



Regionalbericht Lateinamerika und Karibik

Paradigms Lost.
Neue Chancen für die Transformation?

von Peter Thiery

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Der Text und die Abbildungen dieser Publikation sind urheberrechtlich geschützt und lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY-SA 4.0) Lizenz. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter:
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>



Das Titelfoto (© PhotoDisc/Gettyimages.com) und die Logos sind ebenfalls urheberrechtlich geschützt, unterfallen aber nicht der genannten CC-Lizenz und dürfen nicht verwendet werden.

DOI 10.11586/2022005

Regionalbericht Lateinamerika und Karibik

Paradigms Lost. Neue Chancen für die Transformation?

von Peter Thiery*

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



Dieser Regionalbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex BTI 2022 der Bertelsmann Stiftung im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2019 bis zum 31. Januar 2021. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.org.

Zitiervorschlag: Peter Thiery, Paradigms Lost. Neue Chancen für die Transformation? — BTI-Regionalbericht Lateinamerika und Karibik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2022.

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

Einleitung

Das Transformationsgeschehen in Lateinamerika und der Karibik stand im Untersuchungszeitraum im Zeichen zweier Entwicklungen, die die Region erschüttert haben und für die nächste Zukunft nachhaltig prägen werden. Auf die wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerungen mit ihren Regierungen, die wenig responsiv an ihren eingefahrenen Politiken festhielten, und vor allem im Jahr 2019 in mehreren Ländern massiven Protesten ausgesetzt waren, traf die COVID-19-Pandemie wie ein Brandbeschleuniger. Das Auseinanderdriften zwischen etablierten Politiken und den Interessenlagen weiter Teile der Bevölkerung hatte sich – wie in den vergangenen BTI-Regionalberichten festgehalten – über Jahre hinweg fortgesetzt und mündete sukzessive in ein breites Unbehagen an den Versprechungen der wirtschafts- und sozialpolitischen Modelle: dem „neoliberalen“ Paradigma einerseits, für das Chile als verlässliche Chiffre steht, und dem „Gegen-Paradigma“ des „Bolivarismus“ (Venezuela) andererseits. Beide „Paradigmen“ scheinen – zumindest in ihrer jetzigen Gestalt – nicht mehr tragfähig zu sein. Längere Zeit von einer Art „stiller Loyalität“ oder schweigender Duldung begleitet, die nur punktuell von vereinzelt Protesten durchbrochen wurden, wurden diese nunmehr sukzessive aufgekündigt, bis hin zum Umbruch in Chile 2019 und weiteren Protestwellen wie in Ecuador, Kolumbien oder Panama.

Dass sich die Revolte in Chile im Oktober 2019 an einem scheinbar marginalen Aspekt – der Erhöhung der Metro-Tarife in Gran Santiago um 30 Pesos (etwa 3 Eurocent) - entzündete, wirft ein bezeichnendes Licht auf die angestauten Verwerfungen, die innerhalb (fast) aller lateinamerikanischen Gesellschaften existieren. Nicht überall sind die Konflikte derart ausgeprägt gewesen, doch sind auch nur wenige Länder davon verschont geblieben. Zudem deuten anhaltende bzw. wachsende Polarisierungen wie in Bolivien und Brasilien und volatile Wahlergebnisse wie in El Salvador und Peru auf ähnliche politische Konstellationen hin. Zwar sind beide Entwicklungsparadigmen nicht ursächlich durch die Pandemie an ihre Grenzen gestoßen, diese wurden aber durch die Krise deutlicher denn je aufgezeigt. Beide versprechen angesichts der gesellschaftlichen Schieflagen keine Lösungen für die Zukunft, weder für die unmittelbare Krisenlösung noch für die mittel- und langfristige Steuerung einer sozial wie ökologisch nachhaltigen und letztlich auch genuin demokratischen Entwicklung. Nahezu alle Länder sind unter ihren Entwicklungsmöglichkeiten geblieben, wodurch die Region im globalen Vergleich weiter zurückgefallen ist. Dahinter verbergen sich letztlich Machtstrukturen, die auch im Rahmen halbwegs stabiler Demokratien nicht verändert oder gebrochen wurden. Zudem haben blockierte politische Vermittlungs- und Kommunikationsstrukturen – insbesondere die in einigen Fällen scheinbar hyperstabilen, in anderen Fällen wiederum äußerst volatilen Parteiensysteme – eine adäquate demokratische Responsivität verhindert.

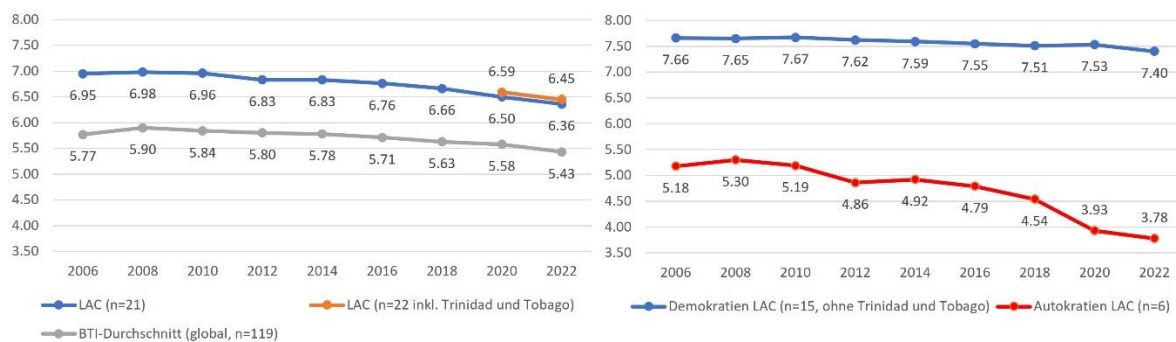
Die multiplen Effekte der COVID-19-Pandemie haben die bekannten Strukturschwächen Lateinamerikas – extreme Ungleichheit, mangelnde wirtschaftliche Produktivität und zerklüftete Sozialsysteme – wie in einem Brennglas noch einmal gebündelt offengelegt. Lateinamerika und die Karibik gelten als die am härtesten getroffene Region, was die direkten Folgen für die Bevölkerung einerseits und die ökonomischen Auswirkungen andererseits anbetrifft. Mitte 2021 verzeichnete die Region mehr als 1,26 Millionen COVID-19-Todesfälle (32 % der weltweiten Fälle bei einem Bevölkerungsanteil von 8,4 %). Den durchschnittlichen Wachstumseinbruch im Jahr 2020 beziffert der Internationale Währungsfonds (IWF) mit 7% und damit als den höchsten aller Regionen, während die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP per capita) von 8,5% verzeichnet. Auch wenn eine rasche (gesamt-)wirtschaftliche Erholung für die meisten Länder prognostiziert wird, stehen in der Region fundamentale Änderungen an.

