

BTI 2020 | Rückwärts in die Zukunft?

Regionalbericht Lateinamerika und Karibik

Von Peter Thiery*

Überblick zu den Transformationsprozessen in Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, der Dominikanischen Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaika, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Trinidad und Tobago, Uruguay und Venezuela



Dieser Regionalbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) 2020 im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2017 bis zum 31. Januar 2019. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.de.

Zitiervorschlag: Peter Thiery, Rückwärts in die Zukunft? – BTI-Regionalbericht Lateinamerika und Karibik, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2020.

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

* Dr. Peter Thiery ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und BTI-Regionalkoordinator für Lateinamerika und die Karibik.

Einleitung

Bündelt man die Breaking News des Untersuchungszeitraums (Februar 2017 bis Ende Januar 2019), so verwundert es nicht, wenn zahlreiche Beobachter eher mit Sorge auf Lateinamerika und die Karibik blicken. Noch vor wenigen Jahren galt Lateinamerika – und das nicht zum ersten Mal – als „Kontinent der Zukunft“ – allen voran Brasilien, das diesbezüglich namensgebend wurde als „Land der Zukunft“, wie es Stefan Zweig seinerzeit formuliert hatte. Charles de Gaulle wird allerdings die lakonische Ergänzung zugeschrieben: „... und wird es immer bleiben!“. Was wie ein Bonmot klingt, hat einen ernsten Hintergrund: Brasilien wie die gesamte Region haben es nie vermocht, trotz teils intensiver Anstrengungen zur „Ersten Welt“ aufzuschließen – ein Thema, das im vergangenen Jahrzehnt unter anderem Francis Fukuyama (2008), Acemoglu und Robinson (2012) oder Douglass North und Kollegen (2013) beschäftigte.

Die teils turbulenten Ereignisse im Untersuchungszeitraum bieten auf den ersten Blick in der Tat eher ein Bild von Stagnation und Rückschritt, wenn man sie aus der Perspektive politischer und wirtschaftlicher Transformation betrachtet. Die Region, Vorreiter der "dritten Demokratisierungswelle", scheint im Untersuchungszeitraum in deutlich unruhigere Fahrwasser geraten zu sein – sei es im Hinblick auf demokratische Errungenschaften, auf ökonomische und soziale Fortschritte oder auch auf die Governance-Kapazitäten der gegenwärtigen Regierungen. Insbesondere Brasiliens jüngste Entwicklung, aber auch die nachfolgend skizzierte „konservative Konterrevolution“ lassen die Frage aufkommen: Kehrt Lateinamerika zu rückwärtsgewandten Mustern politischer Auseinandersetzung und Problemlösung zurück?

Die Zeichen der Zeit sind wenig verheißungsvoll: Die teils chaotischen Zustände im ölreichen Venezuela mit einem stark zugespitzten politischen Konflikt, dessen Lösung nicht in Sicht ist und die Agonie des Landes weiter verlängert; die Unruhen und ihre gewaltsame Niederschlagung in Nicaragua, wo das Ortega-Regime immer mehr dem von der sandinistischen Revolution abgelösten Somoza-Regime ähnelt; der Rückfall in Bananenrepubliken in Guatemala und Honduras, die im Zuge der Trump'schen „Anti-Migrations-Politik“ zunehmend wieder zum „Hinterhof“ der USA degradiert werden; der Aufstieg eines unverhohlenen rechtsextremistisch und -populistisch agierenden, die Militärdiktatur verherrlichenden Präsidenten Jair Bolsonaro in Brasilien; die Dauerkrise Argentiniens, die im Vorfeld der Wahlen 2019 zunehmend in einen polarisierten Lagerkampf mündet; die ungebrochene Gewaltspirale in Mexiko, die im Lauf der Jahre die mühsam erkämpften demokratischen Errungenschaften erodiert hat; und nicht zuletzt der zu scheitern drohende Friedensprozess in Kolumbien, den wir vor zwei Jahren noch als eine der wenigen hoffnungsvollen Entwicklungen bezeichneten – all diese Ereignisse konterkarieren die einst verhaltenen bis euphorischen Erwartungen auf einen Kontinent im Aufbruch.

Entsprechend sind im Hinblick auf die Demokratieentwicklung im Untersuchungszeitraum zunächst kaum positive Botschaften zu vermitteln. Mit der autoritären Regression in Guatemala und Honduras verzeichnet die Region nunmehr sechs Autokratien gegenüber 16 Demokratien, was in deutlichem Kontrast steht zum Beginn der 2000er Jahre, als Kuba die letzte autoritäre Bastion in Lateinamerika und der Karibik darstellte, und der damals keine Überlebensfähigkeit attestiert wurde. Doch auch die verbliebenen Demokratien haben auf je eigene Weise mit politischen Strukturbrüchen zu kämpfen,

die im Wesentlichen mit aufgestauten Problemlagen, mangelnder Responsivität und populistischen Versprechungen in einer twitterisierten politischen Kultur verknüpft sind. Vor diesem Hintergrund verblasst, dass – mit der gewichtigen Ausnahme von Honduras – die im Untersuchungszeitraum durchgeführten Wahlen kompetitiv und relativ frei und fair durchgeführt wurden, und trotz wachsender Zustimmung zu autoritären Lösungen die in früheren Zeiten gängigen Militärputsche äußerst unwahrscheinlich sind. Dennoch bleibt die Frage, wie resilient diese Demokratien angesichts der immensen Herausforderungen sind, zu denen sich in den letzten Jahren eine vor allem über evangelikale Kirchen transportierte konservative Konterrevolution gesellt hat, die im Kern illiberale Positionen vorantreibt.

Auch im Bereich der wirtschaftlichen Transformation kann der BTI 2020 kaum Hoffnungen vermitteln. Zum einen haben die weitestgehend politisch induzierten ökonomischen Verfallserscheinungen in Kuba, Nicaragua und Venezuela nicht nur zu weiterem sozialen Elend geführt, sondern auch wachsenden Migrationsdruck erzeugt, den die Länder der Region auffangen müssen. Zum andern ist die schon in den vorangegangenen Berichten konstatierte wirtschaftliche Stagnation mit ihren Begleiterscheinungen von Armut, Arbeitslosigkeit und – insbesondere bei der jungen Generation – Perspektivlosigkeit der Alltag der Latinos geblieben und setzt, zusammen mit Korruption und Kriminalität, sowohl die Demokratien wie auch die demokratische Governance zunehmend unter Druck. Das Pro-Kopf-Wachstum des Bruttoinlandsprodukts betrug im regionalen Durchschnitt (ohne Nicaragua und Venezuela) im Zweijahreszeitraum um die 1% – zu wenig, um den notwendigen Entwicklungsschub zu erzeugen und die Erwartungen der Bevölkerung zufriedenzustellen, insbesondere in den großen Drei Argentinien, Brasilien und Mexiko. Die sich im Zuge des anhaltenden Handelsstreits zwischen den USA und China sowie der EU verdüsternden internationalen Rahmenbedingungen, von denen die Region mit ihrem exportorientierten Entwicklungsmodell abhängig ist, verheißen trotz national in der Regel solider Wirtschaftsordnungen auch in den kommenden Jahren keine günstigen Perspektiven.

Diese politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen, die von einem schwindenden Vertrauen in Demokratie und Politik begleitet sind, erschweren naturgemäß das politische Gestalten. Zudem sind konsensfähige Transformationsprojekte angesichts von vielschichtigen und divergierenden Interessenlagen immer schwerer zu entwickeln. Illiberale Kräfte und eine anhaltende oder gar wachsende politische Polarisierung in mehreren Ländern – wie in Brasilien oder Kolumbien – belasten zusätzlich eine an BTI-Zielen ausgerichtete demokratische Governance. Dennoch: Abgesehen von den dezidiert transformationsadversen Regimen ist nach BTI-Maßstäben die Governance-Bilanz in Lateinamerika und der Karibik noch immer relativ solide, wenngleich die transformationspolitischen Zielsetzungen in ihrem Profil unschärfer geworden und stärker vom muddling-through des politischen Alltags überlagert werden.

Im intraregionalen Vergleich driftet die Region weiter auseinander zwischen den institutionell relativ soliden Ländern vor allem in Südamerika und den Ländern im Drogenkorridor von Venezuela über Zentralamerika (Ausnahme: Costa Rica) nach Mexiko. So sind Chile, Uruguay und – mit gleichwohl wachsenden Problemen – auch Costa Rica unter den bestbewerteten Ländern des BTI, während die Region nach wie vor auch „worst performer“ der politischen Transformation (Kuba, Venezuela), der

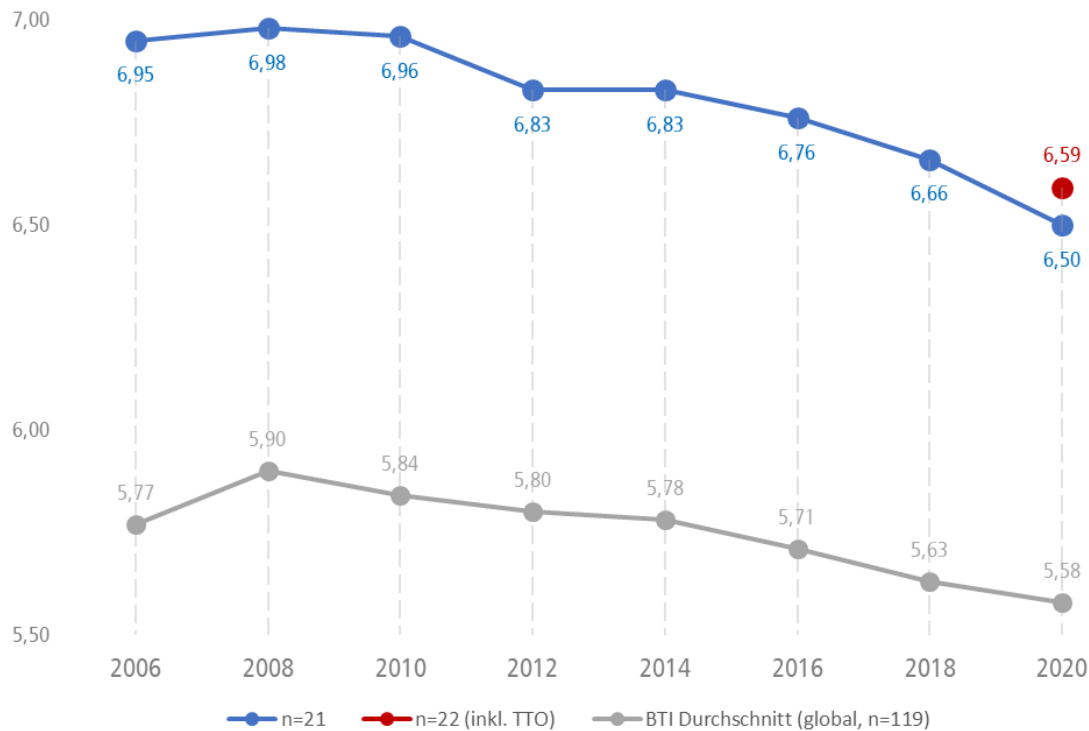
marktwirtschaftlichen Transformation (Haiti, Venezuela) und des Managements (Nicaragua, Venezuela) beheimatet.

Weiterhin ungelöst und für die gesamte Region ein Kernproblem ist schließlich die mit dem Drogenhandel verknüpfte alltägliche wie organisierte Kriminalität geblieben. Insbesondere in Zentralamerika und der Karibik sind die Mordraten weiterhin auf dem global höchsten Niveau. Abgesehen von Kriegsgebieten ist weltweit keine Region gewalttätiger. Legt man die offiziellen Statistiken über die Mordraten der einzelnen Länder zugrunde (s. insightcrime.org), so sind im zweijährigen Untersuchungszeitraum bis Januar 2019 weit über eine Viertelmillion Menschen ermordet worden, wobei der größte Anteil auf die bevölkerungsreichen Staaten Brasilien und Mexiko entfällt. Kriminalität ist deshalb zu einem zentralen politischen Thema geworden, das nicht nur in Brasilien, Kolumbien oder Mexiko, sondern mittlerweile auch in Chile, Costa Rica und gar Uruguay die Öffentlichkeit bewegt. Stringente Lösungsansätze sind jedoch nicht in Sicht, schon gar nicht auf regionaler Ebene.

Politische Transformation

Demokratie ist in Lateinamerika wieder stärker unter Druck geraten. Zum einen haben es mehrere Präsidenten verstanden, ihre Macht mit verfassungsmäßig dubiosen oder gar offen autoritären Manövern zu festigen, auszuweiten oder sich durch Krisen zu navigieren. Zum anderen droht dem Kontinent ein neuer Polarisierungs- und Populismus-Schub, wie er etwa am Phänomen Bolsonaro festzumachen ist. Dessen Wahl verdeutlicht auch, dass sich eine konservative, religiös grundierte Konterrevolution abzeichnet, die die sozio-politischen Fundamente der Demokratie aufzulösen beginnt. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, dass das Vertrauen in die demokratischen Regierungen sowie vor allem in die traditionellen politischen Parteien erneut auf einen historischen Tiefpunkt gesunken ist. Zwar bewegt sich die Region hinsichtlich ihres politischen Transformationsniveaus noch deutlich über dem Gesamtdurchschnitt des BTI – und damit (allerdings abgeschlagen) auf Rang 2 hinter Ostmittel- und Südosteuropa (7,93) – doch ist durch die autoritären Regressionen und Verhärtungen die durchschnittliche regionale Demokratiequalität zum sechsten Mal in Folge gesunken (s. Abb. 1).

Abb. 1: Politische Transformation in Lateinamerika (BTI 2006-BTI 2020)



Zwar zeigten sich die Demokratien Lateinamerikas im Untersuchungszeitraum mehrheitlich widerstandsfähig gegenüber den intern wie extern gewachsenen Herausforderungen, doch waren in Guatemala und Honduras auch zwei weitere autoritäre Regressionen zu verzeichnen, nachdem schon im BTI 2018 mit Nicaragua eine zentralamerikanische Demokratie in die Autokratie abgeglitten war. Damit verzeichnet der BTI 2020 für Lateinamerika und die Karibik nunmehr sechs Autokratien: zu den drei genannten Ländern gesellen sich Kuba, Venezuela und Haiti, das über die Untersuchungszeiträume hinweg zwischen *failing state*, stark defekter Demokratie und Autokratie hin und her wechselte. Mit dieser Entwicklung erreicht die Region aus dem Blickwinkel der Regimeverteilung einen neuen Tiefpunkt.

Entsprechend sinkt mit diesem autokratischen Schub auch die durchschnittliche Demokratiequalität der Region erneut, noch verschärft durch eine deutliche Zunahme an Repression und Menschenrechtsverletzungen in Nicaragua und Venezuela. Die Proteste in Nicaragua, die sich zunächst an der von Präsident Daniel Ortega angekündigten Rentenreform entzündeten, sich dann aber zu regimekritischen Demonstrationen gegen die Ortega-Dynastie ausweiteten, wurden mit einer ungeahnten Härte derart repressiv bekämpft, wie sie Lateinamerika seit der Ära der Militärdiktaturen nur sehr selten gesehen hatte. In ähnlicher Weise führte die weitere Verhärtung des Regimes von Nicolás Maduro in Venezuela zu aktiveren Anti-Regime-Protesten einerseits, und schärferer Repression andererseits. Die weitere Erosion der staatlichen Institutionen führte überdies dazu, dass Venezuelas Gesamtwert für politische Transformation nunmehr noch unter demjenigen Kubas liegt und in der Region das Schlusslicht bildet (Rang 120 unter 137 Ländern im BTI 2020).

Tab. 1: Entwicklungsstand der politischen Transformation

sich konsolidierende Demokratien	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	gemäßigte Autokratien	harte Autokratien
Werte 10 bis 8	Werte < 8 bis 6	Werte < 6	Werte ≥ 4	Werte < 4
Uruguay	Brasilien		Honduras ▼	Kuba
Chile	Ecuador ▲		Haiti	Venezuela
Costa Rica	El Salvador		Guatemala ▼	
Trinidad und Tobago*	Panama		Nicaragua	
Jamaika	Bolivien			
Argentinien	Dominikanische Republik			
	Kolumbien			
	Paraguay			
	Peru			
	Mexiko			

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2020. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Demokratie-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2018, Punkte bezeichnen zerfallende Staaten.
* Neu im Ländersample des BTI

Lag der regionale Durchschnittswert der politischen Transformation im BTI 2008 – dem Höhepunkt der Demokratieentwicklung in dem vom BTI erfassten Zeitraum seit 2006 – noch bei 6,98 Punkten, so ist er aufgrund der skizzierten Entwicklungen nunmehr auf 6,50 zurückgegangen und damit um 0,48 geringer als im BTI 2008 und um 0,16 als im BTI 2018 (s. Abb. 1). Trinidad und Tobago, das neu in das Sample aufgenommen wurde, hat seit seiner Unabhängigkeit von Großbritannien im Jahr 1962 über die Zeit eine robuste parlamentarische Demokratie entwickelt, auch wenn Schwächen in der Gewaltenteilung, grassierende Korruption und sehr hohe Kriminalitäts- und vor allem Mordraten – ein Signum der kleinstaatigen Karibikwelt – das Bild deutlich trüben. Mit einem relativ hohen politischen Transformationswert von 8,45 Punkten reiht sich das Land auf Rang 4 vor Jamaika ein (und hebt damit den regionalen Durchschnittswert auf 6,59).

