emigranten (*remesas*), die in Ecuador mittlerweile eine der wichtigsten Devisenquelle darstellen.<sup>29</sup> Auch die Devisenverwendung ist typisch: Etwa ein Drittel der Exporteinnahmen und rund 40% der Staatseinnahmen fließen in den Schuldendienst; auf der Liste der Importe stehen insbesondere Kapitalgüter und Rohstoffe.<sup>30</sup> Die Orientierung auf Schuldendienst, monetäre Stabilisierung, Primärgüterexporte und Kapitalimporte bedeutet außerdem – über relativ hohe Zinssätze, eine Tendenz zur Überbewertung und den ständigen Spardruck auf den Fiskus – eine klare Begrenzung des Binnenmarktwachstums, die sich nicht zuletzt in einer sehr geringen Investitionsneigung ausdrückt.

Im Ergebnis hat sich die Heterogenität von Wirtschaft und Gesellschaft weiter zugespitzt. Während in Bolivien beispielsweise knapp 9% der Beschäftigten in Großunternehmen etwa zwei Drittel des BIP erwirtschaften, arbeiten über 80% der Bolivianer in Kleinstunternehmen. Unter den ländlichen Haushalten leben drei Viertel von der Kleinst- und Subsistenz-Landwirtschaft, während auf den exportorientierten Großplantagen der Agroindustrie des östlichen Tieflandes die Devisen erwirtschaftet werden. Entsprechend steht in Ecuador der Agroindustrie eine von Minifundien geprägte Familien-Landwirtschaft gegenüber; dabei verfügen die reichsten 20% der Bevölkerung über 83% des Bodens, während die ärmsten 40% sich gerade mal 3% teilen.<sup>31</sup> Eine entsprechende Polarisierung gilt auch für den Dienstleistungssektor, neben den Exportsektoren *der* Wachstumsbereich der 1980er und 1990er Jahre: Beschäftigungswachstum fand hier vor allem im Bereich un- oder gering-qualifizierter, personennaher und in der Regel informeller Dienstleistungen statt, während sich gleichzeitig kleine, aber dynamische Segmente durchaus hochwertiger Dienstleistungen (z.B. im Finanzsektor) herausbildeten. Insgesamt ging der Anteil öffentlich und insgesamt formal Beschäftigter zwischen 1980 und 1998 kontinuierlich zurück, während die Anteile hochqualifizierter Angestellter sowie von Klein- und Kleinstunternehmern anstiegen.<sup>32</sup>

Mit diesen Polarisierungstendenzen verschärften sich auch die regionalen Disparitäten: in Ecuador zwischen der in den Weltmarkt eingebundenen Küstenregion (*Costa*) mit ihrer erfolgreichen Agroindustrie (Bananen, Blumen, Garnelen) um das Handels- und Finanzdienstleistungszentrum Guayaquil und dem andinen Hochland (*Sierra*) mit seiner primär auf den

29 Der Anteil der Primärgüter am Export lag zuletzt bei 78% (Bolivien) bzw. 90% (Ecuador); daneben werden auch weiterverarbeitete Agrargüter und Rohstoffe (Blumen in Ecuador, Schmuck in Bolivien) sowie einfache Manufakturwaren (Textilien) exportiert. Die offizielle Entwicklungshilfe belief sich 2002 auf 8,7% (Bolivien) bzw. 0,9% des BIP (Ecuador). Die Netto-Direktinvestitionen betragen 8,7% (Bolivien) bzw. 5,2% des BIP (Ecuador), die *remesas* 28,0% bzw. 11% der Exporte.

30 Der Anteil des Schuldendienstes an den Exporten lag 2002 bei 27,7% (Bolivien) bzw. 28,7% (Ecuador) und bei 6,1% bzw. 9,0% des BIP. Bezogen auf den Staatshaushalt lag der gesamte Schuldendienst Ecuadors 2003 bei 41% der Ausgaben, in Bolivien 2002 bei geschätzten 40% der Einnahmen (ohne *grants*).

31 Anita Isaacs, Ecuador: Democracy Standing the Test of Time?, in: Jorge I. Domínguez, Abraham F. Lowenthal (Hg.), Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s, Baltimore/London (The Johns Hopkins Univ. Pr.), Part III, S. 50.

32 Vgl. Alejandro Portes, Kelly Hoffman, Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era, in: Latin American Research Review, Jg. 38, Nr. 1 (2003), Tabelle 3, S. 56ff.

Binnenmarkt zielenden Landwirtschaft und dem Staatssektor der Hauptstadt Quito, der sich weitestgehend über die Erdöleinnahmen aus dem östlichen Amazonas-Tiefland (*Oriente*) alimentiert; in Bolivien zwischen dem durch indigene Subsistenz-Landwirtschaft und das politische Zentrum La Paz geprägten Anden-Hochland (*Altiplano*) und dem aufstrebenden östlichen und südlichen Tiefland, wo sich die exportorientierte Agroindustrie und die Erdgasfelder konzentrieren. Relevante Mittelschichten existieren dabei lediglich regional begrenzt in den urbanen Zentren der Länder und wurden im Zuge der jüngsten Krise weiter dezimiert. Die genannten sozioökonomischen Transformationen bedeuten aber vor allem eine systematische Schwächung der organisierten Arbeiter- und Bauernschaft. Im Unterschied zu den formal (und insbesondere staatlich) Beschäftigten, die zu Zeiten des korporatistisch/populistischen Entwicklungsstaates der 1950er und 1960er Jahre zeitweise eine relevante soziale Kraft darstellten, fällt dem heterogenen, prekär und größtenteils informell beschäftigten Spektrum der *popular sectors* die kollektive Interessenwahrnehmung deutlich schwerer.

Wenn also eine gegenwärtige sozioökonomische Bestandsaufnahme der beiden Länder ein ähnliches Bild zeichnet, so war der Weg dorthin doch einigermaßen unterschiedlich. In Bolivien führte eine schwere Hyperinflationskrise 1985 zur Durchsetzung eines harten Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramms.<sup>33</sup> Mit der „Neuen Wirtschaftspolitik“ (*Nueva Política Económica*) von Präsident Víctor Paz Estenssoro (1985-89) wurden das Haushaltsdefizit radikal reduziert, Subventionen gekürzt, Preise und Zinsen dereguliert, der Außenhandel liberalisiert und der Wechselkurs freigegeben, die Löhne im öffentlichen Sektor eingefroren und die Beschäftigung im Staatssektor drastisch abgebaut. Zehntausende von Minenarbeitern (*mineros*) wurden im Zuge der weitgehenden Schließung staatlicher Minen und der Umstrukturierung des staatlichen Minenunternehmens auf die Straße gesetzt. Die Importliberalisierung traf gleichermaßen die landwirtschaftlichen *Minifundios* des *Altiplano* wie die kaum wettbewerbsfähigen Klein- und Mittelbetriebe des verarbeitenden Gewerbes. In den 1990er Jahren folgte eine umfassende Privatisierung (*capitalización*), die insbesondere die Erdöl- und Erdgasgesellschaft sowie die Rentenversicherung, aber auch den Transport-, Telekommunikations- und Elektrizitätssektor betraf. Als Besonderheit ist im Falle Boliviens auf die Rolle der Koka-/Kokainökonomie zu verweisen, die makroökonomisch wie sozial die härtesten Auswirkungen von Wirtschaftskrise und -reform zumindest temporär kompensierte: Arbeitslose *mineros* wie ruinierte Kleinbauern (*campesinos*) fanden im Koka-Anbau ein neues Auskommen, und die über den Drogenhandel erzielten Deviseneinnahmen überstiegen bis in die frühen 1990er Jahre die legalen Exporteinnahmen um das Mehrfache. Mit der US-getriebenen Vernichtung von Koka-Pflanzungen wurde dieser informelle bis illegale Wirtschaftszweig aber im Laufe der vergangenen zehn Jahre und insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre drastisch zurückgefahren.

Ecuador gilt, was die neoliberale Reform von Staat und Ökonomie angeht, als zögerlicher Nachzügler. Während in Bolivien aber auch seit der Revolution von 1952 ein korporatistisch-

33 Vgl. Conaghan, Malloy, Abugattas, a.a.O. (Anm. 21), S. 13f., 17ff.; Bukes, Der Zusammenhang..., a.a.O. (Anm. 14), S. 78ff., 97ff.; Stefan Jost, Bolivien: Politisches System und Reformprozess 1993-1997, Opladen (Leske+Budrich), 2003, S. 130ff.

staatszentriertes Entwicklungsmodell implementiert worden war, hatten in Ecuador erst die Militärregime der 1960er und 1970er Jahre – insbesondere auf der Basis der 1972 einsetzenden Erdölförderung – eine entsprechende staats- und binnenzentrierte Entwicklung eingeleitet. Gleichzeitig zielte die ecuadorianische Entwicklungsstrategie aber sehr viel stärker als das Agrar- und Minen-fokussierte Bolivien auf die Stärkung eines nationalen Manufaktursektors, womit die Herausbildung entsprechender, an Protektion interessierter gesellschaftlicher Kräfte einherging.<sup>34</sup> Schließlich wurde das Erdölland Ecuador in den 1980er Jahren von einer Hyperinflationsskizze verschont. So reagierten die demokratischen Regierungen der 1980er Jahre auf den Ausbruch der Verschuldungskrise zwar unmittelbar mit der Hinwendung zum IWF und entsprechenden „Stabilisierungsmaßnahmen“ (restriktive Geld- und Kreditpolitik, öffentliche Sparmaßnahmen); der Abbau von Handelsbarrieren, die Deregulierung von Wechselkurs, Zinsen und Preisen sowie die Öffnung gegenüber ausländischen Investitionen erfolgten aber eher graduell, insbesondere unter der ersten explizit neoliberalen Regierung von León Febres Cordero (1984-88).<sup>35</sup> Nach der Regierung Borja (1988-1992), die primär auf eine Stabilisierung qua rigider Spar- und Mindestlohnpolitik setzte, erhielt der neoliberale Reformprozess ab 1992 eine neue Dynamik: Die Regierung Sixto Durán Ballén (1992-96) trieb insbesondere die Finanzmarktliberalisierung voran und leitete erste Privatisierungen ein.<sup>36</sup> Institutionell verankert wurde das außen- und marktorientierte Entwicklungsmodell im Zuge der schweren Wirtschaftskrise 1999/2000 mit der Übernahme des US-Dollars als eigener Währung, die die wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des Staates weitgehend beschränkt und weitergehende neoliberale Reformen, wie insbesondere die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Öffnung gegenüber ausländischen Investitionen, forciert hat. Selbst im Erdölsektor sinkt – im Zuge einer neuen, von einem internationalen Unternehmenskonsortium betriebenen Pipeline – die Rolle der staatlichen *Petroecuador*.

In beiden Ländern hat mithin eine grundlegende Restrukturierung des Entwicklungsmodells stattgefunden. Diese war in Bolivien deutlich konsequenter; hier war aber auch das zu transformierende staatskorporatistische Modell viel ausgeprägter. Überblicke über die Strukturanpassung in Lateinamerika<sup>37</sup> zeigen für beide Länder eine umfassende Liberalisierung der Handels- und Kapitalbeziehungen; die Finanzmarktreformen waren in Ecuador deutlich, blieben aber hinter denen Boliviens zurück. Im Bereich der Privatisierung steht dem weitgehenden Ausverkauf des bolivianischen Staatssektors bis dato nur ein geringer Privatisierungs-

34 Vgl. Conaghan, Malloy, Abugattas, a.a.O. (Anm. 21), S. 24; Catherine M. Conaghan, Party Politics and Democratization in Ecuador, in: James M. Malloy, Mitchell A. Seligson (Hg.), *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh (Univ. of Pittsburgh Pr.), 1987, S. 154ff.

35 Conaghan, Malloy, Abugattas, a.a.O. (Anm. 21), S. 3f., 12f., 17, 23; Mechthild Minkner-Bünjer, *Gratwanderung: Krisen, Anpassungspolitik und sozio-politische Ausgrenzung in Ekuador*, in: Kurtenbach et al., a.a.O. (Anm. 1), S. 233ff.

36 Vgl. Isaacs, *Ecuador...*, a.a.O. (Anm. 31), S. 48ff.

37 Eduardo Lora, Ugo Panizza, *Structural Reforms in Latin America under Scrutiny*, IADB Research Department Working Paper, Nr. 470, 2002, Washington, DC (Inter-American Development Bank); Samuel A. Morley, Roberto Machado, Stefano Pettinato, *Indexes of structural reform in Latin America*, Serie Reformas Económicas, Santiago (CEPAL), Januar 1999.

index für Ecuador gegenüber.<sup>38</sup> Im Bereich der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes dagegen gilt der bolivianische Arbeitsmarkt als zumindest *de jure* noch überdurchschnittlich reguliert. Dem UNDP-Index marktorientierter Wirtschaftsreformen für Lateinamerika zufolge steht Bolivien mit Argentinien, Costa Rica und Peru an der Spitze; Ecuador hat aber in den 1990er Jahren klar aufgeschlossen. Der Bertelsmann Transformation Index 2003 stuft Bolivien und Ecuador in Hinblick auf die „Transformation zur Marktwirtschaft“ gleich ein.<sup>39</sup> Vor diesem Hintergrund lässt sich nun auch die „erfolgreiche“ Transition zur Demokratie nachvollziehen.

## 2.3 Die Transition zu überlebensfähigen Demokratien

### 2.3.1 Bolivien: Von einer turbulenten Transition zur „paktierten Demokratie“

In Bolivien wurde das universelle Wahlrecht erstmals 1952 im Zuge der Revolution eingeführt. Das *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) etablierte ein an Mexiko orientiertes, staatskapitalistisches Ein-Parteien-System, das auf der Entmachtung der Minen- und Großgrundbesitzer, allgemeinen Wahlen sowie der staatskorporatistischen Einbindung einer starken Arbeiterbewegung um die Gewerkschaften der Minenarbeiter und Bauern basierte.<sup>40</sup> Zunehmende Konflikte innerhalb der MNR-Koalition aus Mittelschichten, Bauern und Arbeitern sowie die von den USA unterstützte Stärkung von Privatwirtschaft und Militär führten das Land nach einem Staatsstreich 1964 in eine Phase nur durch kurze Perioden ziviler Herrschaft unterbrochener Militärdiktaturen. Die repressive und schließlich auch international unter (US-)Druck geratende Regierung von General Hugo Bánzer (1971-78) leitete die demo-

38 Dieser niedrige Privatisierungsindex für Ecuador ist der makroökonomischen Dominanz des Erdölsektors geschuldet und – angesichts einer breiten privaten Beteiligung an öffentlichen Unternehmen sowie eines klar sinkenden Anteils staatlichen Konsums wie öffentlicher Investitionen – zu qualifizieren. Alberto Acosta, Ecuador: Del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado, in: Ecuador Debate, Nr. 50 (August 2000), [www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate](http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate) (Zugriff: 19.8.2004).