Die COVID-19-Pandemie hat die Region seit März 2020 in einen Schockzustand versetzt, der Auswirkungen auf alle Transformationsbereiche hatte und hat. Zwar zeigten sich die Demokratien insgesamt erstaunlich resilient gegenüber befürchteten Rückschlägen, doch wurde in einigen Ländern der Ausnahmezustand durchaus rigide umgesetzt oder bestehende Defizite fortgeführt (wie das unkontrollierte Regieren per Dekret). Auch wenn die nackten Zahlen des BTI 2022 keinen weiteren Demokratieeinbruch, sondern im Durchschnitt nur einen leichten Qualitätsverlust vermelden, ist damit dennoch ein historischer Tiefpunkt erreicht. Dies setzt sich fort im Hinblick auf die wirtschaftliche Transformation, wo ebenfalls der niedrigste Wert seit dem BTI 2006 festzuhalten ist. Nur vordergründig ist dies auf den genannten Wachstumseinbruch im Jahr 2020 zurückzuführen, denn eine kontinuierliche Abwärtsbewegung ist seit dem BTI 2010 zu erkennen, angetrieben von der nachlassenden Performanz der Volkswirtschaften. Im Kern ist diese Entwicklung allerdings als strukturell bedingt zu begreifen, indem sich Wachstumseinbußen und hohe Ungleichheit sowie mangelnde soziale Mobilitätschancen wechselseitig verstärken. Nur wenige Länder wie Paraguay konnten das Pandemiejahr relativ unbeschadet überstehen, während andere – insbesondere Panama, Peru und erneut Venezuela – zu den größten Verlierern zählten.

Durch die jüngsten Ereignisse und Entwicklungen wurde auch die Governance der Regierungen vor neue Herausforderungen gestellt. Diese lassen sich grob in zwei – letztlich miteinander verknüpfte – Problemlagen unterscheiden. Zum einen bedingt die schwindende Tragfähigkeit der etablierten Paradigmen, dass Problemlösungsstrategien nicht mehr hinreichend konzeptionell eingebunden sind. Auch hierfür stehen Chile und Kolumbien als prägnante Beispiele, die mehr getrieben als planend durch die beiden letzten Jahre gekommen sind, doch gilt dies auch für Brasilien, Panama oder Peru. Die genannten sozioökonomischen Entwicklungen, und damit verknüpft die wachsenden Forderungen weiter Teile der Bevölkerung, treffen auf politische Routinen der Eliten, denen die Responsivität gegenüber dem Demos zunehmend abhandengekommen ist. Zum anderen haben die Herausforderungen der Pandemie diese Schwierigkeiten noch gesteigert. Kaum einer Regierung kann durchweg solides Krisenmanagement bescheinigt werden, auch wenn nur wenige so desolat reagierten wie Brasiliens Regierung unter Präsident Jair Bolsonaro oder Nicaraguas Regime unter Präsident Daniel Ortega. So haben nicht wenige Regierungen zwar in der ersten Phase der Pandemie zügig und umsichtig reagiert, wie etwa die Präsidenten Alberto Fernández in Argentinien oder Sebastián Piñera in Chile, doch ging dieser Impetus angesichts der gravierenden Auswirkungen längerer Lockdowns alsbald wieder verloren.

Politische Transformation

Die politischen Turbulenzen in der Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder spiegeln sich auch im weiter anhaltenden Abwärtstrend der Demokratiequalität wider – wobei sich die Region allerdings im Einklang mit der durchschnittlichen Entwicklung aller Länder des BTI befindet (s. Abb. 1). Als positiver Aspekt ist zunächst hervorzuheben, dass es keine weitere autoritäre Regression wie im BTI 2018 (Nicaragua) und BTI 2020 (Guatemala und Honduras) gab. Allerdings gab es auch keine neue Transition (zurück) zur Demokratie. Vielmehr haben sich die sechs autokratischen Regime gehalten oder haben sich – besonders deutlich in Nicaragua – weiter verhärtet. Der Wahlsieg der honduranischen Oppositionskandidatin Xiomara Castro vom November 2021 lag außerhalb des Untersuchungszeitraums und ist hier noch nicht berücksichtigt. Das zunehmend diktatorisch agierende Ortega-Regime ist mit Haiti in die Kategorie der harten Autokratien abgestiegen, wo unverändert Kuba und Venezuela ihre Regime festigten. Letzteres erklärt auch einen Anteil des Abwärtstrends. Zwar zeigten sich die 16 Demokratien angesichts der Pandemie-Krise erstaunlich resilient, doch trugen schon zuvor angelegte oder neu aufkommende Regierungspraktiken ebenso zum Negativtrend bei.