Neben Nicaragua und Venezuela beeinträchtigen in erster Linie die beiden autoritären Regressionen in Guatemala und Honduras die demokratische Vorreiterrolle der Region. Allerdings blieben internationale und regionale Proteste gegen den dortigen Demokratieabbau weitgehend aus, und auf diplomatischer Ebene wurden die Präsidenten Juan Orlando Hernández und Jimmy Morales eher hofiert denn geächtet. Honduras wird seit dem BTI 2020 als Autokratie geführt, da es in zwei der essentiellen Demokratie-Kriterien (freie und faire Wahlen, Gewaltenteilung) nicht mehr die Minimalanforderungen erfüllt. Beide demokratischen Defekte haben indes eine längere Vorgeschichte.

In punkto Wahlen reicht diese bis in die Amtszeit von Hernández als Parlamentspräsident (2009-2013) zurück, als die damaligen Richter des Obersten Gerichtshofs abgesetzt und durch Richter ersetzt wurden, die der Regierungspartei Partido Nacional (PN) nahestehen. Die Verfassungskammer dieses Gerichts entschied im Jahr 2016, dass die bis dahin in der Verfassung explizit verbotene Wiederwahl des Präsidenten gegen die Verfassung verstoße. Auch die Wahlbehörde (Tribunal Supremo Electoral, TSE - gleichzeitig auch das Oberste Wahlgericht) war in der Zwischenzeit mit parteinahen Gefolgsleuten besetzt worden. Am 17. Dezember 2017 wurde Hernández mit nur 42,9% und einem

knappen Vorsprung von 1,5% zum Sieger der Präsidentschaftswahlen vor Oppositionskandidat Salvador Nasralla erklärt. Zum Zeitpunkt der Auszählung von 57% der Stimmen lag Nasralla mit einem Vorsprung von 5% vor Hernández, als das TSE bekanntgab, dass einer der Server des Rechenzentrums technische Probleme hatte. Nachdem das System nach vielen Stunden wieder lief, hatte sich der Trend der Auszählung zugunsten von Hernández gedreht, der schließlich nach offiziellen Angaben mit einem Vorsprung von rund 50.000 Stimmen gewann. Die Kandidaten der Opposition erkannten und erkennen die Ergebnisse bis heute nicht an.

Laut Electoral Integrity Project ist die wahrgenommene Integrität dieser Wahlen eine der niedrigsten weltweit und die drittniedrigste in der Region, nur geringfügig glaubwürdiger als die Wahlen in Nicaragua (2016) und Haiti (2016). Während mehrere Regierungen (wie die Vereinigten Staaten, Kanada oder Mexiko) den Sieg von Hernández anerkannten, sprach die OAS von weit verbreiteten Unregelmäßigkeiten, bezweifelte die Gültigkeit der offiziellen Ergebnisse und kam zu dem Schluss, dass Neuwahlen notwendig seien. In dieser Hinsicht ist bemerkenswert, dass der Bericht der Wahlbeobachtermission der OAS in seinem Tonfall kritischer war als der der EU, die im Wesentlichen die Erklärung eines "technischen Fehlers" akzeptierte. Diese verhaltene Reaktion gab der Regierung die notwendige politische Deckung, um die Proteste nach den Wahlen gewaltsam niederzuschlagen. Politische Polarisierung und postelektorale Repression haben im Verbund mit horrender Korruption und Gewalt zu einem weiteren Vertrauensverlust in die Institutionen des Staates geführt.

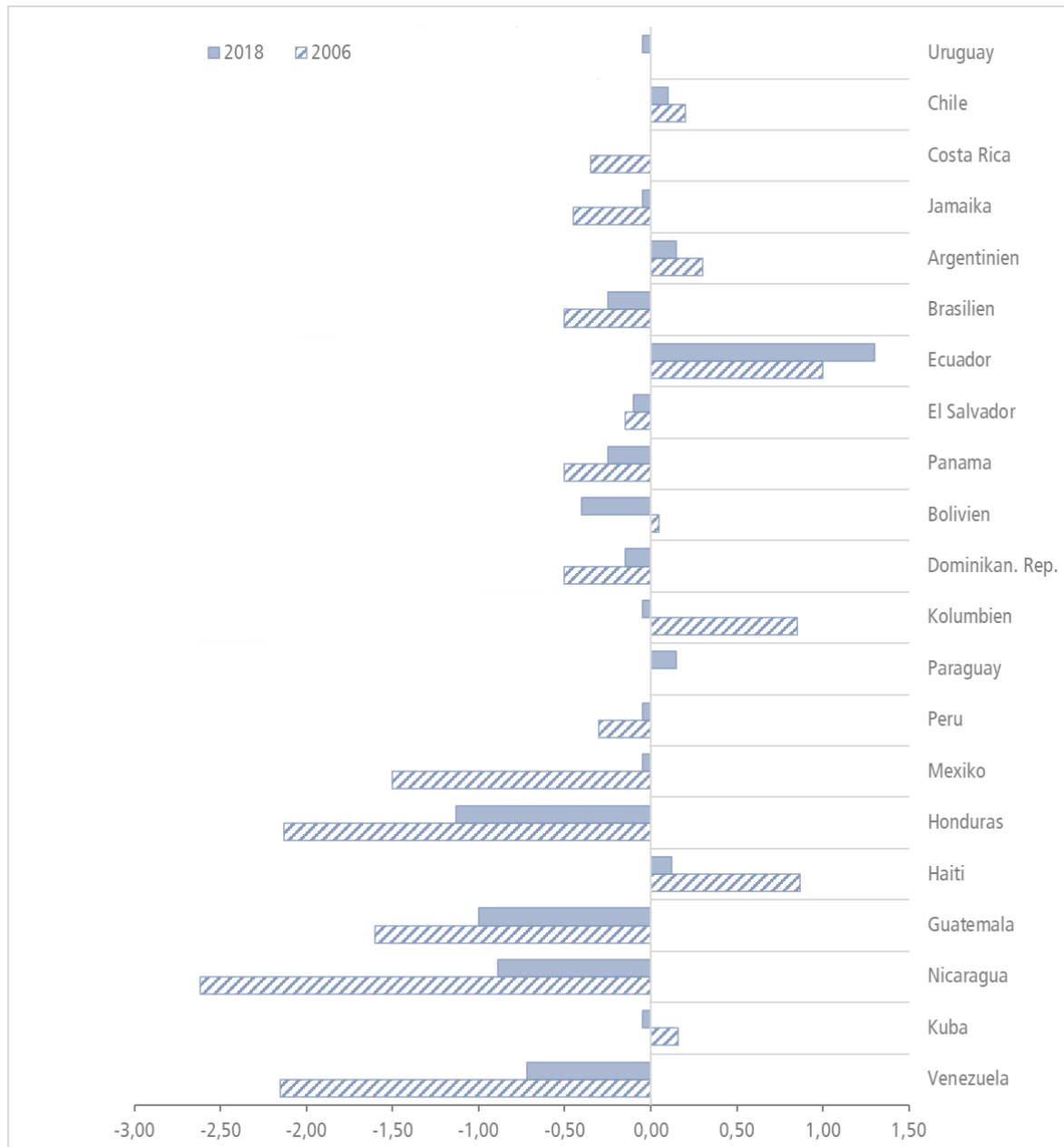
Daneben fast unbemerkt haben sich Exekutive und die vom PN kontrollierte Legislative auch weitgehend unabhängig von der Dritten Gewalt gemacht, sprich die checks and balances auf Kosten der Judikative weitgehend ausgeschaltet. Neben den bereits genannten Einschränkungen der Unabhängigkeit der Justiz ist hier die wachsende Aversion von Teilen der Elite gegen die Mission zur Bekämpfung von Korruption und Straffreiheit in Honduras (Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, MACCIH) zu nennen, die vor allem aufgrund von Bürgerprotesten vereinbart wurde. Im Jahr 2016 nahm die OAS – gestützt auf ein von der innenpolitischen Lage erzwungenes Ersuchen von Präsident Hernández – die Tätigkeit der MACCIH auf, die allerdings mit geringeren Kompetenzen ausgestattet ist als ihr guatemaltekisches Pendant CICIG. Wie CICIG geriet auch MACCIH alsbald aufgrund einiger Erfolge in die Kritik betroffener Machtcliquen, weshalb ihr zunehmend Steine in den Weg gelegt wurden und ihr Mandat, das im April 2020 ausläuft, wenig Aussicht auf Verlängerung hat.

In Guatemala fand unterdessen – wie ein Beobachter treffend anmerkte – ein Staatsstreich in Zeitlupe statt, im Wesentlichen ausgelöst durch und gerichtet gegen die UN-gestützte Internationale Kommission gegen die Straflosigkeit (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG). Die Klassifikation als Autokratie, die der BTI dem politischen Regime nunmehr zuschreibt, ist auf die dadurch nunmehr fast vollständige Aushebelung der Gewaltenteilung zurückzuführen. CICIG hatte in den Jahren ihres Bestehens seit 2006 teils spektakuläre Erfolge im Kampf gegen Korruption und Straflosigkeit aufzuweisen – wie etwa gegen Morales Vorgänger Otto Pérez – und hatte gerade deshalb wiederholt scharfe Kritik von Seiten der Eliten Guatemalas provoziert.

Die Anti-CICIG-Kampagne verschärfte sich, als auch Präsident Morales (wegen illegaler Wahlkampf-Finanzierung), Angehörige seiner Familie (wegen Betrugs) sowie seine Partei Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación) ins Visier der CICIG gerieten. Sie führte schließlich zur faktischen Funktionsunfähigkeit von CICIG, nachdem bereits im September ihrem Leiter Iván Velásquez wegen „Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ die erneute Einreise nach Guatemala verwehrt und eine Entscheidung des Verfassungsgerichts pro CICIG von Exekutive und Legislative ignoriert wurden. Drei Verfassungsrichter, die in mehreren Fällen die Anti-CICIG-Maßnahmen der Regierung für unwirksam und auch Morales Verfügung zur Beendigung des CICIG-Mandates für verfassungswidrig erklärten, wurden überdies mit Unterstützung des Obersten Gerichtshofs wegen Verstoßes gegen die Verfassung angeklagt. Im Dezember widerrief die Regierung den Diplomatenstatus von elf ausländischen CICIG-Mitarbeitern, darunter einige der wichtigsten Ermittler, und zwang sie, das Land zu verlassen. Im Januar 2019 erklärte die Regierung die Zusammenarbeit mit der CICIG einseitig für beendet, was zwar nach dem Abkommen widerrechtlich ist, aber letztlich de facto – da auch die Abgeordneten des Nationalkongresses gegen CICIG eingestellt waren – dazu führte, dass das Abkommen mit den Vereinten Nationen nicht erneuert wurde und CICIG im September 2019 ihre Arbeit beendete.

Solche autoritären Tendenzen machen die steigende Besorgnis zahlreicher Beobachter der lateinamerikanischen Demokratieentwicklung verständlich. So spricht der Latinobarómetro in der Analyse der Daten seiner 2017-Erhebung vom „Ende der Dritten Welle der Demokratie“ in Lateinamerika, nicht zuletzt deshalb, weil die Unterstützung der Demokratie in der letzten Dekade drastisch abgenommen und die Indifferenz gegenüber dem Regimetypp deutlich zugenommen hat. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass weite Teile der Bevölkerung aufgrund mangelnder Problemlösungsfähigkeit und/oder Korruption der gewählten Regierungen das demokratische Regierungssystem zunehmend als Elitenprojekt und nicht als inklusiv und partizipativ wahrnehmen. Ähnlich ist es auch in zahlreichen anderen Analysen und Kommentaren zu lesen. Ist also die Demokratie im einst als Hoffnungsträger bezeichneten Kontinent schwindstüchtig geworden, oder gibt es auch gegenläufige Strömungen und Bewegungen?

Zunächst ist festzuhalten, dass die sinkenden politischen Transformationswerte in Guatemala, Honduras, Nicaragua und Venezuela eines nicht widerspiegeln, nämlich die aktive, und in den Fällen Nicaraguas und Venezuelas im Rückblick sogar eher gestärkte Opposition. Zwar haben sowohl Ortega wie Maduro es bis jetzt verstanden haben, mit allen Mitteln immer weiter auf Zeit zu spielen und insbesondere in China und Russland internationale Unterstützer zu finden – ein Prozess, der sich auch nach dem BTI-Stichdatum fortgesetzt hat. Dennoch hat sich in Nicaragua aus einer stark zersplitterten Opposition eine nunmehr kompaktere Oppositionsbewegung gegen das Ortega-Regime entwickelt, die auch die katholische Kirche und Teile der Unternehmerschaft umfasst. In Venezuela führte die für viele Beobachter überraschende „Selbst-Ausrufung“ des Parlamentspräsidenten Juan Guaidó zum Präsidenten im Januar 2019 ebenfalls zu einer dezidiierteren Frontstellung gegenüber dem Maduro-Regime. Nicht zuletzt können sich die beiden Oppositionsbewegungen mittlerweile auch durch eine entschiedeneren Unterstützung weiter Teile der regionalen wie der internationalen Gemeinschaft gestärkt sehen, wie etwa durch die Lima-Gruppe – eine Unterstützung, die noch vor einiger Zeit eher spärlich oder halbherzig ausgeprägt war, wie noch bei der Analyse der BTI 2018-Daten für Lateinamerika kritisiert.

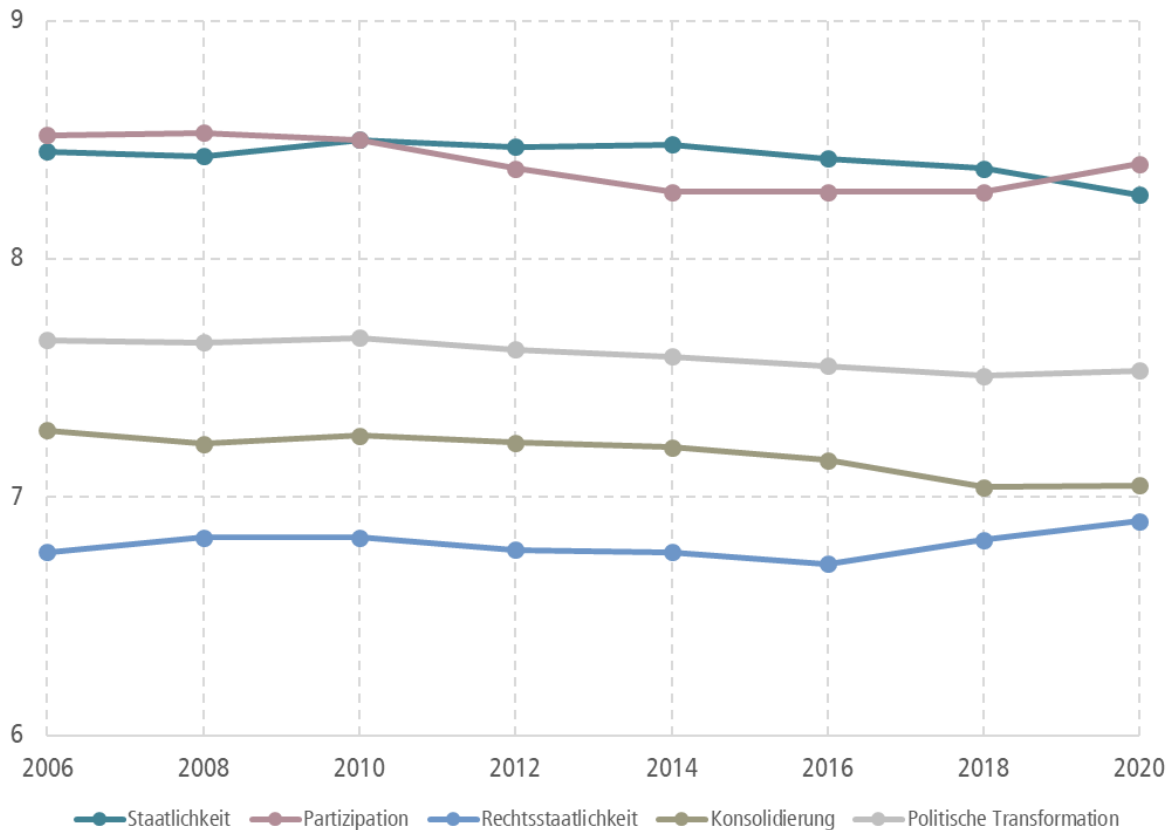
Abb. 2: Politische Transformation: Veränderungen BTI 2006 - BTI 2020 bzw. BTI 2018 - 2020

Die Anordnung der Länder erfolgt nach dem BTI 2020-Wert im Demokratie-Index.