39 Bertelsmann Stiftung, BTI, a.a.O. (Anm. 11). Die Einstufung ist für beide Länder mit 2,7 von 5 Punkten relativ kritisch; die BTI-Indikatoren umfassen allerdings auch das sozioökonomische Entwicklungsniveau, das *welfare regime*, die Leistungsstärke der Volkswirtschaft sowie die Nachhaltigkeit der Ökonomie. Einen politischen *bias* haben auch die Bewertungen „ökonomischer Freiheit“ von *Heritage Foundation/ Wall Street Journal* ([www.heritage.org/research/features/index](http://www.heritage.org/research/features/index)) und *Fraser Institute* ([www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com)). Hier erreicht Bolivien (seit 1996 „mostly free“ bzw. seit 1995 über 6 von 10 Punkten) konstante und ziemlich positive Wertungen, die teilweise über denen Frankreichs liegen; Ecuador ist demnach deutlich unfreier („mostly unfree“ bzw. etwa 5 von 10 Punkten).

40 Vgl. zum Folgenden James M. Malloy, Eduardo Gamarra, The Transition to Democracy in Bolivia, in: Malloy, Seligson, a.a.O. (Anm. 34), S. 93-119; Laurence Whitehead, Bolivia's Failed Democratization, 1977-1980, in: Guillermo O'Donnell et al. (Hg.), Transitions from Authoritarian Rule. Latin America, Baltimore/London (The Johns Hopkins Univ. Pr.), 1986, S. 49-71; Laurence Whitehead, Bolivia and the Viability of Democracy, in: Journal of Democracy, Jg. 12, Nr. 1 (2001), S. 6-16; René Antonio Mayorga, Demokratie und politische Führung in Bolivien, in: Wilhelm Hofmeister (Hg.), „Gebt mir einen Balkon und das Land ist mein“. Politische Führung in Lateinamerika, Frankfurt (Vervuert), 2002; Eduardo A. Gamarra, James M. Malloy, The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia, in: Mainwaring, Scully, a.a.O. (Anm. 18); Gamarra, Crafting Political Support..., a.a.O. (Anm. 22); James M. Malloy, Democracy, Economic Crisis and The Problem of Governance: The Case of Bolivia, in: Studies in Comparative International Development, Jg. 26, Nr. 2 (1991), S. 37-57.

kratische Öffnung ein. Der turbulente Transitionsprozess war gekennzeichnet durch ein Hin und Her zwischen Zivilregierungen und militärischen Diktaturen. Dabei war es das Regime von General García Meza (1980-81), dessen brutale Repression, Korruption und Drogenverbindungen das bolivianische Militär innen- wie außenpolitisch endgültig disqualifizierten. 1982 wählte das Parlament den Kandidaten des linken Bündnisses *Unidad Democrática y Popular* (UDP), Hernán Siles Zuazo, zum Präsidenten. Konfrontiert mit einer Oppositionsmehrheit im Kongress, der starken Gewerkschaftsbewegung um die *Central Obrera Boliviana* (COB) auf der Straße und den Forderungen der internationalen Gläubiger scheiterte die UDP-Regierung. Die Wirtschaftskrise verschärfte sich zur Hyperinflationskrise, die sozialen Auseinandersetzungen nahmen zu, und Siles Zuazo sah sich zu einem vorzeitigen Rücktritt gezwungen.<sup>41</sup>

Erst der demokratische Regierungswechsel 1985 leitete die Phase stabiler Demokratie ein. Entscheidend war die Stärkung des politischen Mitte-Rechts-Spektrums, konkret der *Acción Democrática Nacionalista* (ADN) des Ex-Diktators Bánzer und des MNR unter Paz Estenssoro, sowie die Konzentration des Parteiensystems auf drei Parteien, neben den genannten das *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR) von Jaime Paz Zamora. Ein Bündnis zwischen MNR und ADN sicherte Präsident Paz Estenssoro eine parlamentarische Mehrheit und ermöglichte so die Durchsetzung der „Neuen Wirtschaftspolitik“. Auf den MNR-ADN „Pakt für die Demokratie“ folgte 1989 das „Patriotische Abkommen“ zwischen MIR und ADN und 1993 der MNR-dominierte „Pakt für Regierungsfähigkeit“. Dieses Muster von Wahlallianzen und Koalitionsregierungen blieb auch in den 1990er Jahren – trotz der Integration von neuen, insbesondere populistischen Kräften – grundsätzlich erhalten. Die Basis dieses Systems „paktierter Demokratie“ (*democracia pactada*), in dem drei Großparteien in wechselnden Regierungsallianzen das politische Geschehen bestimmten, war die programmatische Konvergenz um die neoliberal angeleitete „Neue Wirtschaftspolitik“. Diese schien dank des Scheiterns des bisherigen Entwicklungsmodells in der Schuldenkrise (und den mit dieser einhergehenden internationalen Zwängen) als weitgehend alternativlos, wurde dank der systematischen Schwächung der Gewerkschaften und der Linksparteien möglich, und fand – durch die erfolgreiche Bekämpfung der Hyperinflation – zumindest ex post und temporär auch unter der armen Bevölkerung Zustimmung. Zunächst verlangte sie aber auch eine massive Repressionspolitik, die sich insbesondere gegen die COB richtete.

Institutionelle Grundlage der „paktierten Demokratie“ war dabei der spezifisch bolivianische Typus eines „parlamentarisierten Präsidialismus“ (Juan J. Linz): Der Präsident wird nur im ersten Wahlgang direkt vom Volk gewählt; im Fall der Stichwahl entscheidet der Kongress. Da seit 1985 kein Kandidat im ersten Wahlgang gewinnen konnte und keine Partei im Parlament je über eine absolute Mehrheit verfügte, musste sich der Staatschef in spe stets eine parlamentarische Mehrheit besorgen. Ergebnis war „Bolivia’s system of interparty bargaining, postelectoral coalitions, consensual practices, and congressional election of the chief executive“, ein System, dessen relative Stabilität wiederum auf der Herausbildung eines moderat

41 Stephan Haggard, Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, NJ (Princeton Univ. Pr.), 1995, S. 184ff.

fragmentierten, nicht polarisierten Parteiensystems (*moderate multipartism*) beruhte.<sup>42</sup> Dies ermöglichte den relativen Erfolg des bolivianischen Modells, obwohl die Parlament, Gewaltenteilung und Parteiensystem betreffenden Defizit-Analysen für Bolivien ansonsten denen Ecuadors (s.u.) entsprechen.

Dieses Muster des Elitenkonsenses implizierte eine politische Exklusion breiter Teile der Gesellschaft, die im post-revolutionären Staatskorporatismus über die starken Gewerkschaften insbesondere der *mineros* und *campesinos* zumindest teilweise politisch und d.h. auch in die klientelistischen Verteilungsnetzwerke integriert waren. Der programmatische Konsens, der die Kontinuität formaler Demokratie wie die konsequente Umsetzung neoliberal orientierter Wirtschafts- und Staatsreformen erlaubte, zielte explizit auf eine Zerschlagung der korporatistischen Einbindungsmuster, während das neue System dialog- und kompromissorientierter Machtteilung als aktive Spieler lediglich die politischen Eliten vorsah. Insofern zielte die „Neue Wirtschaftspolitik“ nicht nur auf eine Schwächung der organisierten Teile der *popular sectors*, sondern ihre radikale Umsetzung wurde zugleich zur zentralen Erfolgsbedingung des bolivianischen „Modells“. Die Kehrseite der Stabilität war also die systematische, wenn auch nicht-formale Beschränkung von Demokratie durch die politische Marginalisierung der weitgehend desorganisierten und demobilisierten Bevölkerungsschichten.<sup>43</sup> Dies gilt selbstredend nicht für die ökonomisch privilegierten Sektoren, die – v.a. über den Unternehmerdachverband *Confederación de Empresarios Privados* (CEPB) und einzelne Großunternehmer (wie den Architekten der „Neuen Wirtschaftspolitik“ und späteren Präsidenten Sánchez de Lozada) – wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Reformpolitik nahmen.

Unter der ersten Regierung von Sánchez de Lozada (MNR) fand zwischen 1993 und 1997 eine Vertiefung der doppelten Transformation in beiden Dimensionen statt.<sup>44</sup> Die Politik der Strukturanpassung wurde mit der umfassenden Privatisierung fortgesetzt sowie durch politisch-institutionelle „Reformen der Zweiten Generation“ ergänzt. In einer neuen Verfassung wurde die „multiethnische“ und „plurikulturelle“ Natur des bolivianischen Gemeinwesens anerkannt. Im Rahmen der Volksbeteiligungsreform (*participación popular*) wurden 311 Gemeindeverwaltungen gegründet, diese mit Verantwortlichkeiten (Erziehung, Bildung, Infrastruktur) wie staatlichen Mitteln ausgestattet und neben demokratischen Prozeduren (Wahl von Bürgermeister und Gemeinderat) zusätzliche Mechanismen gesellschaftlicher Kontrolle etabliert. In einer Wahlreform wurde die hälftige Besetzung des nationalen Parlaments über direkte Wahlkreismandate eingeführt. Während diese Reformen primär darauf zielten, den Staat und konkret die etablierten Parteien in den bisher weitgehend vernachlässigten ländlichen Räumen zu verankern, wurden sie in Folge zur wichtigen Grundlage des politischen Aufstiegs der indigenen Bewegungen.

42 René Antonio Mayorga, Bolivia's Silent Revolution, in: Journal of Democracy, Jg. 8 (1997), Nr. 1, S. 143, 151.

43 Vgl. zu dieser Interpretation des bolivianischen „Modells“ ausführlicher: Enrique Ibañez Rojo, ¿Democracia neoliberal en Bolivia? Sindicalismo, crisis social y estabilidad política, in: Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, Jg. 4, Nr. 2 (1993), [www.tau.ac.il/eial/](http://www.tau.ac.il/eial/) (Zugriff: 16.6.2003).

44 Vgl. Bukes, Der Zusammenhang..., a.a.O. (Anm. 14), S. 84ff.; Jost, Bolivien, a.a.O. (Anm. 33), S. 327ff.; Merz, Bolivien..., a.a.O. (Anm. 17).

### 2.3.2 Ecuador: Vom demokratischen Vorreiter zur latent instabilen Demokratie

Während die Schwächung der Gewerkschaften durch Wirtschaftskrise und -reform eine zentrale Voraussetzung der Herausbildung des bolivianischen „Modells“ war, so musste dieses Hindernis in Ecuador gar nicht überwunden werden.<sup>45</sup> Hier gab es keine vergleichbar gut organisierten *popular sectors*, die die Demokratisierung zu einem Risiko der Eliten gemacht hätten: „Die Ironie der Rückkehr zur Demokratie in Ecuador ist, dass sie nicht die Stärke und die durchdringenden Forderungen der Organisationen und Parteien der Volksklassen spiegelte, sondern abhängig von deren Schwäche war.“<sup>46</sup> So entwickelten der Privatsektor und die Parteien des rechten Spektrums – als Reaktion auf die reformistischen Tendenzen unter General Rodríguez Lara (1972-76) – ein Interesse am Regimewechsel. Gleichzeitig konnte sich das Militär relativ leicht von der Macht verabschieden, da es sich keiner mit anderen Ländern Lateinamerikas vergleichbaren Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht hatte. Auch bewahrten sich die Streitkräfte politischen Einfluss, indem die neue Verfassung ihre Mitverantwortung für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes festschrieb.<sup>47</sup>

Der Übergang zur Demokratie wurde in einem dreijährigen inter-elitären Dialogprozess zwischen reformorientierten Teilen des Militärs, den politischen Eliten sowie Repräsentanten gesellschaftlicher Verbände ausgehandelt. Die insbesondere von den ökonomischen Eliten verfolgte Strategie einer begrenzten Demokratisierung war allerdings nur teilweise erfolgreich. Mit der neuen Verfassung, die in einem Referendum gegen den offensiven Widerstand des Unternehmenssektors angenommen wurde, erhielten erstmalig auch Analphabeten das Stimmrecht. Einig waren sich konservative Eliten und „Reform-Militärs“ aber darin, die prominentesten der potenziell „gefährlichen“, links-populistischen Kandidaten von den Präsidentschaftswahlen auszuschließen und generell das passive Wahlrecht auf die Mitglieder registrierter Parteien zu begrenzen. Auf dieser Basis gelang der Übergang zu einer überlebensfähigen Demokratie.

45 Vgl. zum Folgenden Conaghan, *Party Politics ...*, a.a.O. (Anm. 34); Catherine M. Conaghan, *Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System*, in: Mainwaring, Scully, a.a.O. (Anm. 18), S. 434-458; Isaacs, *Ecuador...*, a.a.O. (Anm. 31), S. 43; Anita Isaacs, *Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-92*, Houndmills/London (Macmillan), 1993; Vepel, *Ecuador...*, a.a.O. (Anm. 14); Simón Pachano, *Politische Parteien und Klientelismus in Ecuador*, in: Hofmeister, *Politische Führung...*, a.a.O. (Anm. 45), S. 133-160.

46 Catherine Conaghan, zit. nach Karen L Remmer, *New Wine or Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy*, in: *Comparative Politics*, Jg. 23, Nr. 4 (1991), S. 13. Erst die „Reform-Militärs“ der 1970er Jahre setzten im Rahmen ihrer ölgestützten Industrialisierungsstrategie, die mit der verstärkten Bildung von Interessenverbänden und Parteien einherging, auf eine gewisse korporatistisch-populistische Inkorporation breiterer Gesellschaftsschichten. Der konservative Populismus José María Velasco Ibarra, der von 1930 bis 1970 fünf Mal die Präsidentschaft Ecuadors einnahm, setzte dagegen – dezidiert anti-korporatistisch – auf eine personalistische Ansprache der unorganisierten Massen.

47 Auf dieser Verfassungsbasis konnte sich das Militär eine politisch, gesellschaftlich wie ökonomisch bedeutende Rolle im demokratischen Ecuador sichern. So wurden die militäreigenen Unternehmen nicht angetastet und die Streitkräfte konnten sich einen guten Ruf als progressiv, entwicklungsorientiert und volksnah erhalten, nicht zuletzt durch Sozial- und Entwicklungsprojekte sowie durch politische Interventionen „im Interesse des Volkes“ (die im Januar 2000 bis zum Putsch führten).