Abb. 1: Politische Transformation in Lateinamerika und der Karibik (BTI 2006-BTI 2022)

Für die politische Transformation in Lateinamerika und der Karibik kann Chile nunmehr als paradigmatischer Fall enttäuschter demokratischer Erwartungen gelten, die in eine grundsätzliche Neuorientierung münden – oder zumindest münden können. Gelobt als Showcase einer 1990 unter schwierigen Bedingungen startenden, im Zuge eines Jahrzehnts aber nahezu erfolgreich abgeschlossenen Transition auf dem Weg zur Konsolidierung der Demokratie, etablierte sich jedoch zunehmend ein eingegrenztes Spiel, in dem die Akteurskonstellation des Jahres 1990 – die in der Concertación versammelte Anti-Pinochet-Koalition gegenüber dem Status-Quo-orientierten rechten Lager – gewissermaßen eingefroren war. Die Parteien waren nach der Pinochet-Diktatur in den 1990er Jahren erfolgreich darin, soziale Konflikte durch eine "Kultur der Vereinbarungen" oder konsensbasierte Politik zu depolarisieren, aber sie entfremdeten schließlich die Bürger:innen und die Zivilgesellschaft.

Im letzten Jahrzehnt begannen soziale Bewegungen ihre Unzufriedenheit zu artikulieren und zeigten, dass sich die Gesellschaft weitgehend von der Führung durch die politischen Parteien emanzipiert hatte. Die parteipolitischen Eliten verkannten letztlich die abgrundtiefe Entfremdung, die seitens großer Teile der Bevölkerung zunehmend in politische Apathie einerseits, angestaute Frustration andererseits mündete. Diese Frustration explodierte im Oktober 2019 in massiven sozialen Protesten, die die politische Spaltung zwischen "dem Volk" und "den (alten) Eliten" besiegelten und die Repräsentationskrise offenlegten. Die vom BTI analysierte sukzessive Erosion des Parteiensystems (BTI 2010: 9; BTI 2022: 6), die Auskunft über diese Kluft und die schwächer werdende Vermittlung zwischen Gesellschaft und politischem System gibt, hat sich im Zuge der Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung im Mai 2021 weiter vertieft.

Die Bedeutung der chilenischen Ereignisse liegt weniger in einem (de facto marginalen) Qualitätsverlust der chilenischen Demokratie: Im BTI 2022 wird das Land abgesehen vom Parteiensystem lediglich in zwei Indikatoren herabgestuft, die in direktem Zusammenhang mit den Protesten des Jahres 2019 und der damit verbundenen Gewalt (auf beiden Seiten) stehen: den bürgerlichen Rechten (3.4) und der Assoziations- und Versammlungsfreiheit (2.3). Diese trotz allem eher positive Einschätzung liegt zum einen darin begründet, dass – selbst im turbulenten, gleichwohl disziplinierenden „Corona-Jahr“ – nahezu alle relevanten Akteure die in der Verfassung vorgesehenen Procedere eingehalten haben, selbst wenn daraus deren Ersetzung durch komplett neue Spielregeln erfolgen wird. Zum ändern hatte der BTI schon in den zurückliegenden Jahren negative Tendenzen (wie des Parteiensystems) registriert, die auf eine wachsende Labilität der chilenischen Demokratie hindeuteten.

Ihre Bedeutung erhalten diese Ereignisse vielmehr durch ihre Strahlkraft, indem der paradigmatische Modellfall zwar seine institutionellen Stärken beim Übergang zu einem neuen Ordnungssystem ausspielen kann, letztlich aber zugeben muss, dass er angesichts der gesellschaftlichen Verwerfungen von der Geschichte überholt worden ist. Für die Demokratie im übrigen Lateinamerika ist dies – Costa Rica und Uruguay sowie Trinidad und Tobago und eventuell auch Jamaica ausgenommen – weitaus besorgniserregender, da hier die Institutionen insgesamt keine oder nur begrenzte Fähigkeiten zur Kanalisierung solch grundlegender Konflikte haben. Die Entwicklungen in Peru vor und nach der Wahl des

Outsiders Pedro Castillo zum Präsidenten im Juni 2021 kündigen an, welche heftige Auseinandersetzungen auch in anderen Ländern bevorstehen, die sich schlichtweg um grundsätzliche Fragen der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung drehen.

Um die divergierenden Fälle sortieren zu können, sind in Tabelle 1 anhand einer groben Kategorisierung die charakteristischen Dynamiken der letzten zwei Jahre festgehalten: (1) Sieben Länder, in denen sich ähnlich wie in Chile die Regierungen heftiger Proteste ausgesetzt sahen, die von teils massiver Gewaltanwendung begleitet waren und zu Politikwechseln führten; (2) vier Länder, in denen eine ausgeprägte politische Polarisierung vorliegt und populistische Regierungen (weiteren) Demokratieabbau betreiben; (3) die fünf Autokratien, die Proteste mehr oder weniger hart unterdrücken; sowie (4) jene sechs Länder, die im Untersuchungszeitraum trotz der Pandemie eine zumindest relative Stabilität erlebten. Anzumerken ist, dass nach dem Untersuchungszeitraum weitere Länder massive, von Gewalt begleitete Proteste erlebten und zur Gruppe 1 tendieren: Guatemala, Paraguay und – last but not least, und geradezu epochal: Kuba.

Tab. 1: Dynamiken der politischen Transformation 2019-2021

| | Südamerika | Zentralamerika/Mexiko | Karibik |
|--|--|---|--|
| Politische Krisen (massive Proteste, Gewaltanwendung) | Bolivien Chile Kolumbien Ecuador Peru | Panama | Haiti |
| Polarisierte Konfrontation | Argentinien Brasilien | El Salvador Mexiko | |
| Autoritäre Stagnation/ Regression | Venezuela | Guatemala Honduras Nicaragua | Kuba |
| (Relative) Stabilität | Paraguay Uruguay | Costa Rica | Dominikanische Rep. Jamaika Trinidad und Tobago |