Des Weiteren ist festzuhalten, dass im Wesentlichen die vier genannten Autokratien für die signifikanten Einbrüche der Demokratiequalität verantwortlich sind – sowohl im Vergleich zum BTI 2018 als auch zum BTI 2006. Lediglich das von Drogenkrieg und Korruption zerrüttete Mexiko hat im längerfristigen Trend ähnlich stark verloren, insbesondere im Bereich der politischen Partizipation, während die übrigen Länder eher geringere Verluste oder gar Gewinne zu verzeichnen haben (s. Abb. 2). Ungeachtet also jener vier Autokratien, die über ein mehr oder weniger großes Re-Demokratisierungspotential verfügen, zeigt der Blick auf jene 15 Demokratien, für die BTI-Zeitreihen vorliegen, dass sie bei allen Schwankungen im Schnitt eine erstaunliche Stabilität bzw. Resilienz seit 2006 an

den Tag legen. Dies wird noch deutlicher sichtbar, wenn man für diese Länder die Zeitreihen seit dem BTI 2006 nach den einzelnen Demokratiekrterien aufschlüsselt. Wie Abbildung 3 festhält, zeigen sich in der Summe sowohl beim Gesamtwert für politische Transformation wie auch bei den Werten der einzelnen Kriterien für diese 15 Demokratien nur äußerst geringe Veränderungen.

Abb. 3: Politische Transformation - gesamt und Kriterien (Demokratien), BTI 2006-BTI 2020



Mittelwerte der Kriterien bzw. des Gesamtwerts zum politischen Transformationsstand der 15 Demokratien des BTI 2020 (LAC 15; d.h. ohne TTO); Konsolidierung fasst die Kriterien 4 und 5 in einem Wert zusammen (Mittelwert).

Allerdings – und wenig überraschend – trifft diese Stabilität nur auf den länderübergreifenden Durchschnitt der aggregierten Werte zu, und keineswegs auf die Entwicklungen einzelner Demokratien über die Zeit. Während vor allem die Länder mit hoher Demokratiequalität (Uruguay, Chile, Costa Rica, mit Abstrichen auch Jamaika) über die Zeit hinweg stabil sind, sind in anderen Fällen durchaus negative, volatile, aber auch positive Entwicklungen zu konstatieren. Für die defekten Demokratien scheint sich somit erneut zu bestätigen, dass sie – gerade nach den Amtsantritten neuer Regierungschefs – anfälliger für Auf- und Abschwünge sind, aber auch über das Potenzial für Re-Justierungen verfügen (s. Anhang 1).

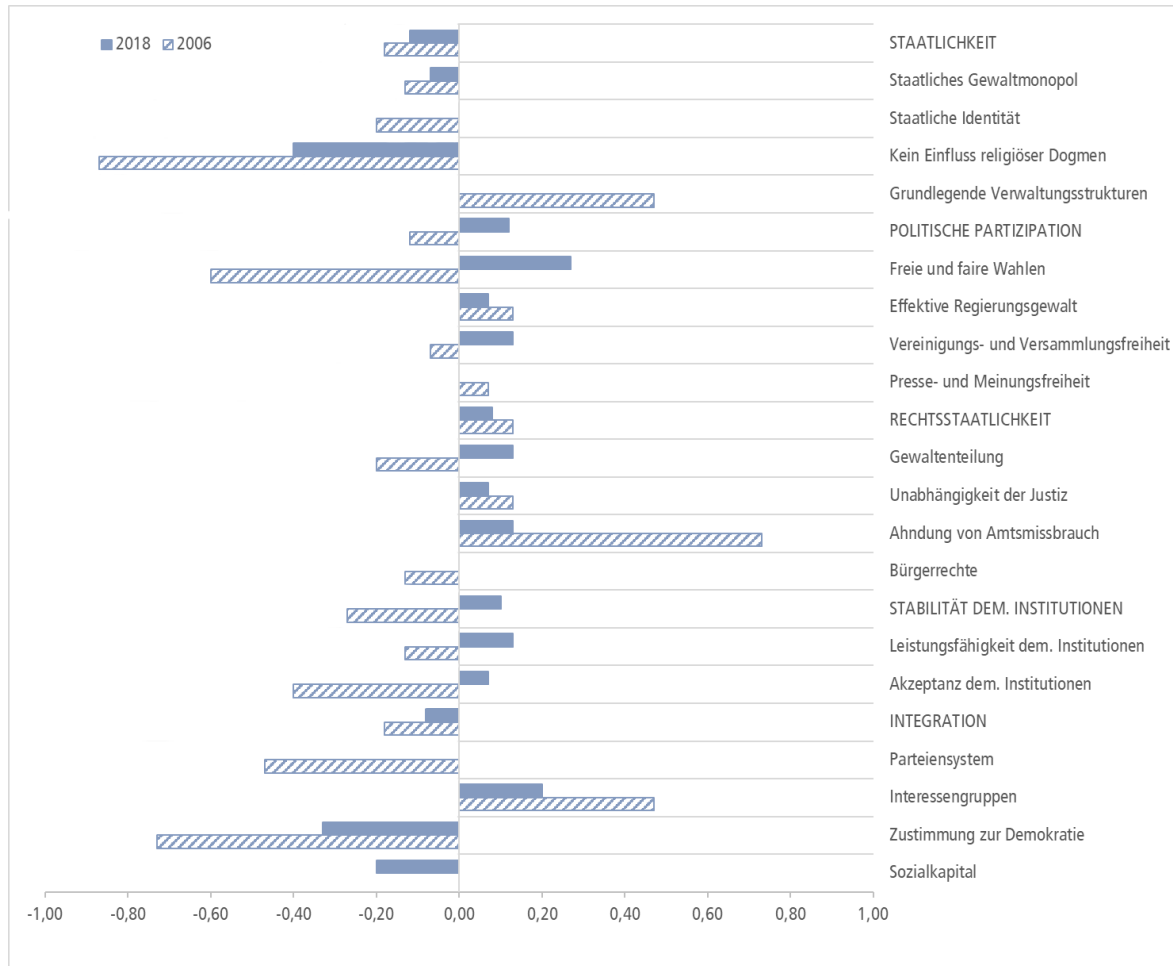
Diese Volatilität gilt im Positiven wie im Negativen: Während etwa Argentinien unter den Kirchner-Regierungen einen sukzessiven Verlust an Demokratiequalität erlebte, hat sich die Tendenz in der Amtszeit von Präsident Mauricio Macri wieder umgekehrt, um in etwa wieder das im BTI 2006

attestiertes Niveau zu erreichen; allerdings droht dem Land eine erneute Achterbahnfahrt, sollte Cristina Fernández de Kirchner bei den Wahlen 2019 (als Vize-Präsidentin) an die Macht zurückkehren. Im Untersuchungszeitraum zeigte sich auch in Ecuador, dass konsensorientiertes und rechtsstaatliches Handeln auch in polarisierten Kontexten mehrheitsfähig ist und die Selbstheilungskräfte der Demokratie stärken kann, nachdem diese unter Präsident Rafael Correa (bis 2017) zunehmend unter Druck geraten war. In Brasilien wiederum droht seit der Amtsübernahme von Präsident Bolsonaro ein weiterer Schritt in die entgegengesetzte Richtung, die sich schon zuvor – im Zuge der Amtsenthebung von Dilma Rousseff und der Folgerregierung unter Michel Temer – angedeutet hatte.

Zurzeit erinnert die politische Lage in Brasilien an die Situation vor dem so genannten „Selbstputsch“ in Peru 1992, als Präsident Alberto Fujimori – ebenso ohne Mehrheit im Kongress und ohne hinreichende Unterstützung durch die Konservativen – die institutionelle Blockade durch eine militärisch gestützte Aushebelung der Gewaltenteilung löste. Doch auch dies ist eine für Lateinamerika nicht untypische Situation, die Juan Linz (1990) in seinem Diktum der „perils of presidentialism“ zusammenfasst und diese Regierungsform als zu rigide gegenüber parlamentarischen Systemen bezeichnet hatte. Angesichts der wachsenden Feindseligkeit der Anhänger und Parteifreunde Bolsonaros gegenüber dem Parlament darf man gespannt sein, ob Bolsonaro dieses Treiben unterbindet, oder ob bzw. wann er selbst in eine derartige Konfrontation einsteigt, um seinen Wählern „Erfolge“ vorzulegen, und die Kooperationsbereitschaft des Kongresses überstrapaziert. Brasilien steuert auf diese Wahl zwischen Kooperation und Konfrontation zu, die nicht zuletzt durch einen weiteren Niedergang der politischen Auseinandersetzungskultur über die gesellschaftlich relevanten Probleme – die zur Fülle existieren – belastet wird.

Während die politische Substanz der 15 Demokratien, wie in Abbildung 3 anhand der Kriterien festgehalten, durchschnittlich stabil geblieben ist, weisen die Bewegungen in einzelnen Indikatoren auf einige grundlegende Veränderungen in den Demokratiestrukturen hin, die sowohl Anlass zur Hoffnung als auch zur Sorge geben – wobei letztere überwiegen. Von den positiven Entwicklungen ist zunächst die signifikante Verbesserung bei der Ahndung von Amtsmissbrauch in Demokratien hervorzuheben (+0,73 seit dem BTI 2006; +0,13 seit dem BTI 2018), auch wenn das Niveau (6,40) noch immer als suboptimal anzusehen ist. Im internationalen Vergleich zu allen 137 BTI-Ländern (mit einem Durchschnittswert von 4,55) ist dies allerdings zumindest eine hoffnungsvolle Entwicklung. Zu diesem Anstieg trugen vor allem Argentinien, Brasilien, Ecuador und Paraguay mit Verbesserungen von 2 oder mehr Punkten im Vergleich zum BTI 2006 bei, doch Fortschritte waren auch in weiteren Ländern festzustellen (Chile, Costa Rica, Kolumbien und Panama).

Abb. 4: Politische Transformation: Veränderungen der Bewertungen des BTI 2020 für Kriterien und Indikatoren (Demokratien) im Vergleich zum BTI 2006 und BTI 2018



Differenz der Mittelwerte von Kriterien und Indikatoren der 15 Demokratien im BTI 2020 (ohne Trinidad und Tobago) im Vergleich zu BTI 2006 bzw. BTI 2018.

Umgekehrt hatte diesbezüglich nur Mexiko Verluste in größerem Maße zu verzeichnen, was in erster Linie auf den Einfluss von Drogenmafias und deren Geldern zurückzuführen ist – ein Problem, das vor allem auch Zentralamerika betrifft und insgesamt die sozialen, ökonomischen und politischen Strukturen unter enormen Druck setzt. Auf der anderen Seite sind Chile und Uruguay zusammen mit Estland, Litauen und Taiwan die einzigen Länder im BTI-Sample, die den Höchstwert von 10 bei der Ahndung von Amtsmissbrauch erzielen. In Peru ist auffällig, dass fast alle ehemaligen Präsidenten, die seit 1980 amtiert haben, inhaftiert oder der Strafverfolgung ausgesetzt sind (Fujimori 1990-2000; Toledo 2001-2006; Humala 2011-2016; Kuczynski 2016-2018; zudem der 2019 verstorbene Alan García 1985-1990 und 2006-2011). Diese prominenten Fälle besitzen zwar eine große Signalwirkung und schärfen das Bewusstsein der Öffentlichkeit weiter, doch ist – gerade mit Blick auf die dezentrale politische Struktur Perus – auch festzuhalten, dass in weiten Bereichen des politischen Systems eine ähnlich konsequente Strafverfolgung noch aussteht, wozu – wie in anderen Ländern auch – verbreitete Dysfunktionalitäten in der Justiz beitragen.

Diese regionale Entwicklung zeigt zweierlei. Zum einen ist Korruption zwar noch immer weit verbreitet, doch ist deren Akzeptanz über die Jahre hinweg deutlich gesunken, was zusammen mit einer kritischen Presse für ein verbessertes Klima der Strafverfolgung sorgt. Gerade im historischen Rückblick spiegeln die BTI-Daten hier in der Tat einen substantiellen Fortschritt wider. Zum andern aber besteht auch ein gewisses Dilemma, wie die zahlreichen Vorwürfe einer Politisierung der Justiz bzw. einer politisch motivierten Strafverfolgung von Korruptionsfällen nahelegen, von denen der Fall Lula versus Moro in Brasilien nur der prominenteste ist. Im Zentrum stehen dabei die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz oder zumindest eine entsprechende Perzeption derselben: Tatsächlich ist diese hauptsächlich durch politische Akteure und deren mangelnden Respekt vor grundlegenden Spielregeln mit verursacht – quasi ein historisches Erbe –, so dass unter dem Strich ein beträchtliches Maß an Unsicherheit über Instrumentalisierung oder Einseitigkeit der Justiz bleibt. Eine Folge davon lässt sich in Argentinien beobachten: In kaum einer anderen halbwegs funktionierenden Demokratie werden der Hyperkorruption verdächtige Politiker wie Cristina Fernández oder in früheren Zeiten Carlos Menem durch ihre – parteiübergreifend gewährte – parlamentarische Immunität derart vor Strafverfolgung geschützt, dass sie nahezu unbehelligt ihren politischen (und anderen) Geschäften nachgehen können.

Ein ähnlicher Aufwärtstrend wie bei der Ahndung von Amtsmissbrauch ist im regionalen Durchschnitt ansonsten nur hinsichtlich der Vielfalt, Repräsentativität und Kooperationsbereitschaft von Interessengruppen (+0,47) zu registrieren. Allerdings kontrastiert dieser Konsolidierungswert mit einem identischen Rückgang im Bereich der Parteiensysteme, was insgesamt auf eine eher bedenkliche Entwicklung hinweist. Zwar dienen beide Sozialsysteme der Vermittlung zwischen Gesellschaft und politischem System, doch scheinen die Daten auf eine Verlagerung vom höher aggregierten Modus der parteibasierten Meinungs- und Willensbildung hin zum mehr partikularistischen Modus „pluralistischer“ Interessengruppen hinzuweisen, die realiter zumeist ein heterogenes Gefüge unterschiedlich machtvoller Gruppen darstellen. Lediglich in Jamaika und Uruguay sind die Parteiensysteme stabil und funktionsfähig, während selbst in Chile und Costa Rica die Repräsentationsstrukturen im Umbruch sind.

Zur Schwäche der Parteien(-Systeme) tritt ein weiterer Faktor hinzu, der auf tiefgreifende Verschiebungen in der Interessenartikulation und -aggregation hinweist. Der Einfluss religiöser Dogmen ist in den letzten Jahren besonders stark gewachsen: In den 15 Demokratien ist hinsichtlich der säkularen politischen Verfasstheit seit dem BTI 2006 ein Rückgang um 0,87 und seit BTI 2018 um 0,40 Punkte zu verzeichnen. Diese auch auf globaler Ebene anhaltende Entwicklung betrifft einige Länder in besonderem Maße (Brasilien, Dominikanische Republik, Guatemala, Kolumbien und Mexiko), aber auch Costa Rica, El Salvador, Jamaika, Nicaragua, Panama, Paraguay und Peru sind betroffen – und damit mehr als die Hälfte der hier untersuchten Länder.