Hinter der Fassade der verfassungsgemäßen Abfolge gewählter Regierungen zeigt sich allerdings alles andere als eine stabile Demokratie. Ecuador kombiniert den Typus der präsidentiellen Demokratie mit einem fragmentierten Parteiensystem. Im Unterschied zu Bolivien zeigen sich in Ecuador aber tatsächlich die negativen Implikationen, die dieser „schwierigen Kombination“ (Scott Mainwaring) generell zugeschrieben werden. Zentrale Charakteristika sind die politische, ökonomische und soziale Spaltung des Landes in drei Großregionen, die defizitäre Repräsentativität der politischen Institutionen, die prekäre gesellschaftliche Verankerung, Instabilität und Fragmentierung des Parteiensystems (*extreme multipartism*) sowie die Persistenz informaler, klientelistisch-korruptiver Praktiken auf allen Ebenen. Die Parteien sind regional statt national verankert, vertikal-klientelistisch strukturiert, auf einzelne Personen ausgerichtet und weisen ein geringes ideologisch-programmatisches Profil und einen ebenso geringen inneren Zusammenhalt auf.<sup>48</sup> Damit kommt dem direkt gewählten Präsidenten eine zentrale Rolle der Politikgestaltung zu, während seine Spielräume gleichzeitig durch die komplizierten Mehrheitsverhältnisse im Kongress stark eingeschränkt sind. So entsteht ein struktureller Konflikt zwischen Kongress und Präsident, der sich in einer ständigen Konfrontation der Gewalten äußert und den zentralen Unterschied zur „paktierten Demokratie“ Boliviens bildet.

Zwar waren die (funktionalen) Interessenvertretungen und (territorialen) Basisorganisationen der *popular sectors* in Ecuador auch zur Zeit des industrialisierenden Entwicklungsstaates deutlich schwächer als in Bolivien und nie entsprechend korporatistisch eingebunden. Aber Wirtschaftskrise und -reform haben auch hier zu einem kontinuierlich sinkenden Einfluss der Gewerkschaften geführt, während die Bedeutung der Unternehmerverbände – v.a. der Landwirtschafts-, Industrie- und Handelskammern – zunahm. Die armen und indigenen Gemeinschaften des Landes, die ohnehin kaum in die korporatistisch-klientelistischen Strukturen eingebunden waren, blieben trotz formaler Gleichstellung „effektiv ausgeschlossen vom politischen Prozess“.<sup>49</sup> So war es möglich, die Kosten der Verschuldungskrise zu großen Teilen den *popular sectors* aufzubürden und den entstehenden sozialen Widerstand – insbesondere unter der Regierung Febres Cordero (1984-88) – durch Repression zu bekämpfen, ohne dadurch eine Eskalationsspirale aus Protest und Repression auszulösen, die die Aufrechterhaltung der demokratischen Form gefährdet hätte. Gleichzeitig ist die in weiten Teilen „hochgradig desorganisierte und fragmentierte“ Gesellschaft mitverantwortlich für die mangelnde Repräsentativität des Parteiensystems und die Volatilität im Wahlverhalten.<sup>50</sup> Dieser des-organisierten Fragmentierung entspricht auf Seiten der ökonomisch Privilegierten (der formal Beschäftigten und des Privatsektors) eine Zersplitterung in vielfältige, partikulare Interessengruppen.

Dabei gelang in Ecuador keine dem bolivianischen „Modell“ entsprechende, klar um das neoliberale Modell konvergierende Elitenallianz. Zentrale Gründe sind die Abwesenheit einer Hyperinflationsspirale, der politische Zugriff auf die Erdölrente, die spezifischen regionalen

48 Ein besonders deutliches Zeichen der Schwäche der Parteien ist die in Ecuador übliche Praxis des *cambio de camisetetas* (wörtlich: Trikot-Tausch), der Parteiwechsel von Abgeordneten nach der Wahl.

49 Isaacs, Ecuador..., a.a.O. (Anm. 31), S. 44.

50 Conaghan, Party Politics ..., a.a.O. (Anm. 34), S. 153.

Disparitäten – die Konzentration der markt- und außenorientierten Interessen im Export- und Finanzstandort der *Costa* um Guayaquil, die nach wie vor starken binnen- und staatsorientierten Interessen in der *Sierra* um Quito –, der im Vergleich zu Bolivien relativ starke und diversifizierte Industriesektor sowie ein sich „volksnah“ verstehendes und dem Modell des Entwicklungsstaates verpflichtet fühlendes Militär.

Auch in Ecuador fanden in den 1990er Jahren neben der Fortsetzung der Strukturanpassung Reformen des politischen Systems statt. Die neue Verfassung von 1998 erkannte einerseits die Rechte der indigenen Bevölkerung und die „plurikulturelle“ und „multiethnische“ Natur Ecuadors offiziell an. Andererseits stärkte sie die Rolle der Exekutive gegenüber der Legislative (ein wenig erfolgreicher Versuch, die Blockaden zwischen Kongress und Regierung zu Gunsten letzterer aufzubrechen) und eröffnete die Möglichkeit der Privatisierung „strategischer Bereiche“ (natürliche Ressourcen, öffentliche Dienstleistungen). Bereits 1994 bzw. 1996 hatten Reformen von Verfassung und Wahlrecht das Parteimonopol gelockert und Parteilosen und Unabhängigen Kandidaturen ermöglicht.

#### 2.4 Zwischenergebnis: Zur politischen Ökonomie der Demokratie<sup>51</sup>

Das Dilemma demokratischer Regierungen in den strukturell konfliktiven Gesellschaften (nicht nur) Lateinamerikas besteht darin, sowohl den Anforderungen der ökonomischen Eliten (und Mittelschichten) zu entsprechen, auf deren Prosperität der Staat ökonomisch angewiesen ist und deren grobe Missachtung er sich auch politisch (bei Strafe der Putschgefahr) nicht leisten kann, als auch die passive Akzeptanz gesellschaftlicher Mehrheiten zumindest soweit zu gewährleisten, dass sich keine „umstürzlerischen“ Allianzen bilden. Ersteres verlangt grundsätzlich nach einer Absicherung, Letzteres nach einer Transformation bestehender Wohlstands- und Machtverhältnisse. Mit der doppelten Transformation wurde dieses Dilemma in Bolivien und Ecuador (ähnlich aber auch in Argentinien oder Chile) erstmalig auf formal-demokratischem Wege bearbeitbar:

Die Erfahrungen mit den letzten Militärdiktaturen erzeugten auf Seiten der traditionell demokratiefeindlichen Wirtschaftseliten und der bis dato ambivalenten Mittelschichten ein Interesse an der Demokratie. Dies wurde verstärkt durch einen internationalen Kontext, der die Kosten für Verstöße gegen die demokratischen Minimalanforderungen zunehmend erhöhte und die inhärenten Risiken der Demokratie für die privilegierten Minderheiten klar begrenzte (dies insbesondere im Zuge der Verschuldungskrise durch den zunehmenden externen Zugriff auf die wirtschafts- und sozialpolitische Agenda sowie durch den Wegfall der Systemalternative mit Ende des Ost-West-Konflikts). Gleichzeitig erleichterten die Folgen von Wirtschaftskrise, makroökonomischer Stabilisierung und neoliberal angeleiteter Restrukturierung

51 Diese Perspektive einer „politischen Ökonomie der Demokratie“ knüpft grundsätzlich an die Arbeiten von Barrington Moore und Rueschemeyer et al. an, die für den Andenraum jüngst auch von Sabine Kurtenbach aufgenommen wurden. Barrington Moore, *Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie. Die Rolle der Grundbesitzer und Bauern bei der Entstehung der modernen Welt*, Frankfurt (Suhrkamp), 1969; Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge (Polity Pr.), 1992; Kurtenbach, *Die Krise der Demokratie...*, a.a.O. (Anm. 14).

rung die passive *de facto*-Akzeptanz des neuen Regimes. Zwar gehörten klare Mehrheiten der Bevölkerung – die *popular sectors* von den Bediensteten im öffentlichen Sektor und den (Industrie-)Arbeitern über die informell Beschäftigten und Arbeitslosen bis zu den städtischen und ländlichen Armen – zu den Verlierern von Wirtschaftskrise und -reform: Unsicherheit und Instabilität der Arbeitsverhältnisse steigen weiter an; mit sich ausdifferenzierenden und zugleich polarisierenden Arbeits- und Lebensverhältnissen nehmen die Fragmentierung und Atomisierung der Arbeits- und Lebenswelten zu. Diese Transformationen bedeuten aber zugleich einen Abbau der Mobilisierungs-, Organisations- und Handlungskapazitäten der betroffenen gesellschaftlichen Sektoren. In diesem Sinne wirken nicht nur die genannten soziostrukturellen Veränderungen: Der Wandel zu einem markt- und außenorientierten Entwicklungsmodell verstärkt auch über institutionelle Reformen (wie die „Flexibilisierung“ der Arbeitsmärkte) die genannten Organisationsschwierigkeiten, während er über die Privatisierung und Internationalisierung bisher nationalstaatlicher Zuständigkeiten die Anreize politischen Handelns reduziert.<sup>52</sup> Der damit einhergehende Bedeutungsverlust der Gewerkschaften sowie der programmatisch auf die *popular sectors* zielenden Parteien bedeutet wiederum eine klare *threat reduction* aus Perspektive der ökonomisch privilegierten Sektoren. Dies zeigt sich ganz konkret darin, dass die Streikraten wie allgemein die Anzahl massiver politischer Proteste in Bolivien wie Ecuador jeweils mit der Durchsetzung markt- und außenorientierter Wirtschaftsreformen drastisch gesunken sind.<sup>53</sup>

Die Spezifika der doppelten Transformation in Lateinamerika ermöglichten so den Übergang zur Demokratie im Sinne eines „conservative radicalism“, der die formale Gleichstellung aller Bürger mit einer weitgehenden Kontinuität gesellschaftlicher Machtverhältnisse verband;<sup>54</sup> im Zuge von Schuldenkrise, Strukturanpassung und dem Abbau staatskorporatistischer Strukturen spitzten sich diese sogar weiter zu. So wurden Bedrohungswahrnehmung und Unsicherheit auf Seiten der Eliten reduziert, die Demokratie in Lateinamerika überlebensfähig.<sup>55</sup> Ergebnis ist ein demokratischer sozialer Frieden „niedriger Intensität“, in dem die

52 Zu dieser Argumentation vgl. Marcus Kurtz, *The Dilemmas of Democracy in the Open Economy. Lessons from Latin America*, in: *World Politics*, Jg. 56, Nr. 1 (2004); Philip Oxhorn, Pamela K. Starr (Hg.), *Markets and Democracy in Latin America. Conflict or Convergence?*, Boulder/London (Lynne Rienner), 1999; Jonas Wolff, *The Ambivalent Consequences of Social Exclusion for Real-Existing Democracy in Latin America. The Example of the Argentine Crisis*, Beitrag zum IV Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas 2004, Bratislava, 4.-7. Juli 2004 (Bezug: wolff@hsfk.de).

53 Vgl. Kurtz, *The Dilemmas ...*, a.a.O. (Anm. 52), S. 287ff.

54 Als „conservative radicalism“ bezeichnet Smith die US-Strategie der Demokratieförderung: „radical in that for many countries, democracy has meant an abrupt and basic political change away from the narrow-based authoritarian governments [...]; conservative in that in fundamental ways, the Americans have not meant to disturb the traditional social power relations based on property ownership.“ Diese Kombination konstituiert „genius“ wie „tragedy“ der US-Demokratieförderung, da sie einerseits etablierten Eliten die Übernahme demokratischer Vorstellungen ermöglichte, andererseits aber diese politischen Veränderungen häufig nicht ausreichten, um der Demokratie förderliche kulturelle, ökonomische und soziale Grundlagen zu schaffen. Tony Smith, *America's Mission. The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton, NJ (Princeton Univ. Pr.), 1994, S. 17f.

55 Terry Lynn Karl, *Dilemmas of Democratization in Latin America*, in: *Comparative Politics*, Jg. 23, Nr. 1 (1990), S. 13; Rueschemeyer, Stephens, Stephens, a.a.O. (Anm. 51), S. 62f.

systematische Entsubstanziierung demokratischer Prozeduren einen zentralen Stabilitätsanker der real-existierenden Demokratie darstellt. Entsubstanziierung meint hier zweierlei: Auf der Output-Seite begrenzt die programmatische Konvergenz um ein weitestgehend alternativloses, markt- und außenorientiertes Entwicklungsmodell (wirtschafts-)politische Entscheidungen auf die mehr oder minder konsistente Umsetzung entsprechender Maßnahmen; auf der Input-Seite korrespondiert die klar unter-proportionale Aufnahme der Interessen und Werte breiter Teile der Gesellschaft mit deren systematisch reduzierten Organisations-, Mobilisierungs- und Handlungskapazitäten. Und so, wie Prozesse der Demobilisierung, Desorganisation und Entpolitisierung die institutionalisierte Partizipation und Repräsentation der Betroffenen begrenzen, so verhindern sie ebenfalls deren kollektive außer- bzw. anti-institutionelle Artikulation in einem Ausmaß, das zum Problem des politischen Regimes werden könnte.

Damit wird das inhärente Stabilitätsrisiko deutlich, das der Aufschwung indigener Bewegungen für die real-existierenden Demokratien in Bolivien und Ecuador bedeutet. Insofern hier breite gesellschaftliche Schichten mobilisiert, organisiert und politisiert werden, untergräbt diese Entwicklung – als klarer Gegentrend zu den Folgen der doppelten Transformation – die soziale Basis der Demokratie niedriger Intensität. Die indigene Identität als Mobilisierungsfaktor bringt das transformatorische Potenzial des demokratischen Projekts – und so die Widersprüche einer Demokratisierung des „conservative radicalism“ – akut auf die Tagesordnung. Die indigenen Bewegungen werden, gerade weil sie einen Motor der Demokratisierung darstellen, zu einem Faktor der Destabilisierung.

### 3. Zwischen Demokratisierung und Destabilisierung: Die indigene Herausforderung

Die zentrale Herausforderung der Demokratie im mittleren Andenraum liegt im Aufstieg indigener Akteure zu „neuen politischen Subjekten“.<sup>56</sup> Die indigenen Bewegungen – nicht nur, aber insbesondere in Bolivien und Ecuador – entwickelten sich „von temporär einflussreichen Außenseitern zu mächtigen und effektiven kollektiven politischen Akteuren mit einer durchgehenden Präsenz in der regionalen und nationalen Politik“.<sup>57</sup>

56 Juliana Ströbele-Gregor, Zwischen Konfrontation und Kooperation: Indianische Bewegung und Staat in Bolivien, in: Utta von Gleich (Hg.), *Indigene Völker in Lateinamerika: Konfliktfaktor oder Entwicklungspotential?*, Frankfurt (Vervuert), 1997, S. 127-157.