Neben Chile zeigte sich ebenso eher überraschend in Kolumbien eine breite Protestbewegung, die sich vordergründig gegen die Politik der Regierung unter Präsident Iván Duque richtete, im Kern aber ebenso gegen das etablierte Entwicklungsmodell. Dies mündete wiederholt in militanten Auseinandersetzungen und einer Spirale der Gewalt, insbesondere aber massiver staatlicher Repression. Nicht, dass Kolumbien in den letzten Jahrzehnten angesichts der (Anti-)Guerrilla-Kriege keine Gewalt gekannt hätte, doch in dieser Erscheinungsform – Staat gegen protestierende Bürger:innen und umgekehrt – ist sie für die jüngere Geschichte ungewöhnlich. Im Jahr 2019 kam es zu massiven Protesten gegen die Regierung, deren Ursache wohl am besten als breites Unbehagen über diverse Fehlentwicklungen des Systems beschrieben werden kann (sozioökonomische Disparitäten, Korruption, Gewalt der Sicherheitsorgane, Nicht-Umsetzung der Beschlüsse des Friedensabkommens mit der Guerillabewegung FARC); nicht von ungefähr zeigten Demonstrant:innen Flaggen von Chile und Ecuador und Transparente mit der Aufschrift "Südamerika ist aufgewacht". Im Jahr 2020 und bis ins Jahr 2021 hinein setzten sich die Proteste fort (zuletzt im April 2021, die die Regierung zur Rücknahme ihrer Steuerreform zwangen). Inmitten der Corona-Folgen vollzog sich dies vor dem Hintergrund einer Eskalation der Gewalt gegen Akteure der Zivilgesellschaft in den früheren Guerrilla-Gebieten und einer Re-Gruppierung einzelner FARC-

Fraktionen, die sich von der amtierenden Regierung hintergangen sehen. Kolumbiens Demokratie droht damit ein ernster Stresstest, allerdings in einem weitaus labileren institutionellen Rahmen als dies in Chile der Fall ist.

In Ecuador, Panama und Peru ähneln sich die Bilder, wenngleich unter anderen Vorzeichen und in der Summe weniger gewaltintensiv. In Ecuador kam es im Jahr 2019 zu breiten Protesten, die aufgrund polizeilicher Repression zu zahlreichen Todesfällen führten und letztlich Präsident Lenín Moreno zwingen, eine im Rahmen des IWF-Abkommens vorgesehene Kürzung von Benzin-Subventionen wieder zurückzunehmen. Dies und die von Ex-Präsident Rafael Correa angeheizte Stimmung im Wahlkampf 2021 ließen die seit 2017 abgeebbte Polarisierung wieder aufleben – im Ergebnis steht dem neuen, rechtsgerichteten Präsidenten Guillermo Lasso ein links-oppositionelles Parlament gegenüber. In Peru führten die anhaltenden Konflikte zwischen Exekutive und Kongress – auch inmitten der Pandemie – zur Absetzung von Präsident Martín Vizcarra, nachfolgenden Protesten, denen gewaltsam begegnet wurde, dem erzwungenen Rücktritt einer Interimsregierung und der Ernennung einer weiteren Regierung unter Francisco Sagasti. Die peruanische Farce, die institutionelle wie systemische Gründe hat (Thiery 2021), mündete schließlich 2021 in einer Präsidenten-Stichwahl, in der nur noch die extremen politischen Pole des Linkspopulisten Pedro Castillo und der Rechtskonservativen Keiko Fujimori gewählt werden konnten. Damit steht auch Peru eine ungewisse Zukunft seiner politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen bevor. Panama erlebte zwar vergleichsweise weniger gewaltsame, aber dennoch ungewohnt viele Bürgerproteste unter der Regierung des 2019 gewählten Präsidenten Laurentino Cortizo. Hier ist es insbesondere eine frustrierte Jugend, die in einem von horrender Korruption und Ungleichheit geprägten System wenig Zukunftschancen sieht und teils anti-systemische Haltungen entwickelt. Ihre Proteste verhinderten 2019 eine von der Exekutive angestrebte Verfassungsreform, während sich im Jahr 2020 weitere Gruppen mit Protesten gegen die Pandemie-Politik der Regierung sowie die dabei publik gewordenen Korruptionsfälle anschlossen. Präsident Cortizo versprach Ende 2020 einen nationalen Dialog, der in einen "Staatspakt" für ein „gerechteres“ Panama münden soll.

Bolivien und Haiti verbindet mit den anderen Ländern die Kluft zwischen Bevölkerung und wechselnden Regierungen sowie die Eskalation der Gewalt. Bolivien, das schon vor dem Untersuchungszeitraum zutiefst in Befürworter:innen und Gegner:innen von Präsident Evo Morales und seiner Partei MAS gespalten war und insofern auch Charakteristiken der zweiten Gruppe (extreme Polarisierung) beheimatet, durchlief nach den Präsidentschaftswahlen 2019 eine dramatische Entwicklung, die nach dem Versagen der Unterstützung durch das Militär mit dem erzwungenen Rücktritt von Morales endete. Die Analyst:innen sind sich uneins, ob dies ein Putsch oder ein (Teil-)Volksaufstand war, jedenfalls hielt unter der auch durch die Pandemie überforderten rechten Interimsregierung unter Jeanine Áñez die politische Konfrontation weiter an. Die wegen der Pandemie zweimal verschobenen Neuwahlen im November 2020 brachten indes die MAS mit einem deutlichen Wahlsieg von Luis Arce zurück an die Macht, womit die offene institutionelle Krise vorerst endete. Es bleibt jedoch ein hohes Maß an politischer Polarisierung bestehen, das auch die nach wie vor äußerst schwache Justiz in Mitleidenschaft zieht.