Hintergrund dieser Tendenz ist primär der wachsende Einfluss evangelikaler Kirchen, und zudem die in einigen Ländern noch immer erzkonservative Position der nach wie vor mächtigen katholischen Kirche. Beide ziehen – gewollt oder ungewollt – gemeinsam an einem neo-konservativen Strang, der sich insbesondere bei umstrittenen Themen wie Abtreibung, Gleichberechtigung, Geschlechteridentitäten, LGBT oder homosexueller Ehe äußert und in einigen Ländern zur Blockade von Reformen, etwa im ohnehin restriktiven Abtreibungsrecht, führte. Es sind aber insbesondere die

evangelikalen Kirchen, die in der gesamten Region eine Art konservative Revolution vorantreiben, deren Kern in einer engen Vision christlicher Werte liegt und insbesondere als Verteidigung bzw. Förderung christlicher Familienwerte vorgetragen wird. Dabei profitieren sie von ihrer Nähe und dem direkten Kontakt zu den unterprivilegierten Gesellschaftsschichten, die sie nicht nur über konservative Glaubensbotschaften erreichen, sondern vor allem auch über Dienstleistungen, die sonst weder der Staat noch andere Organisationen bieten (Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung, Unterstützung bei der Arbeitssuche).¹

Gut die Hälfte der Gutachten des BTI 2020 thematisieren den wachsenden Einfluss dieser Kirchen auf die Politik, wobei der Bogen von den funktionierenden Demokratien Chile und Costa Rica über Brasilien und Kolumbien bis hin zu den besonders betroffenen Ländern Zentralamerikas – Guatemala, Honduras, Nicaragua – reicht. Neben dem großen Einfluss evangelikaler Zirkel in Brasilien sorgte etwa in Costa Rica mit Präsidentschaftskandidat Fabricio Alvarado ein evangelikaler Laienprediger dafür, die Wahlen 2018 quasi zu einem Referendum über die Rechte von Homosexuellen zu machen. Nachdem der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IACHR) ein Urteil erlassen hatte, das Costa Rica zur Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe verpflichtete, versprach Alvarado, das Land im Falle eines Sieges aus der Gerichtsbarkeit des IACHR zurückzuziehen, unterlag allerdings in der Stichwahl mit etwa 40:60 gegen Carlos Alvarado. In eine ähnliche Richtung zielen auch die übrigen evangelikalen Strömungen, Bewegungen und vereinzelt auch Parteien, die überall in der Region gegen die so genannte „Gender-Ideologie“ antreten.

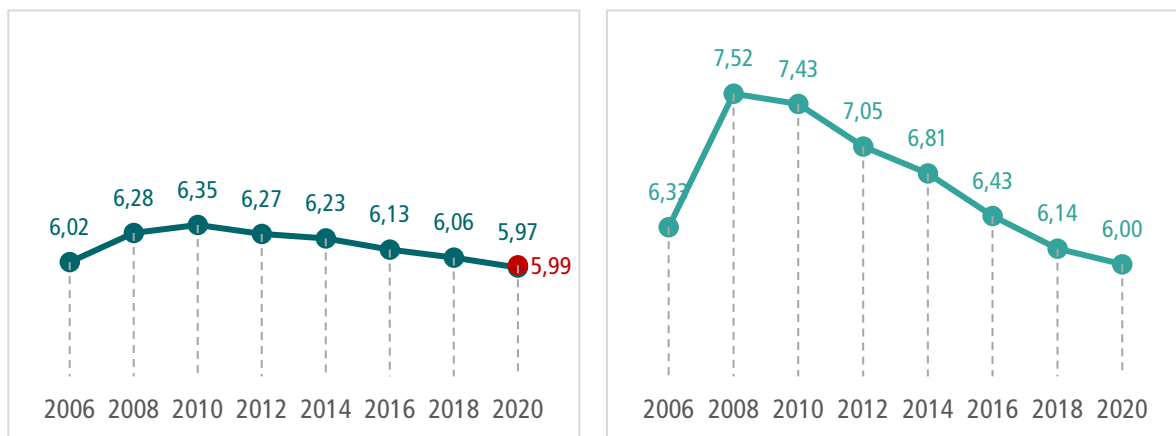
Die politische Wirkung dieser konservativen Propaganda entfaltet sich auf mehreren Ebenen. So binden diese Kirchen eine ohnehin eher konservativ orientierte, aber bislang weitgehend exkludierte Massenbasis. Auch transportieren sie ihre dezidiert konservative Ideologie über einen Wertediskurs, der die gesellschaftliche Polarisierung befördert und Kompromiss und Verhandlungen tendenziell ausschließt. Dieser „populistische Manichäismus“ (Malamud 2018) stärkt tendenziell konservative politische Kräfte gegenüber linken Parteien und provoziert, wie Corrales (2018) es zuspitzt, eine Rückkehr zur klassischen lateinamerikanischen Polarisierung des 19. Jahrhunderts zwischen konservativen und antiklerikalen Kräften. Vor diesem Hintergrund ist beunruhigend, dass die Zustimmung zur Demokratie weiter gesunken ist – bezogen auf die 15 Demokratien weist der BTI für die letzten zwei Jahre ein Minus von 0,33 aus und für dieses Jahrzehnt sogar einen dramatischen Einbruch von -1,07. Repräsentationsschwäche, wachsender Einfluss religiöser Dogmen und sinkende Zustimmungswerte zu Demokratie: hier zeichnet sich eine illiberale und polarisierende Strukturentwicklung ab, die autoritären Tendenzen Vorschub zu leisten droht.

¹ Zu knappen Überblicken und Analysen vgl. Malamud 2018; Corrales 2018.

Wirtschaftliche Transformation

Weiterhin stagniert Lateinamerikas Transformation zu einer Marktwirtschaft mit sozialstaatlicher und nachhaltiger Einbettung auch im BTI 2020. Auch wenn erneut ein leichter durchschnittlicher Rückgang des regionalen wirtschaftlichen Transformationsstands gegenüber dem BTI 2018 festzustellen ist (Abb. 5, links), der seit dem Peak im BTI 2010 anhält, so ist dies aktuell den rückläufigen Entwicklungen in lediglich drei Ländern geschuldet: Nicaragua (-0,71), Venezuela (-0,68) und – in etwas geringerem Maße – Kuba (-0,46). Ohne diese teils drastischen Negativentwicklungen wäre das regionale Transformationsniveau nahezu identisch mit dem des BTI 2018. Trinidad und Tobago, erstmals im Sample vertreten, hebt mit seinem Gesamtwert (6,54) den regionalen Durchschnitt (5,99) leicht an. Mittelfristig allerdings drückt vor allem auch die Krise Brasiliens (-0,90) auf die Transformationsbilanz.

Abb. 5: Entwicklung von wirtschaftlicher Transformation und Leistungsstärke (BTI 2006-BTI 2020)



Durchschnittswerte für den Gesamt-Index wirtschaftliche Transformation (links) bzw. das Kriterium volkswirtschaftliche Leistungsstärke (rechts). Im Schaubild links ist die Entwicklung für die 21 Länder seit dem BTI 2006 festgehalten, der rote Wert (5,99) repräsentiert den Durchschnittswert unter Einschluss von Trinidad und Tobago im BTI 2020.

Zum großen Teil ist die zwischenzeitliche Varianz durch einen Faktor bestimmt, nämlich die Performance der Ökonomien in der Region (Abb. 5, rechts), die getragen vom einsetzenden Ressourcen-Boom einen signifikanten Anstieg bis etwa ins Jahr 2010 erlebte, seither aber kontinuierlich schwächer wird. Durch den drastischen Rückgang an Exporteinnahmen wurde auch seit Mitte des Jahrzehnts die Fiskalstabilität stark beeinträchtigt, da nicht wenige Regierungen massive Schwierigkeiten haben, eine ausgewogene Haushalts- und Schuldenpolitik in einem ungünstiger werdenden weltwirtschaftlichen Umfeld zu gewährleisten. Diese Daten spiegeln gleichermaßen die Stärken wie auch die immensen strukturellen Schwächen der meisten Volkswirtschaften der Region wider: Sie sind weitgehend marktwirtschaftlich orientiert, verfügen über einigermaßen solide Wirtschaftsordnungen, sind durchaus an sozialpolitischen Korrekturmechanismen orientiert – doch mangelt es ihnen an grundlegenden wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, die aus dem Dilemma mangelnder Produktivität herausführen könnten.

Deshalb bleibt die Situation in den meisten Ländern – wie schon im BTI 2018 – im Wesentlichen unverändert: Von Mexiko bis Brasilien befinden sich die Länder in der *middle income trap*, die neben geringer Produktivität durch weitere Defizite gekennzeichnet ist, wie geringen Investitionen, einem langsamen Wachstum im Sekundärsektor, begrenzter industrieller Diversifizierung und ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen. Insbesondere der in vielen Ländern enorme informelle Sektor behindert die weitere Entwicklung und ist gleichzeitig eine Folge gescheiterter Modernisierungspolitik. Im Großen und Ganzen setzen fast alle Länder auf ein ressourcengetriebenes Wachstum, das von billigen Arbeitskräften und Kapital abhängig ist, während Schritte zum Wachstum auf der Grundlage hoher Produktivität und Innovation nur punktuell vorhanden sind.

Die Daten des BTI legen nahe, dass gerade die Bildungssysteme fast durchweg solchen Anforderungen nicht standhalten: Lediglich Brasilien, Costa Rica, Kuba und Uruguay können einen passablen Standard (je 7 Punkte im BTI 2020) erzielen, der aber bereits weit hinter osteuropäischen und den modernisierten asiatischen Ländern (Singapur, Südkorea und Taiwan mit je 10 Punkten) liegt. Der schwache, noch hinter ostmittel- und südosteuropäischen sowie asiatischen Durchschnittswerten liegende Regionalschnitt von 5,09 Punkten für Bildungs- und Forschungspolitik suggeriert, dass die Region insgesamt im internationalen Wettbewerb schlecht aufgestellt ist und nicht genügend positive Anreize setzt. Zwar hat sich der Durchschnittswert seit dem BTI 2006 (4,71) leicht verbessert, aber nicht in einem Ausmaß, um positive Modernisierungsimpulse zu setzen.

Tab. 2: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

weit fortgeschritten	fortgeschritten	eingeschränkt	stark eingeschränkt	rudimentär
Werte 10 bis 8	Werte < 8 bis 7	Werte < 7 bis 5	Werte < 5 bis 3	Werte < 3
Chile	Costa Rica	Brasilien	Guatemala ▼	Haiti
Uruguay	Peru	Panama	Nicaragua ▼	Venezuela ▼
		Kolumbien	Kuba	
		Trinidad und Tobago*		
		Argentinien		
		El Salvador		
		Mexiko		
		Jamaika		
		Paraguay		
		Dominikanische Republik		
		Ecuador		
		Bolivien		
		Honduras		

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2020. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Wirtschafts-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2018.
* Neu im Ländersample des BTI

Trotz dieses Defizits, das mittelfristig weiter dämpfend auf die Entwicklungsperspektiven wirken könnte, kann Chile zusammen mit Uruguay aufgrund gefestigter ordnungspolitischer Strukturen weiterhin ein weit fortgeschrittener Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation attestiert werden; im Gesamtsample belegen sie mit einem Durchschnittswert von 8,43 gemeinsam Rang 10,

liegen aber deutlich hinter Top-Performer Tschechien (9,79) zurück. Die angesprochene Mischung aus Stagnation und Stabilität spiegelt sich auch in Tabelle 2 wider, die nur wenige Kategorienwechsel anzeigt. Während Costa Rica und Peru ihren fortgeschrittenen Entwicklungsstand hielten, verbleiben die meisten Länder – 13 von 22 – im Status einer eingeschränkten wirtschaftlichen Transformation; Guatemala fiel durch Performanzschwächen (-0,21) knapp aus dieser Kategorie hinaus.

Die eindeutig negativen Entwicklungen im Untersuchungszeitraum beschränken sich so auf drei Länder, in denen die politische Regimelogik massive Auswirkungen auf die Funktionsweise des Wirtschaftssystems hatte und hat: Nicaragua (-0,71), Venezuela (-0,68) und Kuba (-0,46). Am dramatischsten ist die Situation nach wie vor in Venezuela, wo eine Lösung der politischen wie der ökonomischen und sozialen Krise nicht in Sicht ist, da das Maduro-Regime sich mit allen Mitteln an der Macht zu halten versucht. Seit der Amtsübernahme Maduros im Jahr 2013 hat die Regierung die ohnehin aus der Balance gebrachte Volkswirtschaft vollends in den Ruin getrieben. Die Zeitreihe des BTI zum Gesamtwert des wirtschaftlichen Transformationsstands spiegelt dies deutlich wider: von 4,68 im BTI 2014 (Stichdatum Januar 2013 vor Maduros Amtsantritt) über 4,07 (BTI 2016) und 3,14 (BTI 2018) zu nunmehr 2,46 – und damit noch hinter Haiti. Die krasse Misswirtschaft hat im Verbund mit Korruption zu einem beispiellosen wirtschaftlichen Niedergang geführt: Von 2013 bis 2018 verzeichnete das Land einen Rückgang des BIP um 45% und der Importe um 75%, während die Inflation im Jahr 2018 neue Rekordwerte erreichte (929.789,5% nach Angaben des Internationalen Währungsfonds IWF, „nur“ 130.060,2% nach Angaben der Zentralbank Venezuelas, die im Mai 2019 zum ersten Mal nach drei Jahren wieder Zahlen veröffentlichte). 87% der Bevölkerung leben in Armut, verglichen mit 40% im Jahr 1998, als die Bolivarische Revolution an die Macht kam.

Auch in Nicaragua, das über die letzten Jahre eine sukzessive Verhärtung des Ortega-Regimes erlebt hat, ist durch die politische Krise des Jahres 2018 die Logik des Machterhalts als dominante Strategie hervorgetreten. Zuvor hatte es Präsident Ortega mit Kalkül und Raffinesse verstanden, neben der Implementierung von Sozialprogrammen, die unter anderem mit Mitteln der venezolanischen Regierung finanziert wurden und auf die Armutsbekämpfung abzielten, ein im Grunde marktwirtschaftliches und exportorientiertes Entwicklungsmodell fortzuführen. Zu diesem Zweck unterhielt Ortega auch gute Beziehungen zum nationalen Unternehmerverband wie auch zu IWF und Weltbank. Proteste gegen die unter anderem vom IWF und Unternehmerkreisen empfohlene, aber unbeliebte Rentenreform waren schließlich Auslöser der politischen Krise, die in eine ökonomische und soziale Krise mündete. Das Wachstum brach ein, und das BIP pro Kopf sank nach vorläufigen CEPAL-Daten um 5,1%, in deutlicher Abweichung von den ursprünglich geplanten +4,5%. Angesichts seines wachsenden Leistungsbilanzdefizits, der Abhängigkeit von einer kleinen Anzahl von Exportprodukten, der Spillover-Effekte im Zusammenhang mit der US-amerikanischen und internationalen Politik sowie der Reaktionen nach der politischen Krise ist das Land noch anfälliger für externe Schocks. Die relative makroökonomische Stabilität der letzten 10 Jahren hat sich über Nacht in Luft aufgelöst.

Kuba schließlich ist auf seinem Weg begrenzter „marktwirtschaftlicher“ Reformen zum einen noch immer eher behutsam unterwegs, zum anderen war aber seit den ersten Reformschritten von Raúl Castro immer klar, dass die Regimelogik – i.e. die Stabilität des Einparteienstaates – im Zweifelsfall das Maß aller Dinge ist. Entsprechend basieren Liberalisierungen nicht auf einer marktwirtschaftlichen Überzeugung, sondern folgen dem Kalkül der kontrollierten Re-Legitimierung des Regimes.

Kuba wurde zudem von mehreren externen Faktoren hart getroffen: der sich immer weiter verschärfenden Krise seines Verbündeten und Unterstützers Venezuela; der Rückkehr der Trump-Administration zu einer härteren Politik gegenüber Kuba, die die Zahl der US-amerikanischen Touristen reduziert und ausländische Investoren abschreckt; und dem Hurrikan Irma im Jahr 2017, der schwere Schäden im Osten und entlang der Nordküste der Insel verursachte. Mit der Wahl von Bolsonaro zum brasilianischen Präsidenten endete überdies das dortige medizinische Dienstleistungsprogramm, welches Havanna Einnahmen in Höhe von 300 Millionen Dollar jährlich garantiert hatte.