57 Donna Lee Van Cott, Broadening Democracy: Latin America's Indigenous Peoples' Movements, in: *Current History*, Jg. 103, Nr. 670 (Februar 2004), S. 80, 85. Vgl. zum Folgenden Donna Lee Van Cott (Hg.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Houndmills et al. (Macmillan), 1994; Deborah J. Yashar, *Indigenous Politics and Democracy. Contesting Citizenship in Latin America*, The Kellogg Institute Working Paper, Nr. 238 (Juli 1997), [www.nd.edu/~kellog/WPS/238.pdf](http://www.nd.edu/~kellog/WPS/238.pdf) (Zugriff: 2.2.2004); Deborah J. Yashar, *Indigenous Protest and Democracy in Latin America*, in: Domínguez, Lowenthal, a.a.O. (Anm. 31), Part II; Juliana Ströbele-Gregor, *Kritische Partizipation oder Konfrontation. Indigena-Organisationen in den Andenländern*, in: Kurtenbach et al., a.a.O. (Anm. 1), S. 163-186; Willem Assies, Gemma van der Haar, André Hoekema (Hg.),

Die in den 1970er Jahren einsetzenden indigenen Organisations- und Mobilisierungsprozesse sind von vier zentralen Trends gekennzeichnet. *Erstens* wurde das soziale Konstrukt indigener Identität zum zentralen Bezugspunkt und Mobilisierungsfaktor und überlagerte das primär klassendefinierte Selbstverständnis als Kleinbauern oder Arbeiter, das die korporatistische Einbindung der 1950er und 1960er Jahre bestimmt hatte. *Zweitens* zeigt sich ein Trend umfassender Politisierung. Standen zunächst Territorialforderungen konkreter indigener Gemeinschaften im Zentrum, weiteten sich die Forderungen zunehmend aus: auf die nationale Anerkennung indigener Rechte im Rahmen eines plurinationalen, multiethnischen Staates sowie – mit der wachsenden Kritik an den Folgen der markt- und außenorientierten Restrukturierung von Staat und Ökonomie – auf die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. *Drittens* ging diese Politisierung mit einer räumlichen Ausweitung des Engagements einher: Organisationen einzelner indigener Völker schlossen sich zu regionalen Föderationen zusammen, die sich ihrerseits wiederum in nationalen Dachverbänden organisierten und sich zunehmend auch mit indigenen Organisationen anderer Länder vernetzten. Diese Trends indigener Mobilisierung, Politisierung und Organisation mündeten nun, *viertens*, im Laufe der 1990er Jahre im Eintritt indigener Akteure in die Arena formaler Politik: Parteien wurden gegründet, indigene Repräsentanten zogen ins Parlament und schließlich auch in Regierungen ein.<sup>58</sup>

### 3.1 Indigene Bewegungen als Faktor der Demokratisierung

Die indigenen Bewegungen Ecuadors gelten als die am besten organisierten und politisch stärksten Lateinamerikas.<sup>59</sup> Mit der 1986 gegründeten *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE) verfügen sie über einen schlagkräftigen Dachverband, der 1990 mit der ersten indigenen Erhebung auf sich aufmerksam machte: Breite Proteste von Straßenblo-

The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America, Amsterdam (Thela Thesis), 2000; Rodolfo Stavenhagen, The Return of the Native: The Indigenous Challenge in Latin America, Institute of Latin American Studies Occasional Paper, Nr. 27, 2002, [www.sas.ac.uk](http://www.sas.ac.uk) (Zugriff: 20.2.2004).

58 Hier ist nicht der Raum für eine Erklärung des Aufschwungs indigener Bewegungen. Grundsätzlich ist dieser als Reaktion sowohl auf negative Erfahrungen mit dem Entwicklungsstaat, linken Parteien und Gewerkschaften als auch auf die sukzessive Schwächung staatskorporatistischer Strukturen im Zuge der „doppelten Transformation“ zu verstehen. Während die Demokratisierung (unterstützt durch die Stärkung indigener Menschenrechte auf internationaler Ebene und national durch staatliche und kirchliche Integrations- und Bildungsstrategien) neue Organisations- und Handlungsspielräume eröffnete, bedeuteten Wirtschaftskrise und die Implementierung eines neuen Entwicklungsmodells konkrete Bedrohungen (und somit Organisations- und Handlungsanreize) für die indigenen Bevölkerungen.

59 Vgl. zum Folgenden Melina Selverston, The Politics of Identity Reconstruction: Indians and Democracy in Ecuador, in: Douglas A. Chalmers et al. (Hg.): The New Politics of Inequality in Latin America, Oxford (Oxford Univ. Pr.), 1997, S. 170-191; Lautaro Ojeda Segovia, Análisis politológico del proceso de construcción de la autonomía multicultural en el Ecuador, LATAUTONOMY Politological Studies, 2004, [www.latautonomy.org](http://www.latautonomy.org) (Zugriff: 20.8.2004); María Fernanda Espinosa, Ethnic politics and State reform in Ecuador, in: Assies, van der Haar, Hoekema, a.a.O. (Anm. 57), S. 47-56; Andreas Steinhilber, Neue Formen politischer Organisation und Partizipation in den zentralen Andenländern, in: Kurtenbach et al., a.a.O. (Anm. 1), S. 128ff.; Volkmar Blum, Indigene Organisationen als politische Akteure in Ekuador, in: Lateinamerika. Analytisch-Daten-Dokumentation, Jg. 17, Nr. 45 (2000), S. 45-57.

ckaden und Demonstrationen bis zur Invasion von Latifundien und öffentlichen Gebäuden läuteten den Einzug der *Indígenas* auf die politische Bühne ein. Die Ursprünge der CONAIE finden sich im Amazonas-Gebiet. Hier gründeten die *Shuar* bereits in den 1960er Jahren eine Föderation; 1980 wurde der regionale Dachverband *Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana* (CONFENIAE) gegründet. Auf dem Hochland formierte sich 1972 ECUARUNARI, der spätere Dachverband der Quechua der *Sierra*. Während die indigenen Organisationen bis Ende der 1970er Jahre noch weitgehend im Rahmen gewerkschaftlicher Strukturen und linker Parteien agierten, bildete sich 1980 ein erster explizit indigener Landesverband, aus dem 1986 die CONAIE hervorging. Diese vereinigte die drei regionalen Dachverbände, neben CONFENIAE und ECUARUNARI die *Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana* (COICE) als Vertretung der Küstenregion, und wurde so zur zentralen Repräsentantin der indigenen 30% bis 40% der Bevölkerung.<sup>60</sup> Neben der ethnischen Diversität – die große Mehrheit der indigenen Gruppen sprechen zwar Quechua, gerade im Amazonas-Gebiet finden sich aber zahlreiche unabhängige Völker – ist auch in der indigenen Bewegung die regionale Spaltung Ecuadors präsent. Innerhalb der CONAIE besitzen die Hochland-Quechua der ECUARUNARI eine dominante Position.

Im Laufe der 1990er Jahre erlebte die CONAIE einen enormen politischen Aufstieg.<sup>61</sup> 1996, unmittelbar nach ihrer Gründung, zog die indigene Partei *Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik–Nuevo País* (*Pachakutik*) – unterstützt von diversen sozialen Organisationen – als drittstärkste Kraft ins Parlament ein und der von den Indigenen unterstützte Präsidentschaftskandidat erzielte einen Ehrenerfolg. Die Teilnahme der *Indígenas* an der verfassunggebenden Versammlung war entscheidend für die Aufnahme kollektiver Rechte der indigenen Völker in die Verfassung von 1998. Eine tragende Rolle spielte die indigene Bewegung dann beim Putsch gegen Präsident Mahuad: In dem wenige Stunden amtierenden Putsch-Triumvirat war die CONAIE in Person ihres damaligen Präsidenten Antonio Vargas vertreten. Seit den Kommunalwahlen im Mai 2000 stellt Pachakutik zahlreiche Bürgermeister, v.a. in der *Sierra*. Bei den Präsidentschaftswahlen 2002 setzte sich schließlich mit Lucio Gutiérrez der Kandidat der sozialen und indigenen Bewegungen durch, der seinerseits führend am Januar-Putsch beteiligt war. Damit zog die indigene Bewegung erstmals – und in Gestalt eigener Minister – in die Regierung ein; die Koalition zwischen Gutiérrez und Pachakutik hielt allerdings lediglich sechs Monate.

Die Stärke der indigenen Bewegungen Boliviens ist seit dem Einzug von Evo Morales in die Stichwahl zur Präsidentschaft 2002 und spätestens seit dem Sturz von Präsident Sánchez de Lozada 2003 offensichtlich. Aufgrund der starken korporatistischen Tradition des Landes spiegelt sich der indigene Aufstieg hier wesentlich in der Gewerkschaftslandschaft.<sup>62</sup> So wurden

60 Die Angaben über den Anteil der *Indígenas* an der ecuadorianischen Bevölkerung schwanken zwischen unter 25% und über 45%; UNDP, *La democracia ...*, a.a.O. (Anm. 25), S. 177.

61 Vgl. Kintto Lucas, *We Will not Dance on Our Grandparents' Tombs. Indigenous uprisings in Ecuador*, London (Catholic Institute for International Relations), 2000.

62 Vgl. zum Folgenden Donna Lee Van Cott, *From Exclusion to Inclusion: Bolivia's 2002 Elections*, in: *Journal of Latin American Studies*, Jg. 35, Nr. 4 (2003), S. 751-775; Xavier Albó, *And from Kataristas to MNRistas? The Surprising and Bold Alliance between Aymaras and Neoliberals in Bolivia*, in: Van Cott, *Indigenous Peoples*

die indigenen Verbände der Landarbeiter (*Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*, CSUTCB) sowie der Kokabauern des Chapare-Gebietes im Laufe der 1980er Jahre zu den zentralen gewerkschaftlichen Vertretungen des Landes und zu bestimmenden Kräften innerhalb des Gewerkschaftsdachverbands COB. Vorsitzender der 1979 gegründeten CSUTCB ist mit Felipe Quispe eine der Führungsfiguren der Bewegung der Kleinbauern des Hochlandes. Morales führt dagegen die *cocaleros*. Auf dem andinen Hochland finden sich mit den Quechua und den Aymara die beiden größten der rund 35 indigenen Völker, die zusammen über 60% der Bevölkerung stellen.<sup>63</sup> Die im Amazonas-Gebiet lebenden Völker sind seit 1982 in der *Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano* (CIDOB) zusammengeschlossen.

Auch in Bolivien fand die Mobilisierung und Organisation der *Indígenas* 1990 einen ersten Höhepunkt: Nach einem 700 Kilometer langen Marsch „für Land und Würde“ wurden die Indigenen des Amazonas-Tieflands in La Paz von den Hochland-Aymara „triumphal“ empfangen.<sup>64</sup> Mit der Verfassungsreform 1994 erreichten die indigenen Bewegungen die Anerkennung Boliviens als „multiethnischem“ und „plurinationalen“ Staat. Im Zuge der institutionellen Reformen Mitte der 1990er Jahre fanden sie zunehmend Eingang in die formal-demokratische Arena. Durch die neuen Direktmandate konnten die geographisch konzentrierten indigenen Gemeinschaften nun „ihre“ Vertreter in den Kongress wählen. Dies gelang insbesondere den *cocaleros* des Chapare-Gebietes, die 1997 vier Direktmandate gewannen – darunter Evo Morales mit dem höchsten Stimmanteil des Landes (69%). Auf kommunaler Ebene wurden zahlreiche indigene Gemeinderäte und Bürgermeister gewählt. Gelangen die ersten indigenen Wahlerfolge noch auf dem Ticket linker Parteien, so gründeten sich Ende der 1990er Jahre auch explizit indigene Parteien: das *Movimiento al Socialismo* (MAS) um Evo Morales, das das politische Sprachrohr der *cocaleros* darstellt, sich aber auch generell als „politisches Instrument“ der sozialen Protestbewegung versteht; und das *Movimiento Indígena Pachakuti* (MIP) um Felipe Quispe, das vor allem die Aymara des Hochlandes repräsentiert.<sup>65</sup>

and Democracy..., a.a.O. (Anm. 57), S. 55-81; Juliana Ströbele-Gregor, From Indio to Mestizo...to Indio: New Indianist Movements in Bolivia, in: Latin American Perspectives, Jg. 21, Nr. 2 (1994), S. 106-123; Robert Lessmann, Condiciones políticas marco para procesos de autonomía multicultural, LATAUTONOMY Political Studies, 2003, www.latautonomy.org (Zugriff: 20.8.2004).

63 Etwa 30% der Bevölkerung gelten als Quechua, rund 25% als Aymara. Die Angaben über den Gesamtanteil der *Indígenas* an der bolivianischen Bevölkerung schwanken zwischen gut 55% und über 75%; UNDP, La democracia ..., a.a.O. (Anm. 25), S. 177.

64 Ströbele-Gregor, From Indio to Mestizo..., a.a.O. (Anm. 62), S. 106.

65 Im Unterschied zu Ecuador hat die bolivianische Indigenenbewegung ihren Ursprung im Hochland, genauer: in der *Katarismo*-Bewegung der Aymara, in der sich ab Ende der 1960er Jahre indianistische und linke Ideologie verbanden. Aus dieser Bewegung gingen bereits Ende in den 1970er Jahren neben der CSUTCB auch indigene Parteien hervor. Mit Víctor Hugo Cárdenas wurde 1993 unter Sánchez de Lozada sogar erstmalig ein *Indígena* Vize-Präsident; dieser Erfolg war aber nur durch eine Integration des indigenen *Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberalización* (MRTKL) mit der „Traditionspartei“ MNR möglich. Als Vertretung der indigenen Bevölkerung konnten sich seit Ende der 1980er zeitweise auch die populistischen Parteien CONDEPA (*Conciencia de Patria*) und UCS (*Unión Cívica Solidaridad*) etablieren. In beiden Fällen lief die Einbindung der (v.a. städtischen) indigenen Bevölkerung aber rein über das personelle *caudillo*-Profil der jeweiligen Parteiführer, ohne auf einer entsprechenden Organisation indigener Bewegungen und einer explizit indianistischen Ideologie zu basieren. Entsprechend verschwanden CONDEPA wie UCS mit dem Tod ihrer Führungsfiguren

Morales MAS' dominiert mittlerweile die Lokalpolitik in den Koka-Anbaugebieten. Und seit den Wahlen 2002 stellen mit MIP (6%) und MAS (21%) indigene Parteien erstmals eine relevante parlamentarische Kraft dar. Als Präsidentschaftskandidat lag Morales nur knapp hinter Sánchez de Lozada; der Zusammenschluss der „traditionellen“ Parteien gegen die neuen „anti-systemischen“ Kräfte sicherte allerdings nicht nur dem Vertreter des *Establishments* den Sieg, sondern bedeutete auch, dass den *Indígenas* bis zum Aufbrechen dieser Koalition mit dem Sturz Sánchez de Lozadas keine parlamentarischen Erfolge möglich waren. Unter der gegenwärtigen Regierung Carlos Mesa, die als parteiunabhängiges Kabinett über keine Koalition im Parlament verfügt, avancierten Morales und sein MAS zur wichtigen Regierungsstütze und ist damit der Mit-Regierung so nah wie noch nie.