Dramatisch weiter verdüstert hat sich die Lage in Haiti, das im BTI schon zuvor als autokratisches Regime bzw. als failing state gelistet war. Präsident Jovenel Moïse, ab 2017 im Amt, wurde von der Bevölkerung nie als legitimer Staatschef akzeptiert, und von Beginn an lasteten auf seiner Regierung auch Vorwürfe mangelnder Aufklärung hinsichtlich der Korruption im Zusammenhang mit dem von Venezuela gespeisten PetroCaribe-Fonds. Proteste gegen Moïse wurden weiter befeuert, nachdem er die für 2019 vorgesehenen Parlaments- und Kommunalwahlen nicht zu Wege brachte, weshalb es seit Januar 2020 kein funktionsfähiges Parlament mehr gab. Moïse regierte unkontrolliert per Dekret, da auch die Justiz weitgehend ausgehebelt wurde. Darüber hinaus erlebte das Land eine Eskalation ziviler wie politischer Gewalt mit Wellen von Entführungen, willkürlichen Tötungen und Massakern in den am dichtesten besiedelten Slums der Hauptstadt. Diese Vorfälle verschärften die politische Krise und ließen wiederholt Forderungen nach seinem Rücktritt laut werden lassen. Diese Eskalation gipfelte - nach dem Ende des

Untersuchungszeitraums - in der Ermordung von Moïse am 7. Juli 2021, deren Hintergründe bis dato im Dunkeln liegen; Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sind für September 2021 angesetzt.

Tab. 2: 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 | Argentinien ▼ | Mexiko ▼ | Honduras | Haiti ● ▼ |
| Chile | Bolivien | | Guatemala | Nicaragua ▼ |
| Costa Rica | Brasilien | | | Kuba |
| Trinidad und Tobago | Ecuador | | | Venezuela |
| Jamaika | Dominikanische Republik | | | |
| | Panama | | | |
| | El Salvador | | | |
| | Paraguay | | | |
| | Peru | | | |
| | Kolumbien | | | |

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Systemkategorisierung und der Bewertung des politischen Transformationsstands angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020, Punkte bezeichnen zerfallende Staaten.

Die Länder der zweiten Gruppe („polarisierte Konfrontation“) sind wesentlich für den weiteren Abschwung unter den Demokratien verantwortlich: Argentinien (-0,45; nunmehr erneut defekte Demokratie), Brasilien (-0,35), El Salvador (-0,50) und Mexiko (-0,10; nunmehr stark defekte Demokratie). In Argentinien kehrte der Peronismus 2019 nach vier Jahren der rechten Regierung von Mauricio Macri und inmitten einer erneuten tiefen Wirtschafts- und Finanzkrise mit galoppierender Inflation und explodierender Staatsverschuldung an die Macht zurück. Charakteristisch für die Regimeentwicklung ist der so genannte „Vize-Präsidentalismus“ geworden. In einem geschickten Schachzug hatte die umstrittene Ex-Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner (CFK) auf eine mögliche Präsidentschaftskandidatur gegen Amtsinhaber Macri verzichtet und den als gemäßigt geltenden Parteikollegen Alberto Fernández zum Kandidaten der Peronisten gekürt – und sich selbst zur Kandidatin für das Amt der Vizepräsidentin. Während normalerweise Vize-Präsident:innen nur eine marginale Rolle spielen, nutzte CFK ihre Position – sie ist zudem ex officio auch Senatspräsidentin und verfügt über eine gut organisierte Anhängerschaft – um ihre Standpunkte auch gegen Präsident Fernández durchzusetzen. All dies hat seine Spuren insbesondere im Rechtsstaat und der Stabilität der demokratischen Institutionen hinterlassen. Insbesondere die beständigen Attacken seitens des *kirchnerismo* auf die „politisierte“ Justiz, der „lawfare“ gegen peronistische Funktionäre – und nicht zuletzt gegen CFK selbst – vorgeworfen wird, haben die Rechtsstaatlichkeit wieder deutlich geschwächt.

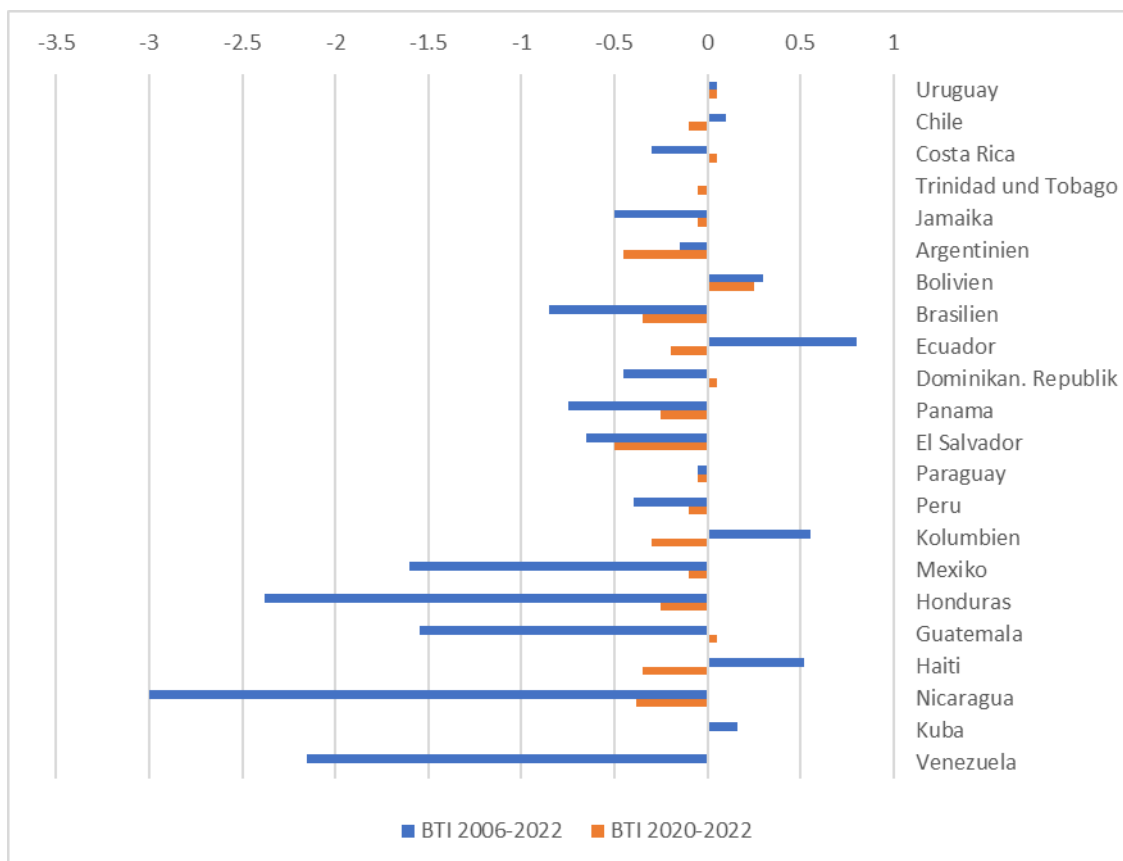
Brasilien erlebte unter dem populistischen Präsidenten Bolsonaro die befürchtete Aushöhlung der Demokratie und eine fortgesetzte, von hate speech, Diskriminierung, Angriffen auf die Pressefreiheit und Menschenrechtsverletzungen durchgezogene extreme politische Polarisierung. Auch hier ist die Justiz zwar stark unter verbalen Druck seitens Bolsonaro und seiner Anhänger:innen geraten – die nicht weniger als eine Schließung von Kongress und Oberstem Gerichtshof forderten – doch zeigte sich die Justiz bis dato widerstandsfähig gegen solche Angriffe. In mehreren Fällen hat der Oberste Gerichtshof Dekrete und Maßnahmen der Regierung für verfassungswidrig erklärt und rückgängig gemacht. Dennoch ist die Reputation der Justiz nicht erst seit der Aufhebung der Urteile gegen Ex-Präsident „Lula“ da Silva angegriffen, die diese Verfahren in ein schiefes Licht von Parteilichkeit und Politisierung rückt, wobei rechte Politiker umgekehrt eher verschont werden. Auch die fortgesetzte Polarisierung bietet wenig Aussichten auf eine Stärkung der Justiz.