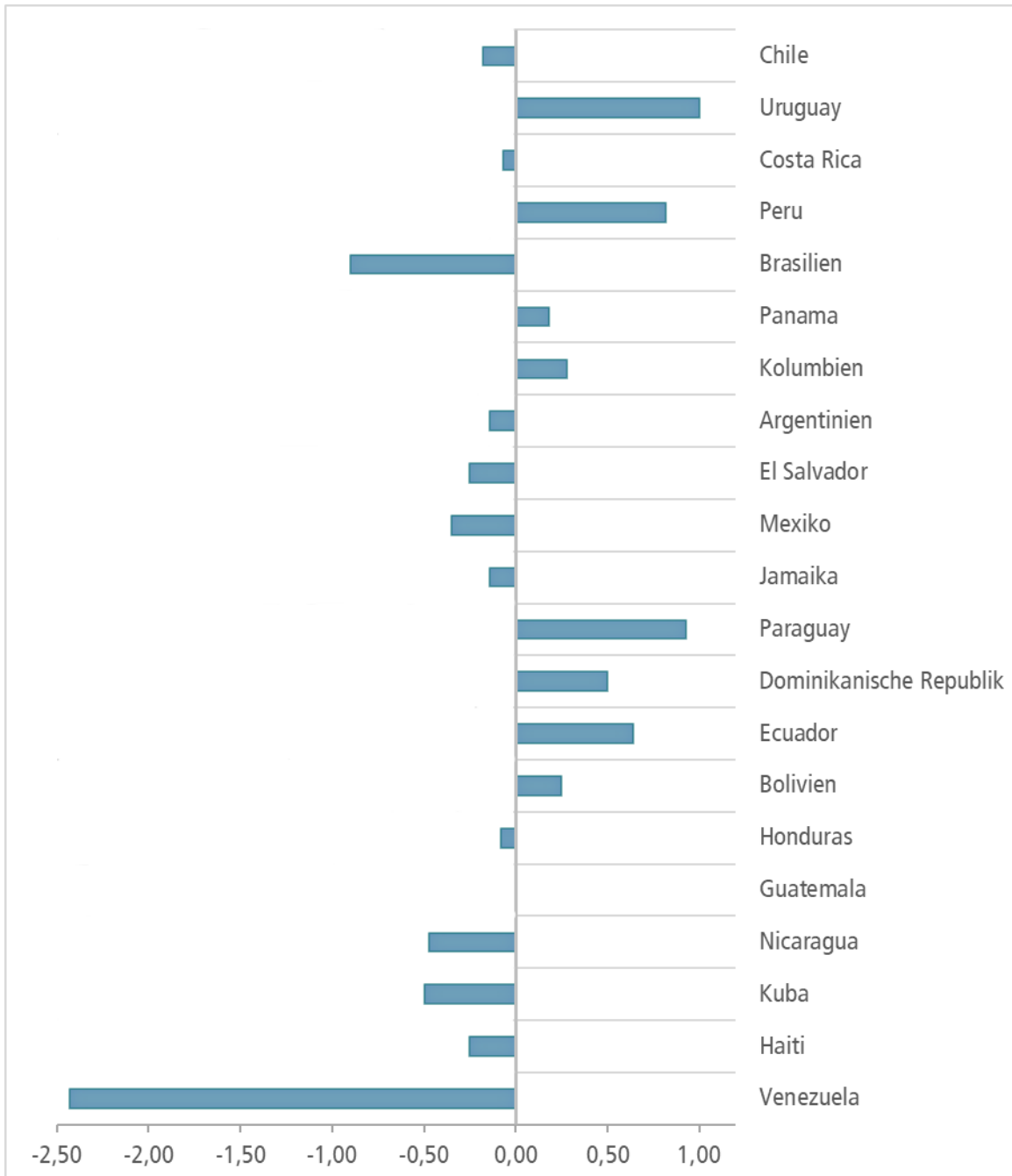
Neben diesen drei Sonderfällen und dem auf sehr niedrigem Niveau stagnierenden Haiti – mit einem Wert von 2,96 auf Rang 125 unter 137 Ländern – sind aber auch die „großen Drei“ in der Region – Argentinien, Brasilien und Mexiko – im Untersuchungszeitraum nicht aus ihren jeweiligen Krisen herausgekommen. Argentiniens Regierung unter Präsident Macri hat die seit 2016 betriebene Anpassungspolitik, unterstützt durch einen beispiellos hohen IWF-Kredit, fortgesetzt, doch sind die Resultate äußerst mager geblieben und drohen gerade im Wahljahr 2019 weiter ins Negative abzugleiten (Wechselkurs, Inflation, Wachstum). Es spricht für die Stimmung im Land, dass die Argentinier ausgerechnet ein Tandem mit Macris Vorgängerin Cristina Fernández als wählbare Option betrachten, die das Land zuvor in drastische makroökonomische Ungleichgewichte und internationale Isolation geführt hatte. Mexiko konnte einerseits die drohende Destabilisierung durch die Unwägbarkeiten seines Nachbarn im Norden (NAFTA-Neuverhandlung, Wirtschaftssanktionen im Zuge der Migrationspolitik, Wechselkursproblematik) abwenden, doch bleiben die Perspektiven – auch aufgrund der bis dato wenig konkreten wirtschaftspolitischen Weichenstellungen des seit Dezember 2018 amtierenden Präsidenten Andrés Manuel López Obrador – unsicher. Brasilien schließlich erlebte zwar eine langsame Erholung nach der tiefen Rezession von 2015/2016, doch ist die Arbeitslosigkeit mit rund 13% weiterhin hoch; während der Außenhandel und die ausländischen Direktinvestitionen sich positiv entwickelten, bereiten die hohe Verschuldung und die strukturellen Haushaltsdefizite weiterhin Probleme. Unklar bleibt, inwieweit der seit Januar amtierende Präsident Bolsonaro in der Lage ist, notwendige Reformschritte umzusetzen, da insbesondere die fehlende Kongressmehrheit seine Handlungsfähigkeit einschränkt.

Trotz dieser eher düsteren Perspektiven und der oben genannten Vorbehalte zum derzeitigen Entwicklungsmodell zeigt sich mit Blick auf die mittelfristigen Entwicklungen seit dem BTI 2006 (s. Abb. 6), dass einige Länder durchaus ihren wirtschaftlichen Transformationsstand verbessert haben. Neben der besonders positiven Entwicklung in Uruguay, das unter den linken *Frente Amplio*-Regierungen gezielt sowohl die rein marktwirtschaftlichen wie auch die sozial- und umweltpolitischen Flankierungen stärkte, sind hier auch Peru und Ecuador hervorzuheben.

In Peru existieren allen politischen Turbulenzen und Politikwechseln zum Trotz einige Kern-Institutionen (insbesondere im Fiskal- und wirtschaftspolitischen Sektor), die die rein ordnungspolitische, teils aber auch die sozialpolitische Kontinuität über die Fortführung wichtiger Sozialprogramme gewahrt haben. Ecuador wiederum ist ein Fall, in dem der vormalige *rentier populism* unter Präsident Correa nach dessen Ablösung weitgehend an Bedeutung verloren hat, nachdem der seit 2017 amtierende Präsident Lenín Moreno die konfrontative Haltung seines Vorgängers gegenüber dem Privatsektor nicht fortführt, sondern eine deutlich konziliantere und marktwirtschaftsfreundlichere Politik verfolgt. Zugute kommt der Transformation dabei, dass Ecuador aufgrund der Dollarisierung seines

Wirtschaftssystems auf einen Stabilitätsanker im Hinblick auf Währungs- und Fiskalpolitik bauen kann, auch wenn dieser die finanz- und wirtschaftspolitische Flexibilität einschränkt.

Abb. 6: Wirtschaftliche Transformation: Veränderungen BTI 2006 - BTI 2020



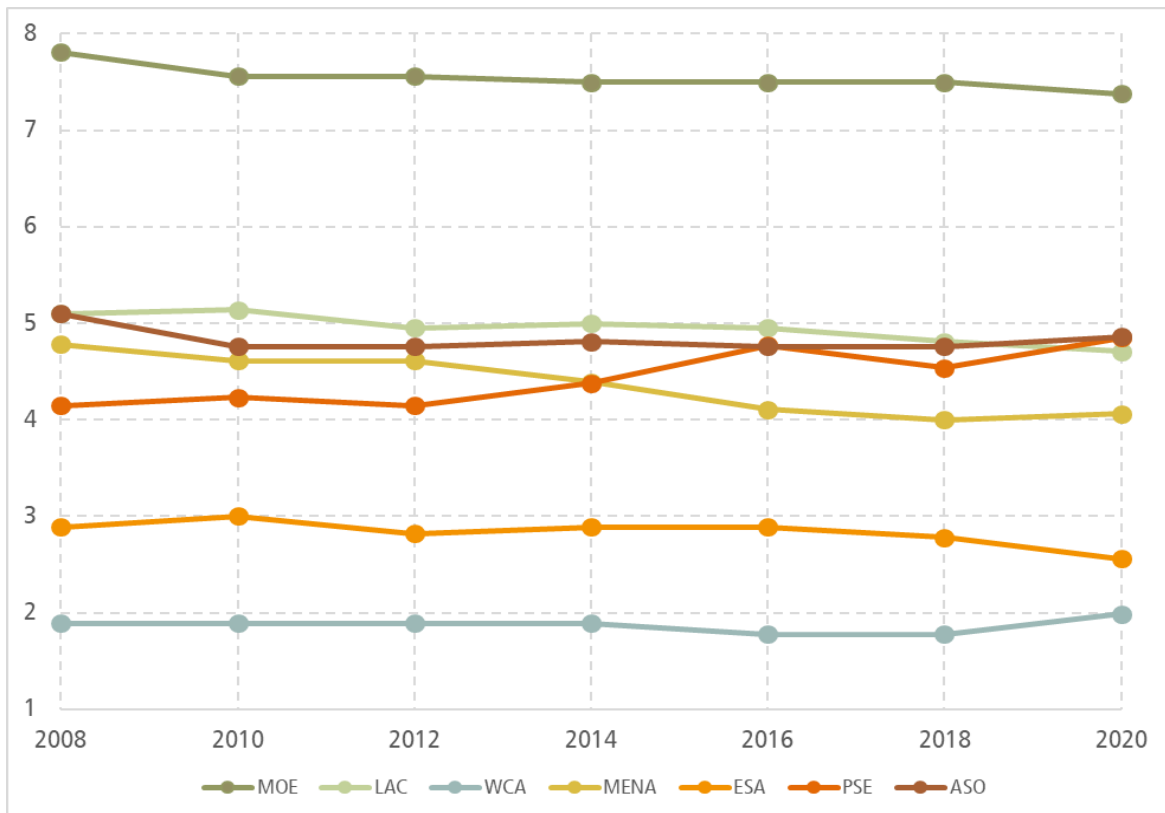
Die Anordnung der Länder erfolgt nach dem Gesamtwert für wirtschaftliche Transformation (Chile und Uruguay liegen gleichauf mit 8,43 Punkten).

Die insgesamt stagnierende Entwicklung ist eine der Ursachen der in den lateinamerikanischen Gesellschaften verbreiteten Unzufriedenheit mit staatlicher Politikperformanz als solcher und einer generell steigenden Ambivalenz gegenüber der Demokratie. Konnten sich in den 2000er Jahren im

Zuge des Exportbooms noch so genannte neue, wenngleich teils „prekäre“, von einem neuerlichen Abgleiten in Armut weiterhin bedrohte Mittelschichten herausbilden, die über eine Belebung der Binnennachfrage auch zum Wachstum beitragen, so ist diese Entwicklung merklich ins Stocken geraten. Ein Blick auf das sozioökonomische Entwicklungsniveau im Zeitverlauf zeigt die Malaise auf einen Blick und verdeutlicht die Problematik auch im interregionalen Vergleich. Während etwa die Daten des Human Development Index eine stetige Verbesserung der sozialen Entwicklung über die Jahre (und Jahrzehnte) suggerieren, liefern die BTI-Daten einen etwas skeptischeren Befund – und das für alle Regionen: Abgesehen von minimalen Fortschritten in Eurasien und dem – weit abgeschlagenen – West- und Zentralafrika ist in den übrigen Regionen allenthalben Stagnation oder gar Rückschritt festzustellen (s. Abb. 7). Selbst wenn aus methodischen Gründen – beim Indikator „Sozioökonomisches Entwicklungsniveau“ handelt es sich um einen einzigen Datenpunkt – eine etwas höhere Fehlerwahrscheinlichkeit angenommen werden kann, so erstaunt doch die geringe Varianz über die Zeit.

Zwar haben sich Bolivien, Ecuador und Peru leicht verbessert, etwa ein Drittel der Länder aber sogar verschlechtert (besonders deutlich Kuba und Venezuela). Während in Venezuela hierfür die drastischen Einbrüche des Pro-Kopf-Einkommens verantwortlich sind (laut IWF von \$10.568 im Jahr 2015 auf \$3.347 im Jahr 2019), ist es ansonsten die nach wie vor hohe Einkommensungleichheit, die Entwicklungsfortschritte hemmt. Die jüngsten Weltbank-Daten zur Ungleichheit lassen erkennen, dass die nachlassende Wirtschaftsperformanz auch hier Stagnation bzw. Regression ausgelöst hat. Außer Uruguay (39,5) liegen alle 19 erfassten Länder im Gini-Index über einem Wert von 40, und zwölf von ihnen über einem Wert von 45, wobei in der jetzigen Dekade kaum Verbesserungen oder vereinzelt gar Rückschritte zu verzeichnen sind.

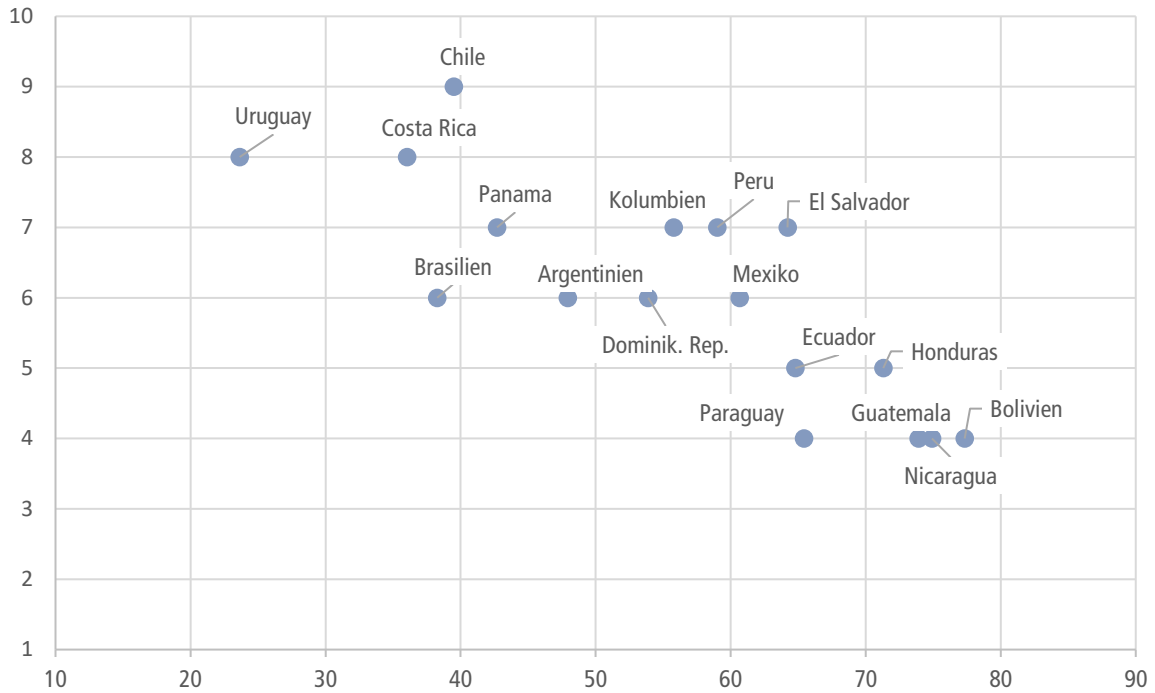
Abb. 7: Sozioökonomisches Entwicklungsniveau im regionalen Vergleich (BTI 2008-BTI 2020)



Regionale Durchschnittswerte des Indikators „Sozioökonomisches Entwicklungsniveau“ (125 Länder des BTI 2008-Samples)