Spätestens mit dem Eintritt der indigenen Bewegungen in die Arena der repräsentativen Demokratie sind die Prozesse indigener Mobilisierung, Organisation und Politisierung klar als Schritte der Demokratisierung einzuschätzen. Van Cott bezeichnet diese Wirkung indigener politischer Parteien als Verbesserung der „Qualität der Demokratie“: „Indigene Parteien haben die Beteiligung indigener Wähler in Wahlen und politischen Debatten erhöht. Die verbesserte politische Repräsentation der am stärksten ausgeschlossenen Gruppe der Region erhöht die Legitimität demokratischer Institutionen.“<sup>66</sup> Für Ecuador sieht Minkner-Bünjer darin, „dass die politisch marginalisierte indigene Bevölkerung seit 1996 über Wahlen ins Parlament gekommen ist“, einen „Qualitätssprung im demokratischen System“.<sup>67</sup> Entsprechendes gilt seit den Wahlen 2002 für Bolivien.

Der Übergang zur Demokratie ermöglichte die indigenen Organisationsprozesse. Gleichzeitig regte aber die systematische Beschränkung demokratischer Teilhabe und Teilnahme die Mobilisierung der Indigenen als *Indígenas* an. Im Zuge der doppelten Transformation entfiel die „kontrollierte Inklusion“<sup>68</sup> des staatskorporatistischen Modells, während das Versprechen einer pluralistisch-staatsbürgerlichen Integration (insbesondere auf dem Land) weitgehend unerfüllt blieb und durch die sozioökonomischen Folgen von Wirtschaftskrise und -reform zusätzlich unterminiert wurde.<sup>69</sup> Insofern zeigt sich nicht nur eine formale Demokratisierung im Sinne einer parlamentarischen Repräsentation der indigenen Bevölkerungen; die zunehmende politische Bedeutung indigener Bewegungsorganisationen sowie indigen dominierter Gewerkschaften bedeutet gleichzeitig auch eine gewisse Rehabilitierung der korporatistischen Inklusion. Diese hat allerdings im neoliberal restrukturierten Staat keinen systematischen Platz und manifestiert sich dementsprechend in außerinstitutionellen ad hoc-Verhandlungen,

schnell von der politischen Bildfläche. Vgl. Ulrich Goedeking, CONDEPA und UCS: Zwei Parteien und ihre Erbfolgeprobleme, in: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Jg. 17, Nr. 45 (2000), S. 24-32.

66 Van Cott, *Broadening Democracy...*, a.a.O. (Anm. 57), S. 80, 84.

67 Minkner-Bünjer, *Gratwanderung*, a.a.O. (Anm. 35), S. 244.

68 Philip Oxhorn, *From Controlled Inclusion to Coerced Marginalization: The Struggle for Civil Society in Latin America*, in: John A. Hall (Hg.), *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Cambridge (Polity Pr.), 1995, S. 250-277.

69 Vgl. Yashar, *Indigenous Politics and Democracy*, a.a.O. (Anm. 57), S. 17; Alison Brysk, Carol Wise, *Liberalization and Ethnic Conflict in Latin America*, in: *Studies in Comparative International Development*, Jg. 32, Nr. 2 (1997).

die zumeist auf Phasen der Protesteskalation folgen und direkt zwischen Regierung und indigenen Repräsentanten ablaufen. Gleichwohl erhöht sich so die funktionale Repräsentation der armen und indigenen Bevölkerungsgruppen im Rahmen der nationalen Interessengruppenlandschaft.

Die indigenen Vorstellungen von Demokratie und Staat sind durchaus heterogen, zielen aber generell auf direktere und partizipativere Politikmuster. Sie sind dabei nicht immer konfliktfrei kompatibel mit den existierenden Regimes bzw. generell mit liberal-demokratischen Prinzipien.<sup>70</sup> Ein prominentes Beispiel ist die Bedeutung indigener Gemeinschaften als traditionell bestimmten Einheiten mit Anspruch auf kollektive Rechte und lokale Autonomie, die in Konflikt mit den individualistischen und universalistischen Prinzipien liberaler Demokratie geraten kann – ein Konflikt, der in der Ethnisierung politischer Auseinandersetzungen angelegt ist. Generell werden die grundlegenden Demokratie- und Menschenrechtsstandards wie die staatliche Einheit aber von den indigenen Bewegungen nicht nur anerkannt; die Erfüllung der demokratischen Versprechungen, die trotz Transition zur Demokratie noch weitgehend aussteht, bildet ihr explizites Ziel. Auch wenn die indigenen Vorstellungen einer Reform von Demokratie und Staat also sicherlich eine „postliberale Herausforderung“ (Deborah Yashar) darstellen, deren Bearbeitung mit den Verfassungs- und Dezentralisierungsreformen der 1990er Jahre lediglich begonnen wurde, so interessiert in Hinblick auf die gegenwärtige Krisenkonstellation der Demokratie im Andenraum doch eine andere indigene Herausforderung: die grundlegende Infragestellung gesellschaftlicher Machtverhältnisse durch die Mobilisierung, Organisation und Politisierung der *Indigenas* gerade im Namen und mit den Mitteln der Demokratie.

### 3.2 Indigene Bewegungen als Faktor der Destabilisierung

Der Aufstieg indigener Bewegungen wurde hier als in Richtung Demokratisierung weisender Prozess benannt, da er explizit gegen die faktische Exklusion der indigenen Bevölkerungen gerichtet ist. Nun ist aber Demokratie „above all a matter of power“<sup>71</sup> und der Versuch eines substanziellen *empowerment* marginalisierter Schichten mithin nur über eine wirksame Destabilisierung bestehender sozialer Macht- und Herrschaftsverhältnisse zu haben. Insofern die relative Stabilität der real-existierenden Demokratie der 1980er und 1990er Jahre in Bolivien und Ecuador auf der systematischen, wenn auch weitgehend nicht-formalen Beschränkung demokratischer Teilhabe beruhte, ist Destabilisierung in der Tat die notwendige Kehrseite von Demokratisierung und somit langfristiger Stabilisierung, wie Van Cott deutlich macht:

„However, it is the remnants of political systems designed to exclude majorities and minorities, not indigenous political mobilization, that pose a threat to political, social, and economic pro-

70 Vgl. Deborah J. Yashar, Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America, in: World Politics, Jg. 52, Nr. 1 (1999), S. 76-104.

71 Rueschemeyer, Stephens, Stephens, a.a.O. (Anm. 51), S. 5.

gress. And it is likely that further 'disorder' will be necessary to sweep away the exclusionary structures and discriminatory attitudes of the past."<sup>72</sup>

Konkret besteht das Destabilisierungs- und Konfliktpotenzial der indigenen Bewegungen in der angesprochenen umfassenden Politisierung. Denn der Protest gegen den „Neoliberalismus“ bezieht sich allgemein auf das gegenwärtige Entwicklungsmodell, kombiniert also die Ablehnung der regressiven Umverteilung politischer und ökonomischer Ressourcen im Kontext von Wirtschaftskrise und -reform mit der tiefer gehenden Kritik gesellschaftlicher Macht- und Besitzverhältnisse, die in Lateinamerika schon lange vor dem *Washington Consensus* extrem ungleich waren. Neben den Referenzpunkt „indigene Identität“ trat so eine zusätzliche Dimension genereller sozialer Identität. Mit den in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einsetzenden ökonomischen Krisenprozessen kam es in Ecuador wie Bolivien zunehmend zur Allianzbildung mit sozialen Bewegungen, Gewerkschaften und linken und/oder populistischen Parteien. Angesichts der „Neoliberalisierung“ linker Parteien und der weitgehenden Schwächung entsprechender sozialer Organisationen übernahmen indigene Bewegungen und Parteien die Führung „anti-neoliberaler Koalitionen“.<sup>73</sup> Die indigenen Bewegungen wurden von Vertretern partikularer (ethnisch definierter) Interessen zu den führenden Repräsentanten der armen Bevölkerungsmehrheiten, den Verlierern des herrschenden Entwicklungsmodells in Land und Stadt.<sup>74</sup> Zunehmende Bedeutung hat außerdem – insbesondere als Reaktion auf den US-getriebenen *war on drugs* – ein wachsender nationalistischer und „anti-imperialistischer“ Diskurs erlangt.

Die vereinigende politische Agenda bleibt dabei (bisher) weitgehend eine der Ablehnung: gegen Freihandel und Exportorientierung; gegen Privatisierung und Abbau staatlicher Leistungen; gegen eine Ökonomie, deren Dynamik weitgehend durch Schuldzahlungen an das und multinationale Unternehmen aus dem Ausland geprägt ist; gegen eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, die vor allem den Anforderungen externer Akteure (IWF, USA, private Kreditgeber und Investoren) und interner Eliten (in Wirtschaft und Politik) folgt; gegen einen real existierenden Neoliberalismus, der die formale Verbreitung von Marktmechanismen mit der informalen Persistenz korruptiver und klientelistischer Praktiken verbindet; gegen die „Nebenwirkungen“ der US-Politik gegenüber dem Andenraum (insbesondere des *war on drugs*). Das diese Anlehnungsfront zusammenfassende „common political target“ ist der „Neoliberalismus“.

72 Van Cott, *Broadening Democracy*, a.a.O. (Anm. 57), S. 85. Die logische Reaktion des Establishments symbolisiert Mario Vargas Llosa, der im Oktober 2003 auf einem internationalen Seminar in Bogotá über „Die Bedrohungen der Demokratie in Lateinamerika“ die indigenen Bewegungen als ernste Gefahr für Demokratie, Zivilisation und Entwicklung kritisierte (*Hoy.com.ec*, 17.11.2003).

73 Van Cott, *Broadening Democracy*, a.a.O. (Anm. 57), S. 83.

74 Juliana Ströbele-Gregor, *De indio a actor político – Sobre los procesos de transformación de las organizaciones indígenas en los países andinos*, Wien (LATAUTONOMY), 2001, [www.latautonomy.org](http://www.latautonomy.org) (Zugriff: 20.10.2003), S. 1. Vgl. Isaacs, *Ecuador...*, a.a.O. (Anm. 31), S. 50; Vepel, *Ecuador...*, a.a.O. (Anm. 14); Ojeda Segovia, *Análisis politológico...*, a.a.O. (Anm. 59), S. 22. Diese soziale Identität trifft insbesondere Van Cott's Formulierung einer „confrontation between two Bolivias – the included minority and the excluded majority“; Van Cott, *From Exclusion to Inclusion*, a.a.O. (Anm. 62), S. 774.

lismus“, der als übergreifendes politisches Symbol die vereinigende Angriffsfläche der indigenen und sozialen Bewegungen darstellt.<sup>75</sup>

In Hinblick auf das Destabilisierungspotenzial der indigenen Bewegungen müssen dabei zwei Dimensionen unterschieden werden. Die eine betrifft die *Möglichkeit*, dass sie im Rahmen der repräsentativ-demokratischen Institutionen in die Lage kommen, einen grundsätzlichen Politikwandel einzuleiten. Wie ein solcher aussehen könnte, ist derzeit noch weitestgehend unklar; die klare Ablehnung des Status quo und der grundsätzliche Anspruch, im Kontext sozial extrem disparater Gesellschaften im Interesse der armen Mehrheiten zu regieren, lassen aber an der Konflikträchtigkeit einer solchen Entwicklung keinen Zweifel, auch wenn diese „nur“ in einem populistischen Regime à la Hugo Chávez (Venezuela) münden sollte. Andeutungen in diese Richtung gibt es in beiden Ländern. In Ecuador weckten der Kurzputsch vom Januar 2000 und der Wahlerfolg von Gutiérrez Befürchtungen einer „chavistischen“ Entwicklung – und entsprechender Reaktionen von Seiten der politischen und ökonomischen Eliten. Das Ende des Putsches und das direkte Einschwenken von Präsident Gutiérrez auf einen bedingungslosen Status quo-Kurs haben solche Sorgen allerdings schnell aus der Welt geschafft.<sup>76</sup> In Bolivien führte der Wahlerfolg von Morales 2002 zeitweise zu ähnlichen Ängsten. Im Falle einer zukünftigen demokratischen Machtübernahme beispielsweise durch Morales wird von Länderexperten ein von Militärs, konservativen und unternehmensnahen Kreisen getragener und von den USA akzeptierter Putsch, legitimiert als letzte Maßnahme gegen die Errichtung eines „Narco-Terroristen-Staates“, nicht mehr ausgeschlossen. Nach den Erfahrungen in Venezuela, wo ein solcher von den USA zumindest tolerierter Putsch gegen Chávez bei den lateinamerikanischen Staaten auf scharfe Kritik stieß und innenpolitisch am Widerstand der *popular sectors* scheiterte, müsste eine indigen geführte Regierung in Bolivien allerdings schon sehr deutlich gegen die vitalen Interessen einer potenziellen Putsch-Allianz verstoßen. Dies ist schon aufgrund der – nicht nur im Vergleich zu Venezuela – extremen Außenabhängigkeit von Staat und Wirtschaft nicht sehr wahrscheinlich.

Bis dato kann über die Auswirkungen einer solchen Zuspitzung nur spekuliert werden. Derzeit ist keine mehrheits- oder zumindest durchsetzungsfähige gesellschaftliche Allianz und kein hegemoniefähiges Programm im Sinne tiefgreifender, auf den Abbau der bestehenden sozialen Disparitäten zielender Reformen absehbar. Gleichwohl zeigen sich bereits konkrete Gegenbewegungen von Seiten der ökonomisch Privilegierten: Initiativen für regionale Autonomie in den relativ wenig von Armut betroffenen und kaum indigen geprägten ökonomischen Zentren der Länder. Just als im Januar 2000 in Quito die indigen-militärische Allianz gegen Mahuad putschte, stimmten in der Küstenprovinz Guayas 85% der Bevölkerung in

75 Yashar, *Indigenous Politics and Democracy*, a.a.O. (Anm. 57), S. 29.

76 Der Verlauf des Januar-Putsches weist darauf hin, dass von einer solchen indigen-militärischen Protestallianz derzeit kein systemgefährdender Wandlungsprozess zu erwarten ist. Denn das Militär versteht sich zwar als patriotisch, volksnah und entwicklungsorientiert, zugleich ist die ecuadorianische Militärdoktrin aber ebenso klar auf Stabilität und innere Sicherheit sowie insbesondere auf die (ökonomischen) Eigeninteressen gerichtet. Damit ist das ecuadorianische Militär primär eine Stütze des Status quo, was der Verlauf des Putsches wie auch die Rolle des Militärs bei der Absetzung Bucarams klar bestätigt.

einem nicht-bindenden Referendum für eine größere Autonomie der Region.<sup>77</sup> Und auch in Bolivien haben sich in Santa Cruz und Tarija, den Zentren der erfolgreichen Exportwirtschaft (Agroindustrie, Erdgasförderung), gesellschaftliche Bewegungen für regionale Autonomie geformt, die insbesondere vom Unternehmenssektor und den Mittelschichten getragen werden.<sup>78</sup> Hier zeichnen sich konkrete Spaltungstendenzen ab, die im Falle einer sich explizit gegen die herrschenden sozialen Machtverhältnisse wendenden zentralstaatlichen Politik zu ernststen Konfliktlinien werden dürften.