Ähnlich negativ ist die demokratische Entwicklung in El Salvador nach der Amtsübernahme von Präsident Nayib Bukele im Jahr 2019, der kritischen Medien und *checks and balances* in Worten und Taten

mit autokratischer Attitüde begegnet. Waren diese Taten vor den (im Februar 2021 versetzt durchgeführten) Parlamentswahlen noch eher „symbolischer“ Natur – wie sein Auftreten mit Militärs im Parlament, das ihm die Genehmigung einer Kreditaufnahme verweigert hatte – so wurden diese nach dem Erdrutschsieg seiner Partei mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament manifest, insbesondere die Entlassung der Richter:innen der Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs und des Generalstaatsanwalts am 1. Mai 2021. Mit ähnlichen Mustern hat der dritte „strongman“ im Bunde – Mexikos Präsident Andrés Manuel López Obrador – das weitere Abdriften seines Landes in eine nunmehr stark defekte Demokratie zu verantworten. Zwar ist die Differenz zum BTI 2020 gering, doch baut dies auf einem sukzessiven Verlust der Demokratiequalität auf (s. Abb. 2), den das Land parallel zum seit 2006 erfolglos geführten Kampf gegen die Drogenkartelle erlebt und der sich auf fast alle Demokratiebereiche erstreckt.

Die Länder dieser Gruppe umfassen somit die drei Schwergewichte der Region, während die „Inseln“ inmitten dieser Turbulenzen und Regressionen vorwiegend kleinere Länder mit einer längeren demokratischen Tradition sind (Costa Rica, Jamaika, Trinidad und Tobago sowie Uruguay). Zwar sind auch die Dominikanische Republik und Paraguay im Untersuchungszeitraum relativ stabil geblieben, doch weisen sie größere Stabilitätsrisiken wie hohe Ungleichheit und Korruption auf. Die Mischung aus tiefer Kluft zwischen Politik und Gesellschaft einerseits, starker Polarisierung andererseits lässt Zweifel aufkommen, ob die in früheren Berichten attestierte Resilienz der lateinamerikanischen Demokratien weiter Bestand haben wird. Zwar gehen die Demokratieverluste der Region seit dem BTI 2006 weitgehend auf das Konto der autokratischen Regressionen (s. Abb. 2), doch haben sich insbesondere die defekten Demokratien wiederholt anfällig für Oszillationen gezeigt, während das Bekenntnis zu demokratischen Institutionen in den bestehenden Demokratien (ohne Trinidad und Tobago) seither deutlich schwächer geworden ist (-0,87).

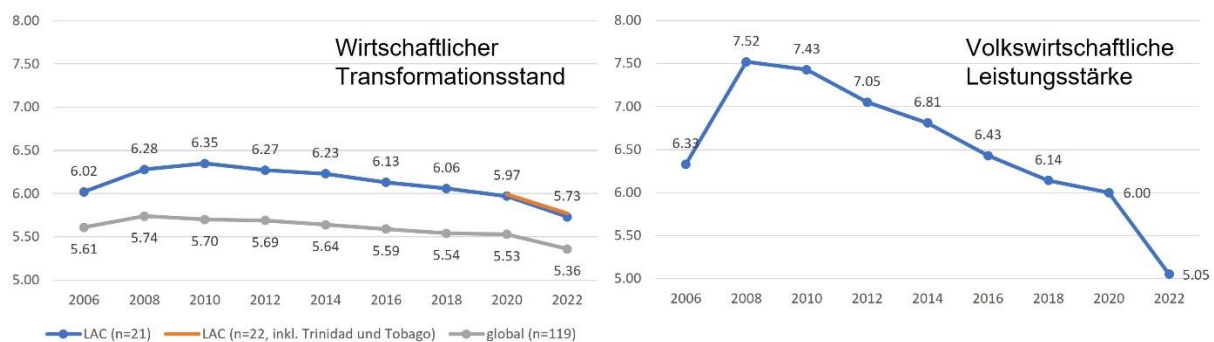
Abb. 2: Politische Transformation: BTI 2022 im Vergleich zu BTI 2006 bzw. BTI 2020