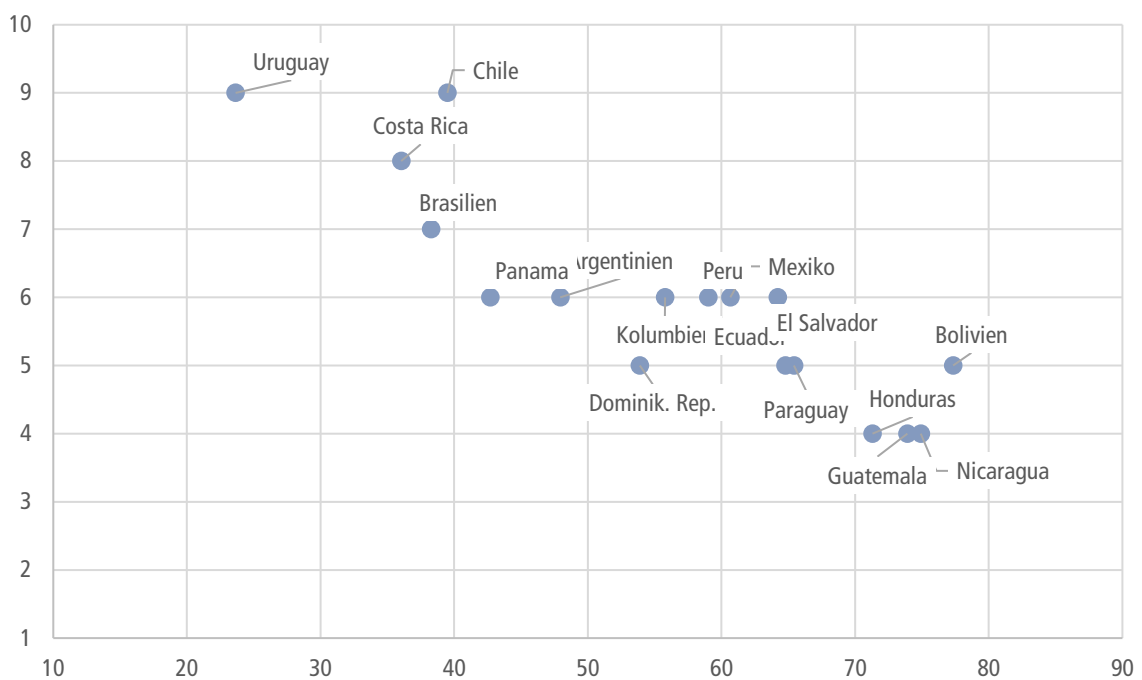
Für Lateinamerika und die Karibik ist festzuhalten, dass die skizzierte Malaise des Entwicklungsmodells und die aktuell schwache Wirtschaftsperformanz in Verbund mit Armut, Ungleichheit und mangelnden Bildungschancen eine Art „suboptimales Gleichgewicht“ darstellt, oder mit anderen Worten: einen Teufelskreis, der offenbar schwer zu durchbrechen ist und nur in besonderen Konjunkturphasen abgemildert werden kann. Ausdruck dieser (mangelnden) Entwicklung – und strukturell damit verknüpft – ist das Ausmaß des informellen Sektors, der gemessen an Daten der International Labour Organization (ILO) für informelle Beschäftigung im Nicht-Agrar-Sektor zwischen 23,6% (Uruguay) und 77,3% (Bolivien) liegt. Die Gutachten des BTI zeigen auch, dass der informelle Sektor sich auf mehrere Funktionsbereiche der lateinamerikanischen Ökonomien auswirkt und sich entsprechend auch in mehreren BTI-Indikatoren niederschlägt. Dies betrifft zum einen die Wirtschaftsordnung im engeren Sinne – Marktordnung und Wettbewerbspolitik –, aber via Produktivitätsmangel zum anderen auch die volkswirtschaftliche Leistungsstärke, die Fiskalpolitik einschließlich Steuer ausfällen und unsicherer Berechnungsgrundlagen sowie schließlich die Sozialindikatoren. Als Beispiele sei auf die mittelstarken Zusammenhänge zur Marktordnung (Abb. 8) sowie zur Sozialordnung (Abb. 9) für jene 17 Länder verwiesen, für die ILO-Daten zur Verfügung stehen. Kein Land mit einer informellen Beschäftigung von über 40% im non-agrarischen Bereich erreicht gute Werte für Markt- und Sozialordnung von 8 Punkten und mehr im BTI, während umgekehrt die acht Länder mit über 60% informell Beschäftigten fast durchgängig unter dem mäßigen BTI-Wert von 6 Punkten in beiden Kategorien bleiben.

Abb. 8: Zusammenhang informeller Sektor - Marktordnung



Informeller Sektor (x-Achse): Beschäftigung in % der Gesamtbeschäftigung im Nicht-Agrar-Sektor; Marktordnung (y-Achse): Wert für den BTI-Indikator 7.1 (Marktordnung); Korrelationsmaß $r = -0,80$; Keine ILO-Daten verfügbar für Haiti, Jamaika, Kuba, Trinidad und Tobago sowie Venezuela

Abb. 9: Zusammenhang informeller Sektor - Sozialordnung



Informeller Sektor (x-Achse): Beschäftigung in % der Gesamtbeschäftigung im Nicht-Agrar-Sektor; Sozialordnung (y-Achse): Wert für den BTI-Indikator 10.1 (soziale Sicherungssysteme); Korrelationsmaß $r = -0,87$; Keine ILO-Daten verfügbar für Haiti, Jamaika, Kuba, Trinidad und Tobago sowie Venezuela

Insgesamt leben nach ILO-Angaben in Lateinamerika annähernd 140 Millionen Menschen, gleichbedeutend mit 53% der Beschäftigten, von der Schattenwirtschaft. Im Jahr 2017 übertraf die informelle Aktivität auf dem Subkontinent nach Angaben des IWF erstmals diejenige im Afrika südlich der Sahara, wenngleich eine ILO-Studie aus dem Jahr 2018 auch von einigen Erfolgen der Formalisierung zwischen 2005 und 2015 berichtet (ILO 2018). Ein Bericht der Lateinamerikanischen Entwicklungsbank (CAF) sieht indes im informellen Sektor einen der Hauptfaktoren, der die Produktivitäts- und damit letztlich auch Einkommenskluft zwischen Lateinamerika und den OECD-Ländern erklärt, die sich nach CAF-Berechnungen seit 1960 nicht geändert hat. So sei die durchschnittliche Produktivität pro Arbeitnehmer im informellen Sektor 35 Prozentpunkte niedriger als im formalen Sektor, was unter anderem an mangelnder Qualifikation der Arbeitskräfte und der niedrigen Qualität der Produktionsmittel liege. Hinzu kommt, dass Kleinstunternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten fast die Hälfte der Beschäftigung in Lateinamerika ausmachen, in Kolumbien sogar fast 90% der produzierenden Unternehmen (CAF 2018).

Vor dem Hintergrund des immensen informellen Sektors sind auch die Bemühungen um eine systemische soziale Abfederung – sofern diese überhaupt zum Policy-Arsenal der Regierungen gehört – zumeist Stückwerk geblieben. Lediglich Chile, Costa Rica und Uruguay haben einigermaßen konsistente wohlfahrtsstaatliche Systeme aufzuweisen. In den übrigen Ländern wird mehr oder weniger erfolgreich versucht, ein sozialstaatliches Patchwork zu etablieren: die klassischen sozialstaatlichen Programme zielen auf den formalen Sektor, werden aber flankiert durch eine Reihe weiterer Maßnahmen wie staatlicher Basisversorgung oder gezielten Programmen zugunsten informell Beschäftigter oder Arbeitsloser sowie weiterer Fokusgruppen. Einigen Regierungen ist dabei zugute zu halten, dass sie die unter dem Boom der 2000er Jahre angeschobenen sozialen Sicherungssysteme aufrechterhalten oder gar weiter ausgebaut haben – immerhin hat sich der diesbezügliche regionale Durchschnittswert seit dem BTI 2006 von 5,19 Punkten auf nunmehr 5,62 Punkte leicht erhöht. Trotzdem bleibt in den meisten untersuchten Ländern der hohe Anteil der vom formalen Sektor marginalisierten Beschäftigten ein gravierendes strukturelles Problem, für die eine informale Beschäftigung die einzige Option darstellt, ein einigermaßen menschenwürdiges Dasein zu fristen.

Governance

Ähnlich der Demokratieentwicklung ist die grundlegende Tendenz der Governance von stärker gewordenen illiberalen Mustern geprägt, die sich im gegenwärtigen, international wenig kooperativen Klima eines akzentuierten nationalen Eigeninteresses ausbreiten. Beides geht innerstaatlich eher einher mit (vermeintlich) erhöhter Stringenz und Effizienz statt Konsensbildung und letztlich selektiver internationaler Kooperationsfähigkeit. Die Governance-Bilanz des BTI 2020 fällt entsprechend erneut negativ aus, da sich einerseits einige Abwärtstrends der Vorjahre fortsetzten und andererseits in den ansonsten funktionierenden Demokratien das Regieren angesichts zunehmender gesellschaftlicher Forderungen und sich verschärfender Konfliktlagen schwieriger geworden ist. Wie bei der po-

litischen Transformation ist allerdings auch hier eine genauere Differenzierung vonnöten, denn offenkundig gibt es abseits des großen Trends der letzten Jahre auch hinreichend Potential für eine Fortführung oder Wiedererlangung einer guten Governance im Sinne des BTI.

Abb. 10: Governance (BTI 2006-BTI 2020): Lateinamerika und die Karibik sowie Gesamtsample



Während in den solide regierten Ländern aufgrund des hohen Grades an Institutionalisierung Regierungswechsel in der Regel keine gravierenden Folgen für die Governance haben, ist sie in den schwächeren Ländern häufiger abhängig von den politischen Konjunkturen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Regimewechsel stattfinden. Diese sind im BTI 2020 mit den beiden autoritären Regressionen in Guatemala und Honduras erneut in der Region zu verzeichnen, nachdem schon Nicaragua im BTI 2018 als Autokratie klassifiziert worden war, die in der Folgezeit von massiver Repression geprägt war und sich in einer Governance-Krise befindet. Zusammen mit Venezuela, das im Zuge der Regimeverhärtung erneut an Governance-Qualität einbüßte, und Haiti, wo Präsident Jovenel Moïse kaum Transformationsakzente setzen konnte und sich seit 2018 mit sozialen Protesten konfrontiert sieht, sind es somit zumindest fünf Länder, in denen eher von *bad governance* denn von Transformationsmanagement gesprochen werden kann. Ihnen gegenüber ist Kubas Governance zwar nach wie vor nicht auf Transformation ausgerichtet, hat jedoch insbesondere im Vergleich zur Ära von Fidel Castro einige Fortschritte in Gestaltungsfähigkeit und internationaler Kooperation aufzuweisen und verfügt unter den sechs am schlechtesten regierten Ländern (s. Tab. 4) noch am ehesten über gestalterische Reformkapazitäten – allerdings nur bis zur Stellung der Systemfrage.

Vorwiegend sind es diese Autokratien, die über Kriterien und Indikatoren hinweg das Bild eines Abwärtstrends der Governance in der Region insgesamt vermitteln. Insbesondere das Festhalten an

der Macht mit allen Mitteln blockiert nahezu jegliche Transformationsperspektive – angefangen von den notwendigen politischen Zielsetzungen über den Einsatz der Ressourcen bis hin zur notwendigen Konsensbildung über Transformationspfade. Stattdessen spielen seit (teils vielen) Jahren Autokratisierung und Polarisierung eine dominante Rolle, letztere nunmehr auch in Guatemala und Honduras, und somit nach langer Zeit auch wieder in einem rechtsgerichteten Regimekontext.

Tab. 4: Qualität der Governance

sehr gut	gut	mäßig	schwach	gescheitert
Werte 10 bis 7	Werte < 7 bis 5,6	Werte < 5,6 bis 4,3	Werte < 4,3 bis 3	Werte < 3
Chile	Costa Rica	Brasilien ▼	Kuba	Nicaragua ▼
Uruguay	El Salvador	Bolivien ▼	Guatemala ▼	Venezuela
	Argentinien	Ecuador	Haiti	
	Trinidad und Tobago*	Mexiko		
	Jamaika	Honduras		
	Paraguay			
	Peru			
	Panama			
	Dominikanische Republik ▲			
	Kolumbien			

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2020. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Governance-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2018.

* Neu im Ländersample des BTI

Die demokratisch regierten Länder heben sich in der Qualität der Governance markant vom autoritären Sextett ab, wenngleich mit Brasilien und Mexiko gerade die beiden regionalen Schwergewichte über die Zeit deutlich an Governance-Qualität eingebüßt haben. Zudem ist zu erkennen, dass auch in ihnen in den letzten Jahren illiberale Kräfte und – oft damit einhergehend – Polarisierung stärker geworden sind, was sich auch in wachsenden Problemen der Konsensbildung niederschlägt.

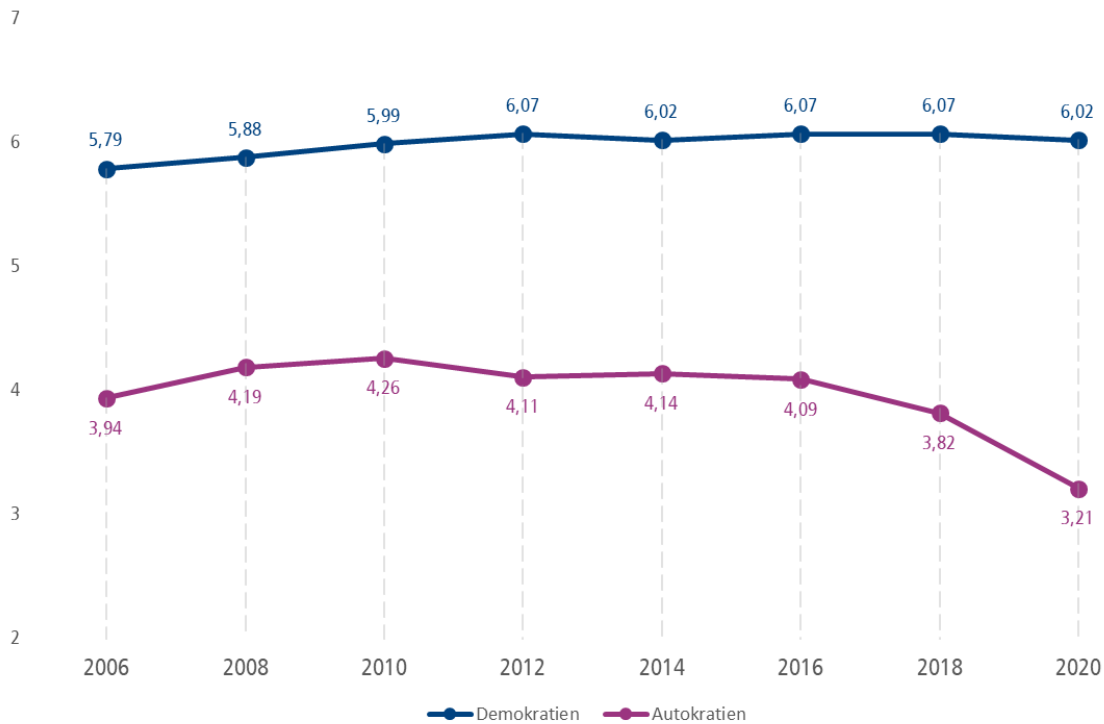
Positiv ist aktuell hervorzuheben, dass der Konsens der Eliten zu Demokratie und Marktwirtschaft in der überwältigenden Mehrheit der Länder noch solide ist: In 13 der 16 Demokratien (inkl. Trinidad und Tobago) ist ein relativ starker Grundkonsens (7 bis 10 Punkte) festzustellen – lediglich in Brasilien, Ecuador (je 6) und Bolivien (5) ist er geringer ausgeprägt. Während in Ecuador die Abkehr von Rafael Correas illiberaler Politik eine Verständigung über Transformationsziele erleichterte, ist Brasilien seit Jahren auf dem entgegengesetzten Pfad: Seit dem Aufbrechen der sozialen und politischen Konflikte im Zuge der Protestbewegungen des Jahres 2013 hat die Polarisierung zwischen linken und rechten Kräften dramatisch zugenommen und der Konsens über Demokratie und Marktwirtschaft entsprechend deutlich abgenommen. Unterstützer von Präsident Bolsonaro gingen so weit, die Schließung von Kongress und Oberstem Gerichtshof zu fordern – eine Regression, die bislang allerdings nicht stattgefunden hat. Dass Bolsonaro selbst solche Vorkommnisse als spontane Kundgebung der Bevölkerung bezeichnet und sich überdies nicht davon distanziert, spricht nicht eben für ein standhaftes Eintreten für liberale Demokratie.

Doch auch der Blick auf die relativ gut regierten Länder lässt angesichts wachsender sozialer und politischer Probleme für die nähere Zukunft einige Verunsicherung erwarten – bei Beobachtern wie Beteiligten, über zukunftsorientierte Transformationsstrategien und Problemlösungen, und nicht zuletzt über vertrauenswürdige politische Führung. Besonders prekär ist gegenwärtig die Lage in Argentinien, wo die Bemühungen der Regierung Macri, das von seiner Vorgängerin Cristina Fernández de Kirchner heruntergewirtschaftete Land in ökonomisch und sozial stabilere Verhältnisse zu führen, bis dato nur magere Erfolge erzielen – woraus der Peronismus nun wiederum politischen Profit zu schlagen versucht. Aufgrund seines immensen Obstruktionspotentials, das weit in die Zivilgesellschaft (vor allem Gewerkschaften etc.) hineinreicht und im Kern nur auf die (Rück-)Eroberung der politischen Macht zielt, scheint Argentinien in diesem ewigen Kreislauf gefangen.