Die zweite Dimension soziopolitischer Destabilisierung betrifft die *Realität* einer Politik, die einerseits noch weitgehend dem bisherigen Entwicklungsmodell und der sie stützenden transnationalen (und dabei durchaus heterogenen) Interessenallianz folgt, damit aber andererseits immer wieder den erbitterten (außerparlamentarischen) Widerstand der neuen indigenen und sozialen Protestkräfte provoziert. Konflikte dieser Art gab es selbstverständlich auch in den 1980er und frühen 1990er Jahren; vor dem Hintergrund der oben identifizierten Schwäche der Organisationen der *popular sectors* waren diese aber partikular und sektoral geprägt und somit durch eine Kombination aus gezielter Repression und begrenzten Zugeständnissen relativ einfach unter Kontrolle zu bringen. Dies hat sich grundsätzlich verändert. Der Referenzpunkt ethnischer Identität erlaubt eine sehr viel breitere und stabilere Mobilisierung gesellschaftlicher Protestbewegungen und erzielt – als für die Interessen der seit über 500 Jahren unterdrückten Völker stehend – auch unter nicht-indigenen Gruppen Solidarisierungseffekte. Zugleich machen die jüngsten Wirtschaftskrisen die Kritik an Globalisierung und Neoliberalismus zu einer massenwirksamen Protestplattform – im Sinne einer sozialen und auch national(istisch)en Identität der „Globalisierungsverlierer“. Vor diesem Hintergrund verstärkt staatliche Repression in der Regel die Solidarisierungs- und Mobilisierungseffekte. Gleichzeitig ist der Staat aber nicht in der Lage, den (diversen) materiellen Protestforderungen nachzukommen, ohne dabei seine grundsätzliche strategische Orientierung (Förderung dynamischer Wirtschaftssektoren, Attraktion von Investitionen und Krediten, privilegierte Beachtung der US-Interessen) und damit das ohnehin wenig konsistente Entwicklungsmodell in Frage zu stellen. Ergebnis ist das Muster eskalierender Konflikte der vergangenen Jahre, in denen die Politik zunächst im Sinne ihrer strategischen Orientierung auf Sparmaßnahmen und Strukturreformen dringt, erste Proteste mit Repression beantwortet, um dann in Reaktion auf die eskalierenden Unruhen zumindest partiell nachgeben zu müssen.

Die politische Stärke der indigenen Bewegungen ist dabei nicht nur rein symbolischer Natur. Dass sie für allein quantitativ nicht übergehbare Teile der Gesellschaft sprechen, hat aber auch eine sehr handfeste Komponente, die durch Geographie und Infrastruktur der Andenländer unterstützt wird: die Fähigkeit, Massen zu mobilisieren und über die Blockade von Straßen und ganzen Städten weite Landesteile lahm zu legen. Diese Blockadefähigkeit zwang die Regierungen in den vergangenen Jahren immer wieder zu Verhandlungen und konkreten Zugeständnissen. Andererseits begründet aber gerade die Effektivität dieser Proteststrategie ihr

77 José Antonio Lucero, *Crisis and Contention in Ecuador*, in: *Journal of Democracy*, Jg. 12, Nr. 2 (2001), S. 66.

78 Vgl. ICG (International Crisis Group), *Bolivia's Divisions: Too Deep to Heal?*, ICG Latin American Report, Nr. 7, 2004, [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org) (Zugriff: 21.7.2004), S. 14ff.

inhärentes Gewaltpotenzial. In Bolivien schnitt beispielsweise im Rahmen der *guerra del gas* 2003 die Blockade der Satellitenstadt El Alto, dessen hauptsächlich indigene Bevölkerung zu rund 90% in Armut lebt, die im Tal gelegene Millionenstadt La Paz von der Außenwelt ab: Als in La Paz Brennstoffe und Nahrungsmittel knapp wurden, entschied sich die Regierung für die gewaltsame Einnahme von El Alto. Ergebnis waren die blutigen Straßenkämpfe, die die landesweite Ausweitung der Proteste auslösten und das Ende der Präsidentschaft Sánchez de Lozadas einläuteten.

Das Dilemma besteht also darin, dass die indigenen Bewegungen einerseits über gut funktionierende Strategien der Artikulation von Protest verfügen. Diese liegen insbesondere in außerparlamentarischen Formen der Blockade (ergänzt durch das Agieren in repräsentativ-demokratischen Foren) und machen ein Regieren gegen ihre Interessen und Werte nur mehr in erratischer Form möglich. Andererseits ist aber keine Entwicklung erkennbar, wie sich dieser politische Machtzuwachs in entsprechende Outputs übersetzen könnte. Daraus folgen nun wiederum zwei Reaktionen. Zum einen – im Sinne von Albert O. Hirschmans „Shifting Engagements“ – der Rückzug ins Private bzw. die erneute De-Mobilisierung, De-Politisierung und Desorganisation. Eine solche Entwicklung deutet sich im Falle Ecuadors zumindest an. Dass die indigene Unterstützung von und Beteiligung an der Regierung Gutiérrez weitestgehend erfolglos blieb, hat trotz zunehmender gesellschaftlicher Unzufriedenheit die Proteste bisher nicht erneut eskalieren lassen, sondern vor allem die indigene Bewegung selbst gespalten und geschwächt. Die zweite (und durchaus mit der ersten kompatible) Reaktion ist die Radikalisierung in Ziel und Strategie, die vor allem für Bolivien diskutiert wird.<sup>79</sup> Denn während der eher moderate und integrationistisch-reformorientierte Evo Morales in den eigenen Reihen zunehmend in Kritik gerät, zeigt sich auf Seiten seines „Gegenspielers“ Felipe Quispe eine (Re-)Radikalisierung. Quispe, der in den 1980er Jahren in einer kleinen Guerillagruppe aktiv war, hat mittlerweile die parlamentarische Strategie medienwirksam für beendet erklärt und sein Abgeordnetenmandat niedergelegt (*La Razón*, 2.6.2004). Er steht dabei für einen radikalisierten, ins Rassistische abgleitenden Ethno-Diskurs, der die Vertreibung der Weißen und die Rückkehr zum Inka-Reich *kollasuyo* fordert. Hier deutet sich eine mit demokratischen Prinzipien nicht mehr vereinbare Radikalisierung an, die ihre Brisanz durch die Ethnisierung der Politik erhält. Generell gilt nicht nur für Quispes Bewegung, sondern auch für Morales' MAS und die COB in Bolivien sowie für CONAIE und Pachakutik in Ecuador, dass ein radikaler Diskurs dann besonders wichtig wird, wenn der Basis wenig „handfeste“ Resultate des eigenen Engagements vorzulegen sind.

Gleichwohl zeigt sich bisher keine Abkehr vom Ziel eines reformerischen, d.h. grundsätzlich nicht-gewaltsamen und die bestehende staatliche Einheit akzeptierenden, politischen

79 Aber auch für Ecuador wird teilweise befürchtet, dass gerade die gegenwärtige Unfähigkeit der indigenen Bewegungen zur Mobilisierung (und damit auch Kanalisierung) breiter Bevölkerungsschichten dazu führe, „dass das Protestpotential bald in politische Gewalt umschlagen kann“; Helga Rothfritz, Politische Handlungsunfähigkeit, Ministerwechsel im Akkord, aufkommende soziale Unruhen und Putschgedanken, KAS (Konrad-Adenauer-Stiftung) Länderberichte, 15.6.2004, [www.kas.de](http://www.kas.de) (Zugriff: 15.6.2004).

Wandels, das die indigenen Bewegungen in ihrer Mehrheit kennzeichnet.<sup>80</sup> Trotz aller „anti-systemischen“ Rhetorik auf Seiten der indigenen und sozialen Bewegungen blieb die gewaltförmige Eskalation selbst in politisch radikalisierten Zeiten entweder aus (wie beim Putsch in Ecuador oder früheren indigenen Erhebungen) oder sie ging klar von der staatlichen Seite aus (wie auf den Höhepunkten der Protestwelle ab 2000 sowie im *war on drugs* in Bolivien oder bei den ecuadorianischen Erhebungen 1999 und 2001). Generelles Muster ist allerdings – trotz der Wahlerfolge indigener Parteien und Kandidaten – die fortgesetzte Umgehung der ohnehin schwachen repräsentativ-demokratischen Institutionen. Denn während Massenproteste und Blockaden der *Indígenas* durchaus konkrete Erfolge zeitigten, führte das wachsende Eindringen in demokratische Instanzen bisher vor allem zu internen Konflikten und Konflikten zwischen Organisation und Bewegung. Entsprechend werden gesellschaftliche Forderungen weiterhin primär außerparlamentarisch artikuliert, politische Auseinandersetzungen weitgehend „auf der Straße“ (zwischen Sicherheitskräften und Protestbewegungen) und in direkten Verhandlungen (zwischen den entsprechenden Führungspersonen aus Exekutive und Protestbewegung) ausgetragen. Dieses Unterlaufen von Parlament und Parteien ist angesichts ihres weitgehenden Versagens bei der Kanalisierung gesellschaftlicher Anforderungen gut zu verstehen, verschärft aber seinerseits die Funktions- und Legitimitätskrise dieser Institutionen.

### 3.3 Ausblick: Prekäre Re-Stabilisierung

Im Ergebnis zeigt sich für beide Länder eine wellenartige Bewegung, die von der Zuspitzung der Konflikte bis an den Rand der offenen Krise der Demokratie führt, um dann *short of collapse* in Phasen der prekären, aber doch realen Re-Stabilisierung überzugehen. Diese sind gekennzeichnet vom Aufbrechen interner Konflikte innerhalb und zwischen den indigenen und sozialen Bewegungen. Die soziale Heterogenität und die programmatische Perspektivlosigkeit, die zeitweise hinter der Referenz an eine gemeinsame ethnische und soziale Identität (als *Indígenas* und als Marginalisierte) sowie hinter dem vereinigenden Ablehnungskatalog versteckt war, brechen wieder auf.

Dies zeigt sich ganz deutlich im Falle Ecuadors. Hier leitete die Auflösung des Putsches im Zuge der Amtsübernahme durch Noboa und die Überwindung der offenen Wirtschaftskrise im Rahmen der offiziellen Dollarisierung eine Phase der Re-Stabilisierung ein. Schon im Laufe des Jahres 2000 zeigten sich die Protestbewegungen und insbesondere CONAIE als zunehmend uneinig und geschwächt.<sup>81</sup> Das *levantamiento* Anfang 2001 bewies zwar erneut das Protestpotenzial gegenüber einer unpopulären Sparpolitik. Aber schon die Entscheidung für die Unterstützung des Präsidentschaftskandidaten Lucio Gutiérrez spiegelte die Unfähigkeit von CONAIE und Pachakutik, sich auf einen eigenen indigenen Vertreter zu einigen. Mit der zeit-

80 „Unlike the class-based guerrilla wars of decades past [...], indigenous activists and movements do not seek to overthrow the state but rather are looking to reform democracy.“ Yashar, *Democracy, Indigenous Movements...*, a.a.O. (Anm. 70), S. 77.

81 Vgl. Shelley A. McConnell, *Ecuador's Centrifugal Politics*, in: *Current History*, Jg. 100, Nr. 643 (Februar 2001), S. 77; Walsh, *The Ecuadorian Political Irruption*, a.a.O. (Anm. 7), S. 198.

weisen Regierungsbeteiligung in den ersten Monaten des Jahres 2003 spitzten sich die internen Streitigkeiten innerhalb der indigenen Bewegungen weiter zu, und bis heute konnten die indigenen Bewegungen nicht an ihr Mobilisierungs- und Organisationspotenzial anknüpfen.<sup>82</sup> Dies zeigt sich eindrucksvoll in den quantitativen Konfliktdaten: Die Zeitschrift *Ecuador Debate* dokumentiert von Frühjahr 1999 bis Februar 2001 zwischen 40 und 100 soziopolitische Konflikte pro Monat; im Laufe des Jahres 2001 sinkt diese Gesamtzahl deutlich, um 2002/2003 um die 20 Konflikte pro Monat zu schwanken. Besonders markant ist dabei die Reduktion der Konflikte motiviert durch die „Ablehnung der Staatspolitik“.<sup>83</sup> Gleichwohl kann die gegenwärtige Situation kaum als nachhaltig stabilisiert gelten. Die indigene Identität als Mobilisierungsfaktor, die in den vergangenen Jahren entstandenen Organisationsstrukturen wie die Erfahrung der eigenen Stärke in den massiven Erhebungen 1999, 2000 und 2001 können – den geeigneten Auslöser vorausgesetzt – die fortbestehenden Konflikte schnell erneut eskalieren lassen. Die Zustimmung der Bevölkerung zu Präsident Gutiérrez ist nach relativ hohen Anfangsraten mittlerweile vollständig eingebrochen, und die Abhängigkeit der Regierung von der Unterstützung durch den *Partido Social Cristiano* (PSC) und somit von den konservativ-neoliberalen Kreisen der Küste einerseits, dem Goodwill von IWF und US-Regierung andererseits verspricht einiges an Konfliktpotenzial.

In Bolivien ist der Prozess der Re-Stabilisierung sehr viel jüngerer, und entsprechend fragilerer Natur. Nach dem Amtsantritt von Carlos Mesa räumten die Protestakteure dem neuen Präsidenten eine „Schonfrist“ ein, die zugleich als Ultimatum zur Einleitung eines grundlegenden Politikwandels verstanden wurde. Zwar bleibt dieser erwartungsgemäß aus; aber die parteiunabhängige Regierung Mesa ist bisher zumindest auf die zentralen konkreten Forderungen der Protestbewegungen eingegangen (das Erdgas-Referendum wurde abgehalten, die Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung wird vorbereitet) und meidet politisch brisante Themen (ein Erdgas-Export nach oder über Chile wird von Mesa derzeit kategorisch ausgeschlossen, die temporäre Rücksicht von IWF und Weltbank sowie insbesondere der USA in Reaktion auf die Brisanz der innenpolitischen Lage erspart bisher heikle Maßnahmen in den Bereichen der Wirtschaftspolitik und Koka-Vernichtung). Konkret lief das Referendum zur Erdgas-Thematik im Juli 2004 nicht nur weitestgehend friedlich ab; vor allem bestätigte es,

82 Minkner-Bünjer, Gratwanderung, a.a.O. (Anm. 35), S. 252f. Nachdem mittlerweile CONAIE wie Pachakutik den Pakt mit Gutiérrez definitiv gekündigt haben, gelingt es dem Präsidenten weiterhin, diverse indigene Vertreter und Gruppen (nicht zuletzt über die üblichen Patronage-Mechanismen der Gelder- und Ämtervergabe) an seine Regierung zu binden. Konkret sorgen insbesondere die *Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador* (FEINE), ein mit der CONAIE konkurrierender, evangelikal geprägter Dachverband, dessen politische Bedeutung seit 2000 deutlich angestiegen ist, und die *Frente de Defensa de los Pueblos Indígenas, Campesinos y Negros del Ecuador* (Fedepicne), eine neue von CONAIE-Dissidenten angeführte und von Gutiérrez gezielt als indigene Regierungsbasis aufgebaute Organisation, für eine fortgesetzte Anbindung von Teilen der indigenen Basis an die Regierung Gutiérrez (*Hoy.com.ec*, 24.2.2004; *Latin American Weekly Report*, 19.8.2003, S. 10). Ein klares Symbol der Divergenzen innerhalb der indigenen Bewegungen stellt die Aufnahme von Antonio Vargas in die Regierung Gutiérrez dar (*Hoy.com.ec*, 2.6.2004): Der ehemalige CONAIE-Vorsitzende und Vertreter der Tiefland-Indígenas war im Konflikt aus der CONAIE ausgeschieden und hatte im Wahlkampf 2002 – unterstützt u.a. durch die FEINE – gegen den von der CONAIE promovierten Gutiérrez kandidiert.