Wirtschaftliche Transformation

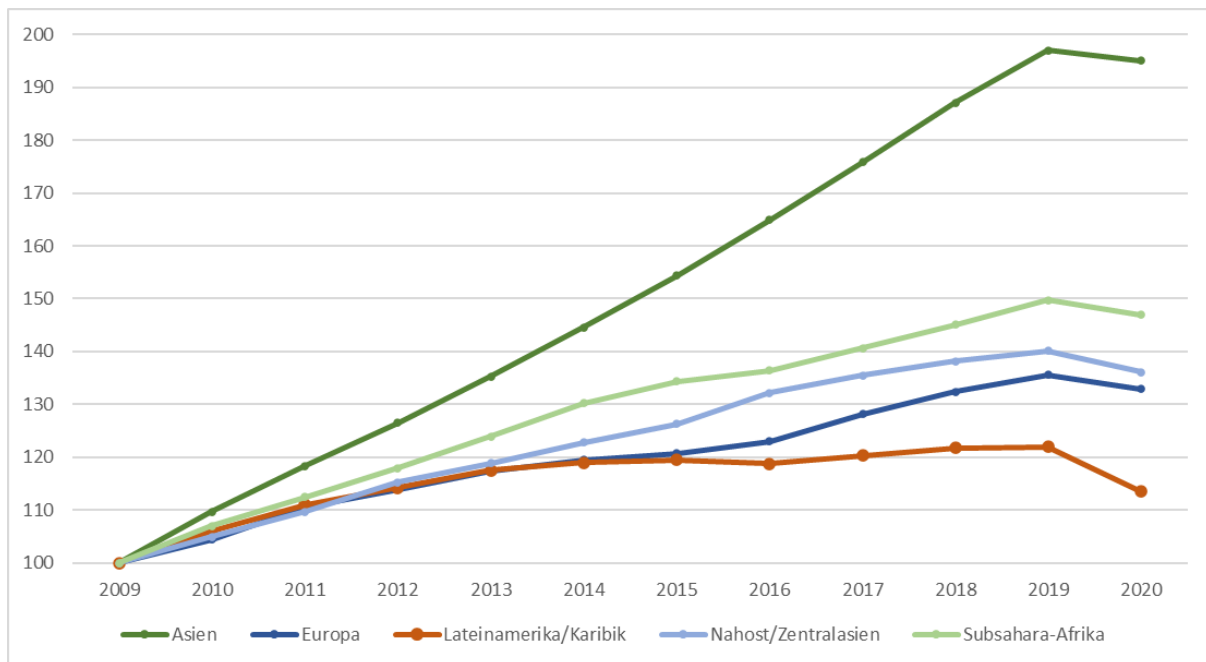
Waren die Auswirkungen der Pandemie auf die politische Transformation eher indirekt, so waren sie umso direkter für Lateinamerikas wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Wachstumseinbruch, steigende Armut und überforderte Sozialeinrichtungen haben im Verbund mit der wachsenden Unzufriedenheit weiter Teile der Bevölkerung die Region mit an besagten Scheideweg geführt. Wie schon in den vorhergehenden Regionalberichten betont, sind die meisten Länder zwar weitgehend marktwirtschaftlich orientiert und verfügen über einigermaßen solide Wirtschaftsordnungen, doch mangelt es ihnen an grundlegenden wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, die aus dem Dilemma mangelnder Produktivität – u.a. via breiter Bildungsoffensiven – hätten herausführen können. In einem Teil der Länder (stellvertretend: Chile, Kolumbien, Peru) haben sich die politischen und ökonomischen Eliten zu sehr auf die in den 1980/90er Jahren getroffenen Weichenstellungen der „Reformen der ersten Generation“ verlassen, während in anderen Ländern über die Zeit betrachtet bestenfalls inkohärente Wirtschaftspolitiken verfolgt wurden (Argentinien, Ecuador); ganz zu schweigen von Kubas nur zögerlich gelockter Staatswirtschaft oder den erbärmlichen Ergebnissen des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ (Venezuela).

Abb. 3: Entwicklung von wirtschaftlicher Transformation und Leistungsstärke (BTI 2006-BTI 2022)



Die aktuelle Krise rührt nunmehr in allen Ländern an diese etablierten Strukturen, die eine zu hohe Ungleichheit zuließen und weiter zementierten, und damit nicht nur die Aufstiegsmöglichkeiten breiter Bevölkerungsschichten, sondern auch die Entwicklungsoptionen der gesamten Region schmälerten. Ob diese Krise als Chance zum Pfadwechsel genutzt wird, bleibt einstweilen Spekulation, zu sehr sind die Demokratien auch gegenwärtig in politische Grabenkämpfe verstrickt. Fakt ist, dass Lateinamerika im Hinblick auf eine sozial- und umweltverträgliche Marktwirtschaft auf einem BTI-Allzeit-Tief angelangt ist (Abb. 3, links). Unter den BTI-Regionen rangiert es zwar nach wie vor auf Rang 2 hinter Ostmittel- und Südosteuropa, und knapp vor Asien/Ozeanien, hat sich aber sukzessive dem globalen BTI-Mittelwert angenähert. Zum großen Teil ist diese Entwicklung auf die deutlich nachlassende Performanz der Ökonomien in der Region zurückzuführen (Abb. 3, rechts), die getragen vom Ressourcen-Boom einen signifikanten Anstieg bis etwa ins Jahr 2010 erlebte, seither aber kontinuierlich schwächer wurde.

Der bei der Analyse der politischen Transformation angesprochene Unmut innerhalb der Bevölkerung wird anhand der mit sinkender Leistungsstärke verbundenen Abstiegsbedrohungen verständlich. Auf Grundlage der IWF-Daten zum Wirtschaftswachstum zeigen sowohl der Verlauf der letzten 10 Jahre als auch der Einbruch im Jahr 2020 ein sukzessives Zurückfallen Lateinamerikas gegenüber den übrigen „emerging“ bzw. „developing areas“ (s. Abb. 4). Zwar ist innerhalb Lateinamerikas auch hier die Bandbreite sehr groß, wie nachfolgend zu sehen sein wird. Doch insgesamt – auch aufgrund des Aufbrechens interner Widersprüche (sprich: breiter gesellschaftlicher Proteste) – hat sich das Entwicklungsmodell einer passiven Integration in die Weltwirtschaft weitgehend erschöpft. Unter etwas anderen Vorzeichen trifft dies auch auf Kuba zu, wo die Regierung Díaz-Canel zwar eine einschneidende Reform angestoßen hat, die aber nach Ansicht von Beobachter:innen möglicherweise zu spät kommt, um größere Umbrüche vermeiden zu können.