Entsprechend steht Argentinien aktuell für eine in der Region wachsende Tendenz zur Polarisierung, die im Vorfeld der Wahlen 2019 noch weiter zugenommen hat. Diese Polarisierung hat mit je landesspezifischem Hintergrund auch weitere Demokratien erfasst: Bolivien (erneute und umstrittene Nominierung von Evo Morales), Brasilien und Mexiko (starke Links/Rechts-Polarisierung), Chile (brüchiger Verfassungskonsens), Kolumbien (umstrittener Friedensprozess), Costa Rica (Wertedebatte) und Peru (Pro/Anti-Fujimorismo). Selbst zwei der am weitesten konsolidierten Demokratien der Region – Chile und Costa Rica – sind somit polarisierenden Fliehkräften ausgesetzt. Während in Costa Rica die oben skizzierten Konflikte im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen eine deutliche Kluft zwischen liberalen und (erz-)konservativen Wertemustern offengelegt haben, ist in Chile schon seit einigen Jahren – beginnend mit den Studentenprotesten 2011 – der allmähliche Abschied von der Post-Pinochet-Ära im Gange. Diese hatte sich unter anderem dadurch ausgezeichnet, dass die beiden dominierenden Blöcke (Mitte-Links- bzw. Mitte-Rechtsparteien) es über Elitenkonsense bewerkstelligen konnten, ihre durchaus gegensätzlichen Ordnungsvorstellungen zu einem relativen Ausgleich zu bringen und politische Eskalationen zu vermeiden. Diese Konsensorientierung der einstigen „democracia de los acuerdos“ („Demokratie der Übereinkünfte“) ist mit dem Verblässen der Pinochet-Ära und dem selbstbewussteren Auftreten einer jungen Generation nicht mehr ganz so ausgeprägt. Dies macht sich insbesondere am kontrovers diskutierten Projekt einer neuen Verfassung fest, mit der auch die Frage einer neuen Sozialordnung verknüpft ist.

Diese eher problematischen Entwicklungen und den etwas pessimistischen Grundton im Hinterkopf, lohnt gleichwohl erneut der Blick auf die Trendentwicklung seit dem BTI 2006 – getrennt für alle Länder und die 15 verbliebenen Demokratien (s. Abb. 11). In beiden Fällen ist zunächst eine erkennbare Qualitätsverbesserung der Governance bis zum BTI 2010 zu erkennen. Im Falle des Gesamtsamples schlagen dann allerdings die autoritären Regressionen in Nicaragua (BTI 2018) sowie Guatemala und Honduras (BTI 2020) zu Buche. Die 15 Demokratien hingegen verbleiben auf einem Niveau um die 6,00 Punkte, was noch immer ein passables Niveau widerspiegelt – die faktische Bandbreite reicht im BTI 2020 von 7,46 (Estland) bis 1,20 (Eritrea) – und im BTI 2020 exakt dem Durchschnittswert Ostmittel- und Südosteuropas entspricht. Das neu aufgenommene Trinidad und Tobago reiht sich mit 6,02 genau auf diesem Mittelwert ein.

Abb. 11: Governance in Lateinamerika und der Karibik (BTI 2006-BTI 2020): Demokratien vs. Autokratien



Durchschnittswerte der Governance in 6 Autokratien (BTI 2020) und 15 Demokratien (ohne Trinidad und Tobago).

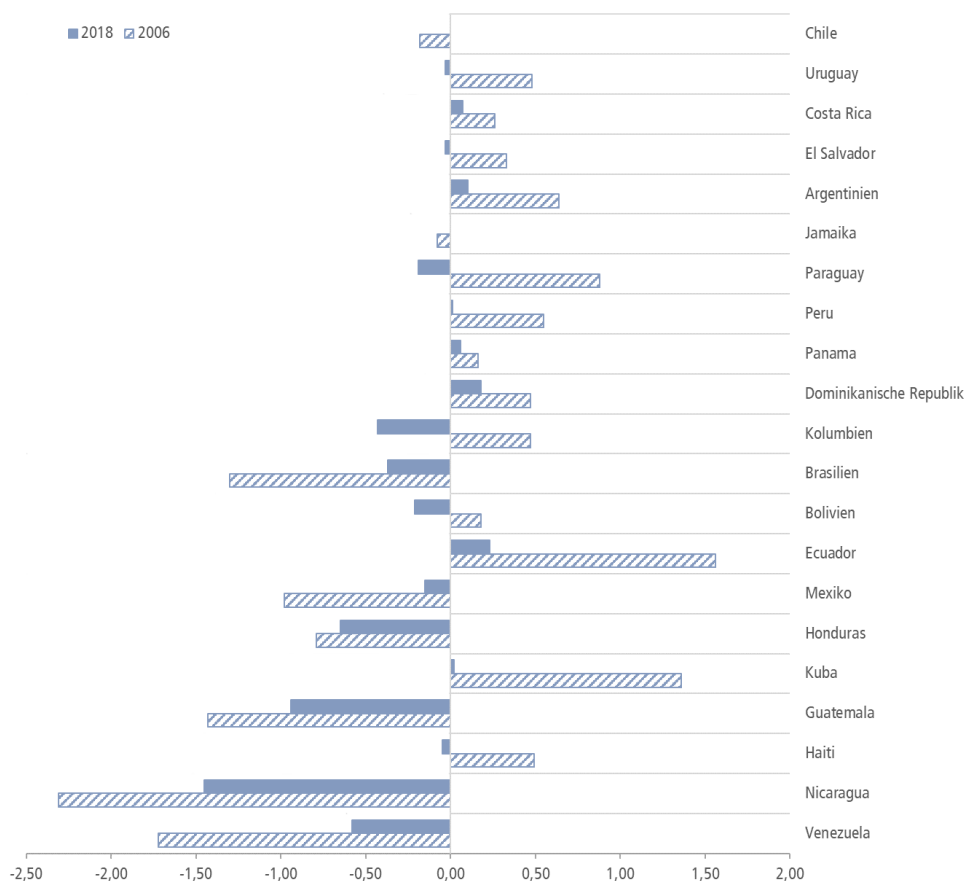
Wie bei der politischen Transformation sind auch bei der Governance einige besondere Entwicklungen seit dem BTI 2006 festzustellen, die – abgesehen vom durchweg volatilen Haiti – mehrheitlich parallel zur Demokratieentwicklung verlaufen. So sind es neben den (alten und neuen) elektoralen Autokratien vor allem Brasilien (-1,30) und Mexiko (-0,98), die massiv an Governance-Qualität eingebüßt haben. Während sich in Brasilien die zuvor positive Entwicklung der Regierungsqualität im Verlauf der zweiten Amtszeit Rousseffs inmitten von wirtschaftspolitischen Turbulenzen und Korruptionsskandalen umkehrte, die sich dann unter Präsident Temer massiv verschlechterte, ist in Mexiko eine beständig schwächer werdende Governance zu verzeichnen. Sie spiegelt auch die Ratlosigkeit der Regierungen im Kampf gegen das organisierte Verbrechen und insbesondere die Drogenkartelle wider. Kennzeichnend für ein militarisiertes und gewalttätiges innenpolitisches Klima ist, dass alleine der Kriterienwert für Konsensbildung seit dem BTI 2006 von 7,6 auf 5,6 Punkte sank.

Während die reiferen Demokratien – Chile, Costa Rica und Uruguay – zunehmend institutionalisierte Governance-Strukturen entwickelt haben, die auch Regierungswechsel überdauern, ist dies in anderen Ländern weitaus weniger gesichert. Dies erklärt auch zum Teil abrupte Umschwünge, wenn etwa populistische Politiker rasant an Einfluss gewinnen oder ebenso abrupt die Macht wieder an gemäßigttere Regierungen abgeben. Blickt man auf die jüngeren Trends, und damit auf signifikante Veränderungen gegenüber dem BTI 2018, so stechen neben den Fällen der *bad governance* vor allem

zwei Länder heraus, die Anlass zur Sorge geben. Neben dem hochpolarisierten und zunehmend weniger auf innenpolitischen Ausgleich und internationale Kooperation bedachten Brasilien ist vor allem in Kolumbien ein starker Rückgang an Regierungsqualität zu verzeichnen.

Kolumbien hatte seit Mitte des letzten Jahrzehnts und bis zum Amtsantritt von Präsident Iván Duque deutlich an Governance-Qualität hinzugewonnen. Der BTI 2018 wies im Vergleich zum BTI 2006 ein Plus von 0,90 Punkten im Governance-Index aus, was in erster Linie dem prioritär angestrebten Friedensprozess zu verdanken war. Zudem war ein generell höherer Respekt vor Institutionen zu verzeichnen, ebenso wie eine klarere Setzung politischer Prioritäten und ein stärkeres Maß an Konsensbildung nach der konfliktreichen Ära des ehemaligen Präsidenten Alvaro Uribe. 2018 ist jedoch im Vorfeld der Wahlen und dann seit Duques Amtsantritt zunehmend deutlich geworden, dass die Polarisierung im Hinblick auf den Friedensprozess, insbesondere vorangetrieben durch politische Kräfte um Ex-Präsident Uribe als entschiedenem Gegner des Abkommens, die weitere Umsetzung belasten würden. Duque rückte zwar von der harten Haltung Uribes ab und versprach einerseits die Aufrechterhaltung des Friedensabkommens. Andererseits betonte er aber auch, dass Änderungen am Abkommen vorgenommen werden müssten, ohne allerdings klare und präzise Vorstellungen hierzu zu präsentieren. Hinzu kommt, dass bislang nur unzureichende finanzielle Mittel für die Umsetzung der mit dem Friedensabkommen verbundenen Projekte und Integrationsmaßnahmen zur Verfügung gestellt worden sind.

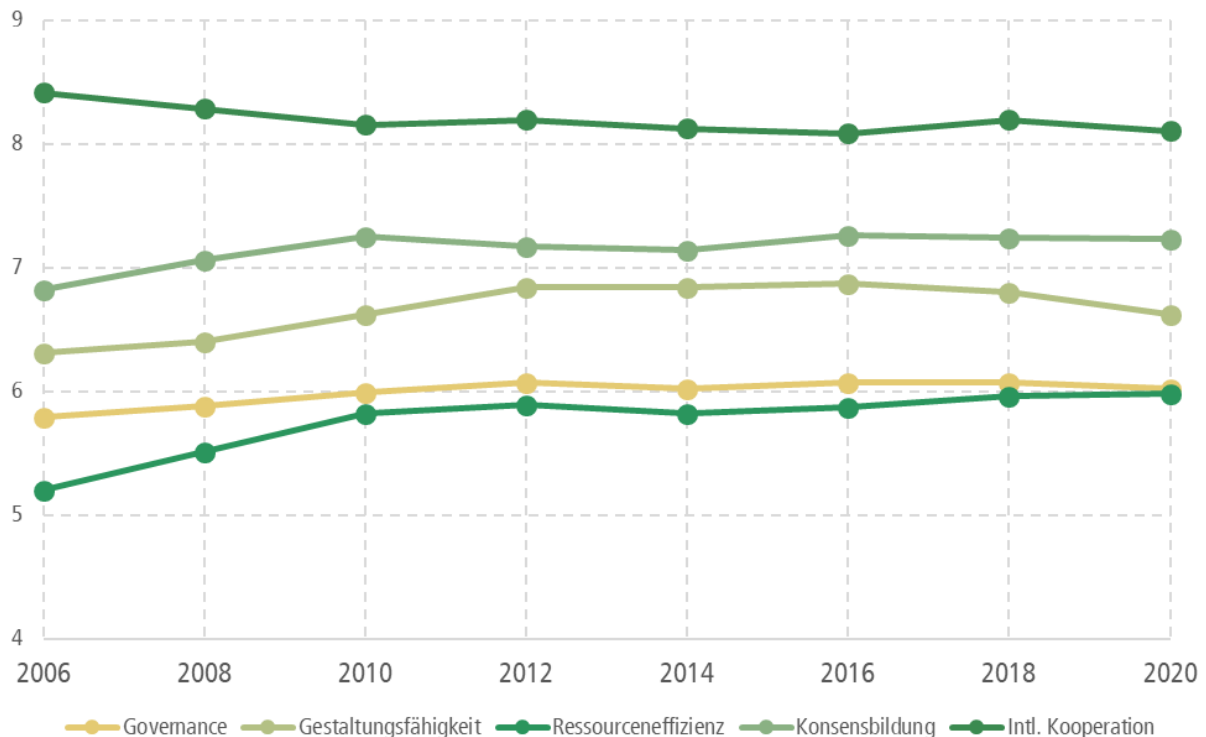
Abb. 12: Governance: Veränderungen BTI 2006 - BTI 2020 bzw. BTI 2018 - 2020



Erschwerend wirkt weiter, dass das von der linksgerichteten Guerillabewegung Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) hinterlassene Machvakuum nicht zur Befriedung, sondern in verschiedenen Gebieten des Landes zur Perpetuierung der Gewalt geführt hat, in denen die ebenfalls linksgerichtete Guerilla Ejército de Liberación Nacional (ELN), Dissidenten der FARC und kriminelle Banden (Bandas Criminales, BACRIM) im Verbund mit Drogenmafias konkurrierend aktiv sind. Weder die Regierung von Präsident Juan Manuel Santos noch sein Nachfolger Duque scheinen für diese „Post-Konflikt-Situation“ einen angemessenen Plan (gehabt) zu haben. Die Eskalation der Gewalt gegen Menschenrechtsaktivisten und Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Organisationen bedeutet einen enormen Rückschlag auf dem Weg zu einem friedlicheren Land – Beobachter befürchten, dass der Friedensprozess insgesamt in Gefahr geraten ist.

Dennoch – all diesen Rückschlägen zum Trotz ist in den 15 Demokratien die Governance einigermaßen solide geblieben. Wie Abbildung 13 zeigt, bewegen sich die Durchschnittswerte der relevanten Governance-Kriterien für diese Länder mit leichten Schwankungen auf einem eher gleichbleibenden, wenn auch nicht allzu hohen Niveau. Eingedenk des zuvor genannten Vorbehalts der potentiellen Ausschläge durch abrupte politische Richtungswechsel, die angesichts der akkumulierten sowie der neuen (internationalen) Problemlagen weiterhin wahrscheinlich bleiben, sind solche Durchschnittswerte zwar nur begrenzt aussagekräftig. Allerdings könnte dies ein Indiz dafür sein, dass sich bei allen Schwächen auch eine gewisse „Standard-Governance“ etabliert hat, die sich neben einer leicht gesteigerten Ressourceneffizienz insbesondere in einer im interregionalen Vergleich soliden Konsensbildung andeutet. In diesem Kriterium sind die 15 Demokratien mit einem Durchschnittswert von 7,23 Punkten nicht weit entfernt von dem Ostmittel- und Südosteuropas mit 7,36 Punkten.

Abb. 13: Entwicklung der Governance nach Kriterien in 15 Demokratien (BTI 2006-BTI 2020)



Der Blick auf die Einzelindikatoren zeigt zudem, dass diese Länder lediglich in punkto internationaler Kooperation und Glaubwürdigkeit zu schwächeln scheinen, was im Wesentlichen auf das Konto Brasiliens und Mexikos geht. Wie Abbildung 14 festhält, sind im Vergleich zu den 2000er Jahren im Schnitt vor allem die Komponenten der Ressourceneffizienz gestärkt worden, während die Konsensbildung insgesamt ein uneinheitliches Bild zeigt, in dem gerade der Wert für Konsense über Transformationsziele – ein Spiegelbild der erwähnten Parameter von Illiberalität und Polarisierung – eher stagniert. Die positive Entwicklung im Bereich der Ressourceneffizienz ist ein Indiz dafür, dass die Regierungen mehrheitlich versuchen, auch in den wirtschaftlich schwierigeren Zeiten ihren Handlungsspielraum zu bewahren. Sie sollte allerdings auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verbesserungen zumeist von einem niedrigen Niveau aus stattgefunden haben. Lediglich Chile, Costa Rica und Uruguay erzielen hier einen Durchschnittswert von mehr als 7,0 Punkten, den im BTI-Sample insgesamt 15 Länder erreichen.