83 „Conflictividad socio política“, in: *Ecuador Debate*, diverse Ausgaben, [www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate](http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate) (Zugriff: 2.8.2004).

dass die moderate, Polarisierung vermeidende Linie von Mesa in der Bevölkerung auf breite Zustimmung trifft.<sup>84</sup> Alle fünf Fragen des Referendums wurden im Sinne der Regierung angenommen; Aufrufe, das Referendum zu behindern oder zumindest zu ignorieren, trafen auf keine breite Resonanz. Damit besitzt die Regierung eine relativ starke innenpolitische wie internationale Legitimität, um den Anteil des Staates am Erdgas- und Erdölsektor auszubauen (über eine Erhöhung der Steuern wie eine Stärkung des staatlichen Unternehmens) und zugleich den Erdgasexport (nun voraussichtlich über Peru) voranzutreiben. Generell verfügt Mesa über zwei zentrale Stützen: eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung, die sich in Umfragewerten von rund 60% äußert, sowie die Tolerierung durch Evo Morales und sein MAS.<sup>85</sup> Vor diesem Hintergrund blieben die Aufrufe zu (General-)Streiks und Protesten, wie sie insbesondere von der Teilen der Gewerkschaften um die Führung der COB sowie der indigenen Bewegung um Felipe Quispe ausgingen, bisher weitgehend erfolglos. Die zeitweise Polarisierung zu einer „Konfrontation der zwei Bolivien“ (Donna Lee Van Cott) ist somit wieder der früheren Fragmentierung und Heterogenität gewichen.<sup>86</sup>

Noch sehr viel deutlicher als in Ecuador lassen sich aber bereits potenzielle Auslöser einer erneuten Konflikteskalation erkennen. So wird der Versuch Evo Morales, im Interesse einer zukünftigen Präsidentschaft in einem schwierigen Spagat sowohl die indigenen Bewegungen zu repräsentieren als auch die Zustimmung progressiver urbaner Kreise zu gewinnen, zunehmend kompliziert. Die Kritik aus seiner Basis an seinem moderaten Kurs, der bisher wenig Früchte getragen hat, dürfte für Morales insbesondere mit den näher rückenden Kommunalwahlen im Winter diesen Jahres zum Problem werden; eine Distanzierung von der Regierung Mesa zeichnet sich bereits ab. Gleichzeitig wird auch der Druck der USA auf den Präsidenten wieder steigen, die Strategie der forcierten Koka-Vernichtung erneut aufzunehmen, die seit einigen Jahren auf Eis liegt und sich in wieder ansteigenden Anbauzahlen ausdrückt. Spätestens dann dürfte die implizite Koalition zwischen Morales und Mesa vorbei sein. Und spätestens dann stellt sich die Frage des Verhältnisses der Regierung zu den traditionellen politischen Eliten und den Unternehmerkreisen des Landes. Schließlich steht mit der 2005 bevorstehenden verfassungsgebenden Versammlung ein weitgehend unberechenbarer Konfliktherd ins Haus. Denn die Erwartungen an eine „Neugründung Boliviens“ sind enorm, ohne dass erkennbar wäre, wie dies per Verfassungsreform zu leisten wäre. Und bereits die Frage der Zusammensetzung einer solchen *constituyente* birgt vielfachen Konfliktstoff.

Die prekäre Re-Stabilisierung in beiden Ländern ist nicht zuletzt einer erstaunlichen Anpassungsfähigkeit der politischen Systeme geschuldet: Die Wahl des Outsiders Gutiérrez in Ecuador, die zeitweise zur direkten Regierungsbeteiligung von Pachakutik und somit der indi-

84 Vgl. Yesko Quiroga, Referendum in Bolivien: Mehr Bürgerbeteiligung zur Stabilisierung einer prekären Demokratie, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 15/2004, S. 161-170.

85 ICG, Bolivia's Divisions, a.a.O. (Anm. 78), S. 7.

86 Die Bildung breiter Protestallianzen konnte auch im Rahmen der jüngsten Protestwelle nur auf den jeweiligen Höhepunkten der Konflikteskalation die unterliegende Zersplitterung und Konkurrenz innerhalb und zwischen den indigenen und sozialen Bewegungen überdecken; vgl. Goedeking, Bolivien: Nach vier Jahren Stagnation..., a.a.O. (Anm. 9), S. 125f.; Van Cott, From Exclusion to Inclusion, a.a.O. (Anm. 62).

genen Bewegungen führte, und der Amtsantritt von Mesa in Bolivien, mit dem Morales und sein MAS einer Mitregierung zumindest sehr nahe gekommen sind, bilden den bisherigen Höhepunkt einer durchaus erstaunlichen Öffnung der staatlichen Institutionen. Dieser Anpassungsprozess, der von den Verfassungs-, Wahl- und Dezentralisierungsreformen über die ersten Wahlerfolge indigener Parteien bis zu den genannten Höhepunkten reicht, ist aber von der grundsätzlichen Widersprüchlichkeit gekennzeichnet, dass der *prozeduralen* Öffnung der demokratischen Institutionen bisher keine entsprechenden Einflussmöglichkeiten auf *substantielle* Politikentscheidungen gegenüberstehen, zumindest nicht in zentralen Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Damit aber bleibt das oben identifizierte Dilemma grundsätzlich bestehen: Es ist nicht erkennbar, wie sich die gesteigerte Artikulationsfähigkeit bisher marginalisierter Interessen und Werte (nun auch innerhalb der repräsentativ-demokratischen Institutionen) in entsprechende politische Outputs umsetzen könnte. Dazu fehlen derzeit erstens mehrheitsfähige programmatische Vorstellungen, zweitens entsprechende gesellschaftliche Reform-Allianzen und drittens politische Handlungsspielräume, die den hoch verschuldeten und außenabhängigen Ländern vor allem international eingeräumt werden müssten.<sup>87</sup>

Ohne hegemoniefähige politische Alternativen lassen sich die grundlegenden sozialen Konflikte nicht nachhaltig bearbeiten, was eine Stabilisierung qua substantieller Demokratisierung verhindert. Gleichzeitig bedeutet dies aber, dass sich die Bedrohungswahrnehmung auf Seiten der nationalen wie internationalen Eliten trotz allem noch relativ in Grenzen hält. Im (wenig idealen) Idealfall ergibt sich eine Situation, in der die Regierung im Zwiespalt widersprüchlicher innergesellschaftlicher und internationaler Interessen „aufhört zu regieren, und nur mehr verwaltet“ und gerade dadurch einen Zustand prekärer Stabilität erhält.<sup>88</sup> Begleiterscheinung ist ein personalistisch und klientelistisch fundierter Populismus, der weder im Sinne des „alten“ Populismus auf die kontrollierte Inklusion der Massen noch im „neopopulistischen“ Sinne auf die Durchsetzung neoliberaler Reformen setzt, sondern weitestgehend auf ein „apolitisches“ *muddling through* zielt.

#### 4. Schluss: Dilemmata externer Demokratieförderung

Die jüngsten Protestwellen in Bolivien und Ecuador zeigen das enorme *Blockadepotenzial* der indigenen Bewegungen. Der Verlauf der De- und Re-Stabilisierungsprozesse offenbart aber gleichzeitig das (noch) beschränkte *Gestaltungspotenzial* der neuen politischen Akteure. So führten Proteste, Blockaden und Erhebungen zwar regelmäßig zur Rücknahme konkreter

87 Dies zeigt die Erfahrung der Regierung Gutiérrez deutlich. Vgl. Pablo Dávalos, Ecuador: Pachakutik–Sociedad Patriótica: Las razones de la ruptura, 7.8.2003, Quito (Agencia Latinoamericana de Información), [www.alainet.org](http://www.alainet.org) (Zugriff: 12.8.2003); Mechthild Minkner-Bünjer, 120 Tage Regierung Lucio Gutiérrez: Wende in der Dauerkrise Ekuadors?, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 09/2003, S. 77-88.

88 J. Sánchez Parga, De la desconsolidación al autoritarismo democráticos. O como dejar de gobernar para mantenerse en el gobierno, in: Ecuador Debate, Nr. 58, 2003, [www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate](http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate) (Zugriff: 2.8.2004).

Maßnahmen; die dahinter stehende politische Programmatik blieb allerdings weitgehend unberührt, so dass eine erneute Protesteskalation stets nur eine Frage der Zeit war. In den 1990er Jahren konnte dieses Muster vielleicht noch auf die Unfähigkeit der demokratischen Institutionen und der traditionellen Parteien zurückgeführt werden, die offensichtlichen Anforderungen breiter Bevölkerungsteile angemessen aufzunehmen. Mit dem Aufschwung indigener Parteien auf lokaler und nationaler Ebene bis hin zur Beteiligung in Regierungskoalitionen haben die demokratischen Institutionen sich allerdings als höchst anpassungs- und integrationsfähig erwiesen. Es ist schwerlich auf formale Defekte der Institutionen zurückzuführen, dass in Ecuador Gutiérrez nach seiner Wahl auf weitestgehende programmatische Kontinuität setzte und die Koalition mit den Parteien der indigenen und sozialen Bewegungen entsprechend schnell in die Brüche ging, und dass sich auch in Bolivien unter der Regierung Mesa bis dato keine programmatische Reformalternative abzeichnet, die eine substanzielle Aufnahme der zentralen Protestforderungen gewährleisten könnte. Der Verweis auf formale – institutionelle, prozedurale – Defekte der politischen Systeme greift mithin deutlich zu kurz.

Was in Bolivien und Ecuador aufbricht und sich in Krisen der real-existierenden Demokratie äußert, ist eine labile Herrschaftsordnung, die auf der Kombination einer begrenzten demokratischen Legitimation mit der faktischen Marginalisierung breiter Teile der Gesellschaft basiert. Die relative Stabilität dieser Konstellation beruhte u.a. auf der systematischen Schwäche der Organisations-, Mobilisierungs- und Handlungskapazitäten der *popular sectors*. Spätestens mit dem Einbruch der Wirtschaftskrise wird diese Konstellation brüchig: Die Versprechen der neoliberalen Reformen werden endgültig unglaubwürdig und mit dem Einbruch demokratischer Output-Legitimität wird auch die prekäre Input-Legitimität zum akuten Problem. Die Basis der nachhaltigen Transition zur Demokratie, die die Akzeptanz des formal-demokratischen Rahmens durch die politischen und ökonomischen Eliten mit einer grundsätzlichen programmatischen Einigung (primär auf sozioökonomische Bestandssicherung in Ecuador, vor allem auf die neoliberale Reform von Staat und Wirtschaft in Bolivien) verbunden hatte, wird problematisch. Ergebnis ist die Eskalation von Protest und Konflikt. In einem Land wie Argentinien mag mit der Überwindung der offenen Wirtschaftskrise die Restabilisierung eines solchen demokratischen sozialen Friedens „niedriger Intensität“ möglich sein.<sup>89</sup> In Bolivien und Ecuador ist eine entsprechende Entwicklung weit unwahrscheinlicher, denn der im vorliegenden Report beschriebene Prozess der Mobilisierung, Organisation und Politisierung der indigenen Bevölkerungen dieser Länder stellt einen starken, nachhaltigen und aus einer demokratisch geleiteten normativen Perspektive auch unabdingbar zu begrüßenden Gegentrend zur mit der doppelten Transformation einhergehenden Entsubstanziierung der Demokratie dar. Die gegenwärtige Krisenkonstellation in den Ländern ist mithin auf eine wesentliche Verschiebung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse zurückzuführen, die ihre Brisanz dadurch erhält, dass sie Demokratien trifft, deren Legitimität ohnehin prekär ist, und deren Kapazitäten zur Regulation gesellschaftlicher Konflikte – nicht zuletzt aufgrund stark eingeschränkter internationaler Handlungsspielräume – höchst begrenzt sind.

89 Vgl. Wolff, Argentinien nach der Krise, a.a.O. (Anm. 5).

Das bedeutet nicht zuletzt, dass die Vorstellungen von nationalen Reformern und internationalen „Gebern“ über die harmonischen Wirkungen einer „Vertiefung der Demokratie“ grundsätzlich irrten. Die Diagnose lautete, die prekäre Legitimität der Demokratie liege primär in prozedural-institutionellen Mängeln begründet. Entsprechend wurde vielfach erwartet – und die „partizipativen Strategien“ von Weltbank und IWF im Rahmen der neuen Armutsbekämpfungsprogramme tun dies noch heute –, dass die Qualitätssteigerung demokratischer Institutionen, die Förderung politischer Partizipation und die Anregung sozialer Organisationsprozesse Protest und Konflikt in demokratische Bahnen lenken und allein damit entschärfen würde. Implizit wurde (und wird) dabei vorausgesetzt, dass die so gestärkten neuen Kräfte – seien es „die Armen“ oder „die Indigenen“ – keine grundsätzlichen Veränderungswünsche die Substanz der Politik betreffend anmelden, sondern die Angemessenheit des bestehenden Entwicklungsmodells sowie dessen notwendige Konsolidierung eher früher als später (an-)erkennen würden.

Solch naiven Vorstellungen entgegen weist die vorliegende Analyse der real-existierenden Demokratie in Bolivien und Ecuador auf ein Dilemma hin, dass insbesondere jene internationalen Kräfte trifft, die sich einerseits die Förderung der Demokratie auf die Fahnen geschrieben haben, Demokratisierung dabei aber zugleich als Mittel zu vielerlei Zweck (Stabilität, Kontinuität, außen- und wirtschaftspolitische Kooperation und Zuverlässigkeit) verstehen. Zwar wurden mit der weitgehenden, innergesellschaftlichen wie internationalen Disqualifizierung offen autoritärer Regierungsformen in der westlichen Hemisphäre im Zuge der jüngsten „Welle der Demokratisierung“ demokratische Regime in der Tat zur relativ am besten geeigneten Form im Sinne der oben genannten Zwecke. Dabei beruhte die relative Stabilität, Kontinuität und Zuverlässigkeit der „jungen Demokratien“ in Ländern wie Bolivien und Ecuador allerdings, so eine zentrale These dieses Reports, gerade auch auf der systematischen, wenn auch nicht-formalen Beschränkung von Demokratie. Die Verbindung soziostruktureller Transformationen mit den Anreiz- und Sanktionsstrukturen, die die Einbindung der Länder in die Strukturen der neoliberalen Globalisierung mit sich brachte, ermöglichte eine leidlich stabile Entsubstanziierung der demokratischen Form. Wenn aber die Stabilität der Demokratie gerade auf ihrer „niedrigen Intensität“ beruht, führen Entwicklungen wie der Aufschwung indigener Bewegungen, Organisationen und Parteien, die klar als Demokratisierung zu werten sind und von der internationalen Entwicklungspolitik ja auch seit einigen Jahren unter dem Signum der Zivilgesellschafts- und Partizipationsförderung als normativ gewünscht gelten, gleichzeitig zur Destabilisierung des real-existierenden politischen Systems.<sup>90</sup>

Damit aber bricht auf Seiten der Geberländer des „Nordens“ die harmonische Allianz normativer, ökonomischer und außenpolitischer Präferenzen auf, die sich hinter dem generellen Ziel der Demokratieförderung gebildet zu haben schien. Konfrontiert mit erstarkenden

90 Van Cott hat das hieraus folgende Problem frühzeitig als „a paradox and a challenge“ für politische Entscheidungsträger benannt: „How to encourage democracy by expanding participation for excluded groups in Latin America without weakening democratic institutions by adding sources of instability to the political system?“ Donna Lee Van Cott, *Indigenous Peoples and Democracy: Issues for Policymakers*, in: Van Cott, *Indigenous Peoples and Democracy...*, a.a.O. (Anm. 57), S. 2.

indigenen Bewegungen, die im Namen und mit den Mitteln der Demokratie gegen die herrschende Ordnung auftreten, und damit sowohl nationale Destabilisierungsprozesse einleiten als auch genuine wirtschafts- und außenpolitische Interessen der Geberländer selbst in Frage stellen, müssen die externen „Demokratieförderer“ sich entscheiden, welche Präferenzen (Demokratie, Stabilität, Handels- und Investitionsbedingungen, Drogenbekämpfung etc.) welche relative Bedeutung besitzen. Der US-Geheimdienst CIA hat die indigenen Protestbewegungen bereits explizit als zukünftigen Konfliktfaktor benannt.<sup>91</sup> Der US-Botschafter in Bolivien drohte im Vorfeld der Wahlen 2002, die Bolivianer stellen die finanzielle Unterstützung der Vereinigten Staaten aufs Spiel, wenn sie den *cocalero* Evo Morales ins Präsidentenamt wählen sollten.<sup>92</sup> Und nach dem Beinahe-Erfolg von Morales und dem Sieg von Lucio Gutiérrez in der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen in Ecuador befürchteten regierungsnahen Kreise in Washington bereits die Bildung einer lateinamerikanischen „Achse des Bösen“ um Castros Kuba, Chávez' Venezuela und ein nach links driftendes Brasilien (*Financial Times*, 23.10.2002, S. 5).

Aber auch „in der deutschen entwicklungspolitischen Debatte“, so ein Bericht der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung mit Blick auf die Krise in Bolivien, „scheiden sich die Geister an der Frage, ob ein Land, in dem oppositionelle Kräfte gewaltsam eine demokratisch gewählte Regierung aus dem Amt drängen, weiterhin durch Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden soll[...]“.<sup>93</sup> In Ecuador zogen nach dem von der indigenen Bewegung mitgetragenen Putsch einige Entwicklungsorganisationen entsprechende Konsequenzen und suspendierten ihre Unterstützung der CONAIE.<sup>94</sup> Für die Entwicklungszusammenarbeit gegenüber Bolivien spitzt die bolivianische Theologin Martha Aguirre zu, diese habe einerseits „Organisationen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Oppositionsparteien“ breit unterstützt, andererseits hätten aber just einige dieser gesellschaftlichen Gruppen „eine ausgeprägte gegen den Staat, die Regierung und die politischen Parteien gerichtete Haltung entwickelt, wodurch die Kluft zu den politischen Akteuren noch vergrößert wird“.<sup>95</sup> Ebenfalls zu Bolivien stellt ein Gutachten der Bertelsmann Stiftung nur scheinbar paradox fest, dass sich „– dank des Wahlsystems – politische Repräsentation und Partizipation, insbesondere ethnische Repräsentation und Partizipation, ausgeweitet und verstärkt“ haben, gleichzeitig aber „die überra-

91 National Intelligence Council (Hg.) 2000: *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts*, Washington, DC, Dezember 2000, [www.cia.gov](http://www.cia.gov) (Zugriff: 26.8.2004), S. 46; Jesús Alemañia, *Las amenazas indígenas según la CIA*, 18.1.2001, Quito (Agencia Latinoamericana de Información), [www.alainet.org](http://www.alainet.org) (Zugriff: 20.10.2003).

92 Und bereits die Entscheidung des Kongresses im Januar 2002, Evo Morales – immerhin der Abgeordnete, der seinen Wahlkreis mit der höchsten Zustimmungsrate gewonnen hatte – wegen Anstiftung zur Gewalt im Chapare-Gebiet aus dem Kongress auszuschließen, wurde zumindest in Bolivien nicht zuletzt US-Druck zugeschrieben. Vgl. Van Cott, *From Exclusion to Inclusion*, a.a.O. (Anm. 62), S. 772f.

93 GKKE (Hg.), *Halbierung der extremen Armut. Der Beitrag des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zu den Millenniumszielen (Dritter Bericht)*, Berlin (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung), 2004, [www.gkke.org](http://www.gkke.org) (Zugriff: 15.6.2004), S. 48.

94 Lucero, *Crisis and Contention...*, a.a.O. (Anm. 77), S. 67.

95 Martha Aguirre, *Bolivien – Ende eines Modells oder Neue Zeit der Hoffnung?*, in: GKKE, a.a.O. (Anm. 93), S. 55.

schende politische Selbstorganisation indigener und anderer gesellschaftlicher Gruppen“, die ja nicht zuletzt gemäß den Intentionen der Geber durch die genannte Reform des Wahlsystems gefördert wurde, die „Vorhaben zur Ausweitung von Repräsentation und Partizipation sowie zur allmählichen Verbesserung des Dialogs zwischen dem politischen Establishment und den verschiedenen ethnischen und sozialen Gruppen“ unterlaufen habe.<sup>96</sup>

Die in diesem Report identifizierten Zusammenhänge von Demokratisierung und Destabilisierung bringen selbst eine idealistische Außen- und Entwicklungspolitik, die Demokratie in der Tat um ihrer Selbst fördern würde, in ernste Zielkonflikte: Die bisherige Gleichung, dass gegenüber Post-Transitionsländern die *Protektion* der bestehenden Institution und die *Promotion* einer weiteren „Vertiefung“ der Demokratie zwei komplementäre Ziele bilden, die harmonisch in Richtung einer kontinuierlichen Zivilisierung innergesellschaftlicher Konflikte weisen, geht so schlicht nicht auf. Aber auch die „traditionelle“ Auflösung des Zielkonfliktes zu Gunsten der Stabilisierung ist nicht mehr zu haben: Eine gewaltsame und explizit nicht-demokratische Antwort dürfte heutzutage nicht einmal kurzfristig das Stabilisierungsziel erreichen. Dem Ziel einer nachhaltigen Stabilisierung qua Demokratisierung am angemessensten wäre mithin eine Strategie, die das *muddling through* nationaler Destabilisierungs-, Such- und Transformationsprozesse, so erratisch sie im Einzelnen auch erscheinen mögen, wohlwollend begleitet, dabei aber konsequent auf die Einhaltung grundlegender demokratischer Mindeststandards, und d.h. vor allem des Prinzips der Gewaltlosigkeit, dringt. „Wohlwollend begleiten“ würde aber nicht nur bedeuten, den hoch verschuldeten und extrem außenabhängigen Ländern die internationalen Spielräume für die genannten Suchprozesse überhaupt erst zu ermöglichen. Die eigene Rhetorik der Demokratieförderung ernst zu nehmen, hieße ganz konkret, die indigenen und sozialen Bewegungen in ihren Versuchen einer grundlegenden Transformation gesellschaftlicher Wohlstands- und Machtverhältnisse zu unterstützen und jegliche Versuche, diese repressiv zu unterdrücken, international zu verurteilen. So könnte *theoretisch* die notwendige Destabilisierung der bestehenden Minimal-Demokratien im Interesse einer weitergehenden und möglichst konflikt- und gewaltarm verlaufenden Demokratisierung (deren Ergebnisse per definitionem offen sind) unterstützt werden – eine Strategie allerdings, die aus der *analytischen* Perspektive auf die Eigeninteressen und bisherigen Praxen der Geber leider wenig realistisch erscheint.

96 Bertelsmann Stiftung, Ländergutachten Bolivien, [www.bertelsmann-transformation-index.de](http://www.bertelsmann-transformation-index.de), S. 9, 6.

## Tabellen

**Tabelle 1: Einstellungen zur Demokratie in Bolivien und Ecuador**

	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Unterstützung der Demokratie<sup>A</sup></i>							
Bolivien	64	55	62	54	56	50	45
Ecuador	52	57	54	40	49	46	46
Lateinamerika	61	62	60	48	56	53	53
<i>Unterstützung einer autoritären Regierung<sup>B</sup></i>							
Bolivien	17	22	13	17	20	22	19
Ecuador	18	19	12	23	18	34	30
Lateinamerika	18	17	17	21	18	22	21
<i>Zufriedenheit mit der Demokratie<sup>C</sup></i>							
Bolivien	25	34	22	16	24	25	16
Ecuador	34	33	23	15	19	23	14
Lateinamerika	27	37	37	25	32	28	29
<i>Akzeptanz einer nicht-demokratischen Regierung, wenn diese die wirtschaftlichen Probleme löst</i>							
Bolivien	--	--	--	--	43	55	49
Ecuador	--	--	--	--	53	44	49
Lateinamerika	--	--	--	--	50	52	55
<i>Vertrauen in die politischen Parteien</i>							
Bolivien	16	20	--	--	--	6	--
Ecuador	18	15	--	--	--	5	--
Lateinamerika	20	21	20	19	14	11	18
<i>Vertrauen ins Parlament</i>							
Bolivien	22	--	--	16	--	--	--
Ecuador	27	--	--	9	--	--	--
Lateinamerika	27	27	28	24	23	17	24

Anteile in %; Quelle: *Latinobarómetro*, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

A: „Demokratie ist jeder anderen Regierungsform vorzuziehen.“

B: „Unter bestimmten Umständen kann eine autoritäre Regierung einer demokratischen vorzuziehen sein.“

C: „Zufrieden“ oder „sehr zufrieden“ mit der Funktionsweise der Demokratie.

**Tabelle 2: Demokratie in Bolivien und Ecuador – Ausgewählte Indices**

	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Freedom House Index<sup>A</sup></i>														
Bolivien	6,5,NF	7,5,NF	2,3,F	2,3,F	2,3,F	2,4,PF	2,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	1,3,F	2,3,F	3,3,PF
Ecuador	7,5,NF	2,2,F	2,3,F	2,2,F	2,3,F	2,4,PF	3,3,PF	2,3,F	2,3,F	3,3,PF	3,3,PF	3,3,PF	3,3,PF	3,3,PF
<i>Polity IV Index<sup>B</sup></i>														
Bolivien	-7	-7	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	--	--
Ecuador	-5	9	8	9	9	9	8	9	9	6	6	6	--	--
<i>UNDP Electoral Democracy Index<sup>C</sup></i>														
Bolivien	0,00	--	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	--	--
Ecuador	0,00	--	1,00	1,00	1,00	1,00	0,83	1,00	1,00	0,75	0,75	0,75	--	--
<i>World Bank Good Governance Indicators<sup>D</sup></i>														
Bolivien	<i>Voice and Accountability</i>				--	+0,10	--	+0,35	--	+0,23	--	+0,01	--	--
	<i>Political Stability</i>				--	-0,28	--	0,00	--	-0,42	--	-0,20	--	--
	<i>Government Effectiveness</i>				--	-0,49	--	-0,09	--	-0,35	--	-0,53	--	--
	<i>Regulatory Quality</i>				--	+0,66	--	+0,90	--	-0,65	--	-0,11	--	--
	<i>Rule of Law</i>				--	-0,62	--	-0,33	--	-0,51	--	-0,60	--	--
	<i>Control of Corruption</i>				--	-0,81	--	-0,45	--	-0,68	--	-0,82	--	--
Ecuador	<i>Voice and Accountability</i>				--	+0,07	--	+0,24	--	-0,14	--	-0,06	--	--
	<i>Political Stability</i>				--	-0,66	--	-0,59	--	-1,03	--	-0,70	--	--
	<i>Government Effectiveness</i>				--	-0,66	--	-0,74	--	-1,06	--	-0,96	--	--
	<i>Regulatory Quality</i>				--	-0,10	--	+0,19	--	-0,19	--	-0,60	--	--
	<i>Rule of Law</i>				--	-0,38	--	-0,65	--	-0,66	--	-0,60	--	--
	<i>Control of Corruption</i>				--	-0,70	--	-0,77	--	-0,99	--	-1,02	--	--

A: Politische Rechte (1-7), Bürgerliche Freiheiten (1-7), Status (F=frei, PF=teilweise frei, NF=nicht frei). Jahresdaten jeweils inklusive Folgejahr (Angaben für 1995 beziehen sich auf 1995/1996 etc.). Quelle: Freedom House (Hg.), Freedom in the World Data, www.freedomhouse.org.

B: Regime-Charakteristika von -10 (höchster Autokratiewert) bis 10 (höchster Demokratiewert). Quelle: Monty G. Marshall, Keith Jagers, Ted Robert Gurr, Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1980-2002, www.cidcm.umd.edu/inscr/polity.

C: Grad elektoraler Demokratie von 0,00 (nicht-demokratisch) bis 1,00 (Maximum); Werte für 1980 beziehen sich auf 1977. Quelle: UNDP (Hg.), La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio Estadístico, New York (UNDP), 2004, S. 19.

D: Angaben von -2,5 bis +2,5. Quelle: Kaufmann, D. / A. Kraay / M. Mastruzzi 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002, World Bank Policy Research Working Paper, Nr. 3106, www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html (Zugriff: 12.7.2004).