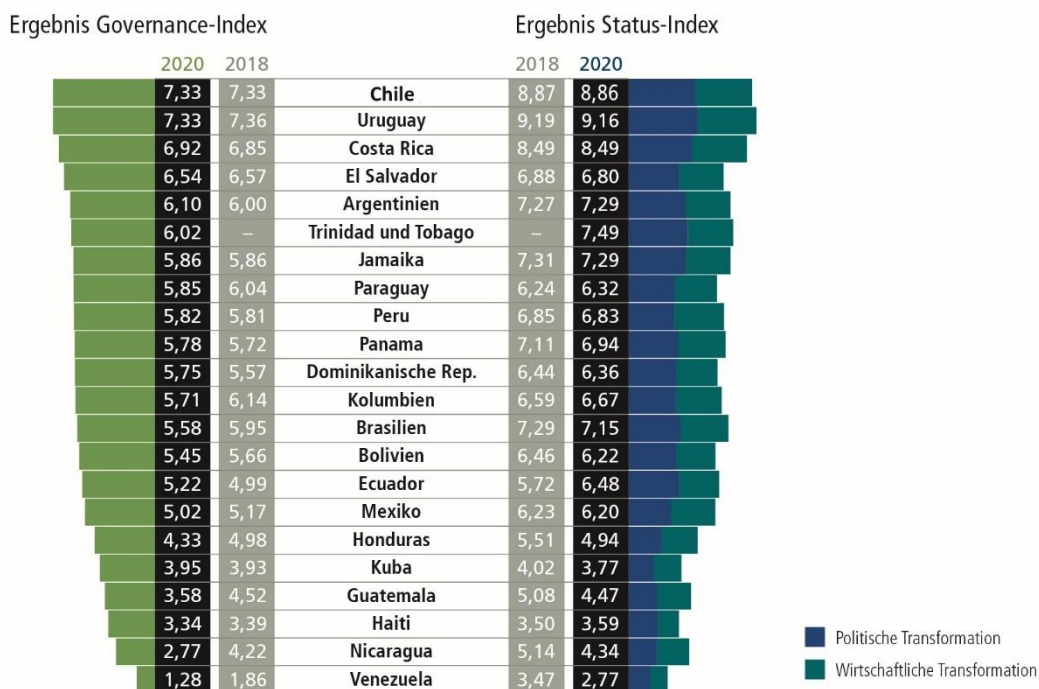
Abb. 14: Governance in Demokratien nach Kriterien und Indikatoren (BTI 2006-BTI 2020)



Letzteres gilt ähnlich für die Frage nach einer entschiedeneren Anti-Korruptionspolitik. *Grand corruption* ist spätestens seit dem Odebrecht-Korruptionsskandal zu einem regionalen Thema geworden und hat das Vertrauen in Institutionen, Regierungen und das politische Establishment in den betroffenen Ländern weiter erschüttert. Nach Wirtschaftsentwicklung und Sicherheitsfragen ist Korruptionsbekämpfung zumeist das dritt wichtigste Thema in nationalen Umfragen und wird zunehmend auch wahlkampfrelevant – wenn auch in Fällen wie in Brasilien teilweise parteiisch gehandhabt und populistisch instrumentalisiert. Während der enorme Qualitätszuwachs dafür spricht, dass die politischen Eliten – notgedrungen – für das Thema sensibler geworden sind und entsprechende Integritätsmechanismen gestärkt haben, sind es derzeit dennoch nur Chile, Costa Rica und Uruguay, die eine solide Anti-Korruptionspolitik betreiben – schon Argentinien und Brasilien (mit je einem Wert von 7) lassen aufgrund der selektiven Umsetzung Zweifel an der Stringenz solcher Maßnahmen aufkommen, die zusätzlich durch die gestiegene politische Polarisierung genährt werden. Selbst die regionalen Demokratien erzielen trotz der Verbesserungen nur einen Durchschnittswert von 5,50 (und die Gesamtregion lediglich 4,73).

Ausblick

Das skizzierte Transformationsgeschehen 2017-2019 lässt zunächst die etwas schlichte Schlussfolgerung zu, dass der „Kontinent der Zukunft“ in den drei Untersuchungsdimensionen Demokratie, Marktwirtschaft und Governance merklich auf der Stelle tritt. Die aufgezeigten Entwicklungslinien zeigen einerseits das Autokratie- und Rigiditätspotential einiger Länder, andererseits aber auch das Adaptationsvermögen der Mehrheit der übrigen Länder – zumindest bislang. Mit den autoritären Regressionen in Guatemala und Honduras hat die Vorreiter-Region der „Dritten Welle“ seit Beginn der 2000er Jahre einen historischen Tiefpunkt erreicht, wenngleich gegenwärtig nicht viel dafür spricht, dass sich dieser Abwärtstrend – i.e. zu weiteren autoritären Regressionen – in näherer Zukunft weiter fortsetzen wird. Hierfür scheinen in den verbliebenen Demokratien die demokratischen Strukturen ausreichend resilient zu sein, was freilich majoritär-populistische Experimente angesichts aufgestauter Problemlagen nicht ausschließt. Der Blick der kommenden Monate und Jahre dürfte sich insbesondere auf die beiden Schwergewichte Brasilien und Mexiko richten, wo die seit kurzem regierenden Präsidenten Bolsonaro und López Obrador mit vollmundigen Versprechungen einer grundlegenden Neuorientierung angetreten sind, aber zum einen auf starke Widerstände etablierter Strukturen treffen, und zum anderen bisher keine kohärenten politischen (Transformations-)Konzepte vorzuweisen haben.



Mittelfristig dürfte sich in den meisten Ländern auch die „konservative Konterrevolution“ – mitgetragen von politisch immer stärker organisierten und einflussreichen evangelikalen Sekten – nachhaltig auf den soziopolitischen Unterbau der demokratischen Strukturen auswirken. Während deren

Einfluss aufgrund ihrer deutlich illiberalen und intransigenten Haltung in Wertefragen von Beobachtern mehrheitlich kritisch bewertet wird, bieten diese Bewegungen auch etablierten konservativen Parteien, die in Lateinamerika selten über eine Massenbasis verfügten, die Chance eines größeren Zulaufs und damit struktureller Mehrheiten. Was zum einen als Inklusion bis dato exkludierter Schichten gewertet werden kann, kann andererseits aber auch die Aushöhlung liberaler Fundamente der Demokratie bewirken. Dass zahlreiche Politiker – vom chilenischen Präsidenten Sebastián Piñera bis hin zu seinem mexikanischen Amtskollegen López Obrador – diese Gruppen oder Parteien hofieren, scheint ein weiterer Beleg für diese politisch-kulturelle Umwälzung zu sein.

Mehr als ambivalent scheinen auch die Perspektiven der sechs Autokratien in der Region zu sein. Während in Kuba das Post-Castro-Regime auch angesichts erneuter wirtschaftlicher Nöte kaum Liberalisierungstendenzen erkennen lässt, bewegt sich Haiti weiter am Rande eines *ailing state* ohne Aussicht auf eigenständige Entwicklung. In den übrigen vier Ländern stehen den autoritären Machthabern jeweils mehr oder weniger starke Oppositionen gegenüber, die jedoch bis dato kaum Aussicht auf einen Regimewechsel haben. Die beiden offen repressiven Potentaten Maduro und Ortega, denen im vorangegangenen BTI-Regionalbericht wenig Überlebensfähigkeit bescheinigt worden war, nutzen bislang alle Ressourcen und Taktiken, um auf Zeit zu spielen, der Opposition das Momentum zu nehmen und auf ein Abflauen der Widerstände gegen ihre Herrschaft zu warten. Die Regierungen in Guatemala und Honduras nutzen indes den Windschatten der Trump'schen Politik, um sich als verlässliche internationale Partner anzudienen und auch damit an der Macht zu halten. Zwar wurde in Guatemala im Lauf des Jahres 2019 eine neue Regierung gewählt, doch bleiben damit die etablierten politischen Strukturen weitgehend intakt, die über die Ausschaltung der CICIG die verbliebene Rechenschaftslegung aushöhlten.

Die konservative Konterrevolution, die wesentlich vom sozialen Unbehagen mitgetragen wird, und anhaltende Migration sind nur zwei Hinweise darauf, dass auch die marktwirtschaftliche Transformation im Wesentlichen stagniert, was letztlich auch Auswirkungen auf die Instrumente sozialen Ausgleichs hat. Sieht man von den skizzierten Katastrophenfällen ab, ist diesbezüglich seit den letzten Ausgaben des Transformationsindex wenig Bewegung zu konstatieren. Zwar sind die Zielvorstellungen, von wenigen Ausnahmen abgesehen (Bolivien, Kuba und Venezuela), weitgehend an marktwirtschaftlichen Prinzipien mit sozialem Ausgleich orientiert; auch sind die Wirtschaftsordnungen zunehmend stabiler geworden. Allerdings sind die Wachstumsraten weiterhin zu gering, um ausreichend Arbeitsplätze und insbesondere ökonomische und soziale Zukunftsperspektiven zu schaffen, weshalb der informelle Sektor oder Migration für einen Großteil der Bevölkerung die einzige Option darstellt. Ein deutlicher Modernisierungsschub zur Steigerung der internationalen Konkurrenzfähigkeit über entsprechende Strukturpolitiken (Bildung, Technologie, Infrastruktur und Industrieförderung) ist bisher weitgehend ausgeblieben. Da die neuen Unsicherheiten der Weltwirtschaft sowie nationale Spezifika weiterhin zu Investitionsmängeln führen, dürfte sich mittelfristig an diesem Bild der Stagnation wenig ändern.

Die politische Gestaltung weiterer Transformationsfortschritte wäre in den sechs Autokratien natürlich von einem Regimewechsel abhängig, der aber gegenwärtig wenig wahrscheinlich erscheint. Selbst in einem solchen Fall – und dies gilt insbesondere für Kuba und Venezuela – wäre ein Anschluss zumindest an das regionale Mittelfeld der demokratischen Governance ein sehr weiter Weg.

In den übrigen Ländern sind Steuerung und Steuerungsfähigkeit sowohl durch interne wie externe Faktoren in je unterschiedlichem Ausmaß beeinflusst – intern durch die jeweiligen Konfliktlagen und Polarisierungen, extern durch die teils negativen, teils aber auch positiven Ansätze internationaler bzw. regionaler Kooperation. Initiativen wie die Lima-Gruppe im Hinblick auf die Verteidigung der Demokratie in Venezuela (und implizit in Lateinamerika) und die Festigung der Pazifik-Allianz sind Zeichen dafür, dass zumindest ein Teil der Länder die Notwendigkeit eines geschlosseneren Auftretens in Weltpolitik und -wirtschaft erkannt hat. Auch das Freihandelsabkommen zwischen EU und Mercosur gehört im Prinzip zu diesen positiven Schritten, doch bleibt abzuwarten, welche Details am Ende ausgehandelt werden, und welche Vetogruppen sich in Stellung bringen.

Wenig positive Aussichten bietet indes die teils eng auf Migration fixierte, teils erratische Politik der Trump-Administration, die zudem – eventuell abgesehen von ihrem Verhalten gegenüber den repräsentativen Autokratien in Nicaragua und Venezuela – wenig Gespür für die Transformationsbelange der Region zeigt. Dies reicht vom Schulterchluss mit Brasiliens Rechtspopulisten Bolsonaro bis hin zu den Erpressungsversuchen gegenüber Mexiko und den zentralamerikanischen Staaten, die in der Nötigung des scheidenden guatemalteken Präsidenten Jimmy Morales mündete, sein Land als „sicheren Drittstaat“ zu deklarieren, in dem künftig Flüchtlinge aus anderen mittelamerikanischen Ländern, deren Zielland die USA sind, bereits einen Asylantrag stellen müssen.

Literatur:

Acemoglu, Daron / Robinson, James A. 2012: *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and poverty*, New York.

CAF 2018: *Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial*, Bogotá.

Corrales, Javier 2018: *Un matrimonio perfecto: evangélicos y conservadores en América Latina*, in: *New York Times*, 19.1.2018.

<https://www.nytimes.com/es/2018/01/19/opinion-evangelicos-conservadores-america-latina-corrales/>

Fukuyama, Francis (ed.) 2008: *Falling Behind. Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States*, Oxford et al.

ILO 2018: *Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos*, Lima

InSight Crime 2018: *InSight Crime's 2017 Homicide Round-Up*.

<https://www.insightcrime.org/news/analysis/2017-homicide-round-up/>

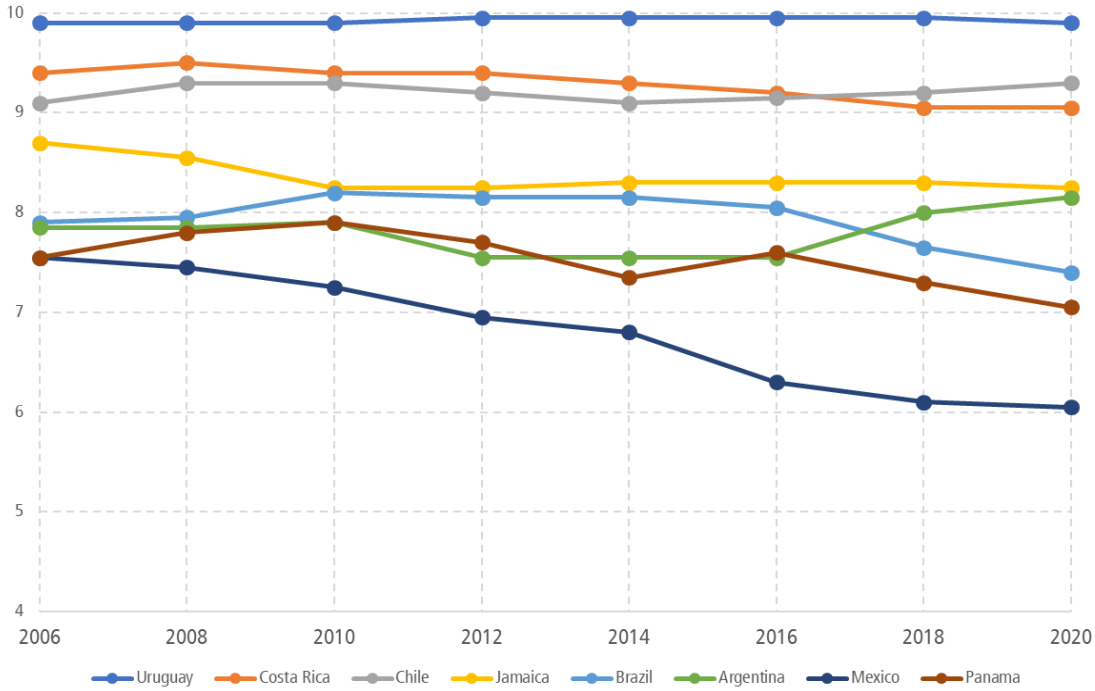
Malamud, Carlos 2018: *The political expansion of evangelical churches in Latin America*, Real Instituto Elcano, ARI 131/201X, 12December2018

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e19d1268-3fbc-4d66-99db-b8c0606f5050/ARI131-2018-Malamud-political-expansion-evangelical-churches-Latin-America.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e19d1268-3fbc-4d66-99db-b8c0606f5050>

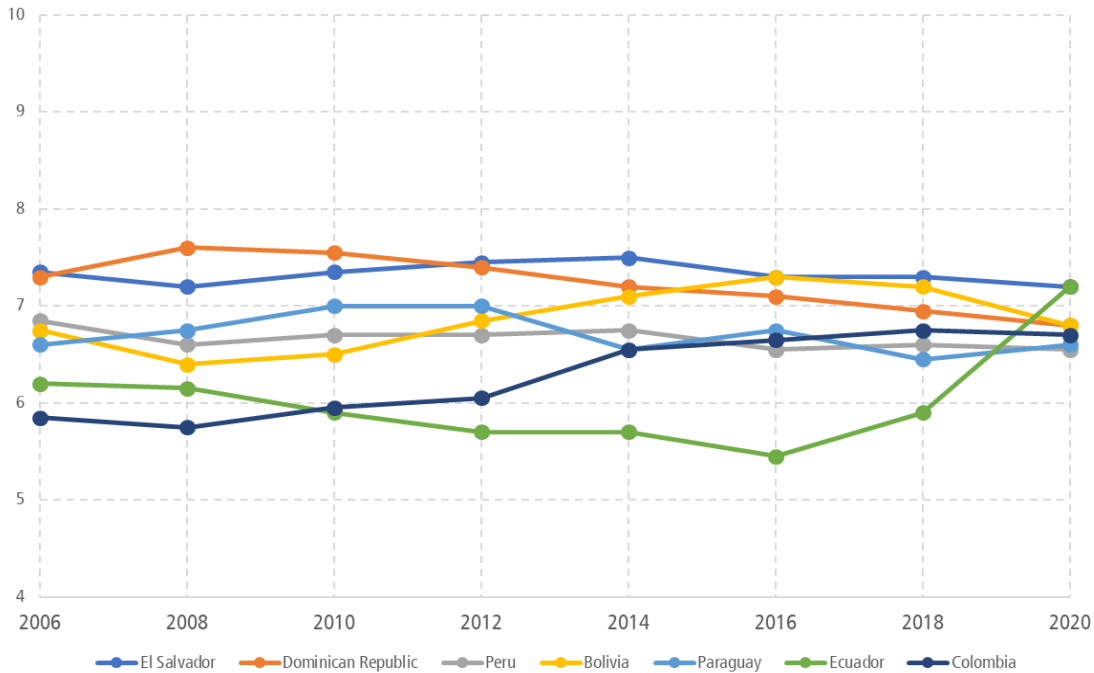
North, Douglass C. / Wallis, John Joseph / Webb, Steven B. / Weingast, Barry 2013 (eds.): In the Shadow of Violence. Politics, Economics, and the Problems of Development, Cambridge et al.

Anhang politische Transformation

A1: Status politische Transformation (15 Demokratien - obere Hälfte)



A2: Status politische Transformation (15 Demokratien - untere Hälfte)



Gesamtwert im Status politische Transformation BTI 2006-BTI 2020 für die 15 Demokratien in 2020; „obere Hälfte“ bzw. „untere Hälfte“ entsprechend der Rangfolge im BTI 2006