Abb. 4: BIP-Wachstum 2010-2020 in verschiedenen Weltregionen

Eigene Berechnung (2009 = 100); Datenquelle: IWF 2021

Deshalb bleibt die Situation in den meisten Ländern – wie schon im BTI 2020 – 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.

Diese Modell-Stagnation zeigt sich erneut in der prononcierten Mittelmaß-Lage der Länder (s. Tabelle 3), indem sich die große Mehrheit der Länder in einem Status eingeschränkter wirtschaftlicher Transformation befindet. Auch der skizzierte Performanzeinbruch drückt sich nicht in grundlegenden Verschiebungen aus – lediglich Peru fällt dadurch von einem fortgeschrittenen in einen eingeschränkten Entwicklungsstand marktwirtschaftlicher Transformation zurück (von 7,11 auf 6,68). Neben Peru waren die deutlichsten Verluste in Argentinien (-0,68) und Panama (-0,46) zu verzeichnen. Während Panama aufgrund seiner internationalen Vernetzung und der Rolle des Panama-Kanals besonders deutlich unter den Pandemie-Effekten zu leiden hatte, wirkten sich diese in Argentinien auf dem Sockel der Dauerkrise des Landes weiter verschärfend aus. Beständig am Rande des Staatsbankrotts wankend und ohne Aussicht auf Kreditwürdigkeit an den Kapitalmärkten, blockiert sich die Regierung selbst durch den Dissens ihrer Flügel über die Wirtschafts- und Finanzpolitik und stolperte so mit einem weiteren Einbruch der Performanz (seit BTI 2008 von 9 auf 4 Punkte) in das Wahljahr 2021; wie in Peru ist auch das sozioökonomische Entwicklungsniveau zurückgegangen. Relativ glimpflich kamen lediglich Paraguay und Guatemala durch die Krise, allerdings auf mäßigem bzw. sehr mäßigem Transformationsniveau.

Tab. 3: 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 | Peru ▼ | Guatemala | Haiti |
| Uruguay | | Brasilien | Nicaragua | Venezuela |
| | | Kolumbien | Kuba | |
| | | Trinidad und Tobago | | |
| | | Panama | | |
| | | El Salvador | | |
| | | Jamaika | | |
| | | Mexiko | | |
| | | Paraguay | | |
| | | Dominikanische Republik | | |
| | | Argentinien | | |
| | | Ecuador | | |
| | | Bolivien | | |
| | | Honduras | | |

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des wirtschaftlichen Transformationsstands angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020.

Der längerfristige Trend seit dem BTI 2008 – dem bisherigen Peak im regionalen Durchschnittswert – zeigt, dass die Entwicklung über das letzte Jahrzehnt hinweg rückläufig ist und durch die Pandemieeffekte noch einmal prononciert wurde. Argentinien ist auch aus diesem Blickwinkel einer der großen Verlierer unter den Marktwirtschaften, zusammen mit Mexiko (beide -1,07 seit dem BTI 2008) und Brasilien (-1,25). Übertroffen wird dies lediglich von Venezuela (-2,43) und Kuba (-1,46), während auch Ortegas Nicaragua (-1,04) und Haiti (-0,93) gerade in den letzten Jahren einen bedenklichen Abwärtstrend aufweisen. Wie zuvor angedeutet, ist auch die Entwicklung des Brutto-Inlandproduktes innerhalb der Region sehr unterschiedlich und fügt sich in dieses Bild ein (s. Tab. 4).

Tab. 4: Kumuliertes Wachstum (BIP per capita) 2009-2020

| | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2020 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dominik. Republik | 100 | 109 | 115 | 128 | 140 | 154 | 142 |
| Paraguay | 100 | 113 | 118 | 125 | 133 | 133 | 130 |
| Panama | 100 | 114 | 129 | 139 | 148 | 153 | 124 |
| Bolivien | 100 | 106 | 115 | 124 | 130 | 135 | 123 |
| Costa Rica | 100 | 107 | 112 | 118 | 125 | 128 | 121 |
| Uruguay | 100 | 113 | 121 | 125 | 128 | 128 | 120 |
| Peru | 100 | 113 | 125 | 129 | 134 | 137 | 120 |
| Kolumbien | 100 | 110 | 118 | 124 | 124 | 128 | 118 |
| Nicaragua | 100 | 108 | 118 | 126 | 134 | 122 | 118 |
| Guatemala | 100 | 103 | 107 | 112 | 115 | 119 | 116 |
| Chile | 100 | 110 | 118 | 121 | 121 | 123 | 115 |
| El Salvador | 100 | 105 | 110 | 113 | 117 | 122 | 112 |
| Kuba | 100 | 105 | 111 | 117 | 119 | 122 | 111 |
| Honduras | 100 | 104 | 107 | 110 | 116 | 120 | 107 |
| Mexico | 100 | 106 | 108 | 112 | 115 | 115 | 104 |
| Ecuador | 100 | 108 | 117 | 117 | 115 | 112 | 102 |
| Brasilien | 100 | 110 | 113 | 108 | 104 | 106 | 101 |
| Haiti | 100 | 99 | 100 | 102 | 103 | 101 | 96 |
| Argentinien | 100 | 115 | 114 | 111 | 110 | 103 | 92 |
| Jamaica | 100 | 99 | 98 | 98 | 100 | 102 | 91 |
| Trinidad und Tobago | 100 | 102 | 104 | 103 | 94 | 92 | 85 |
| Venezuela | 100 | 100 | 103 | 92 | 66 | 39 | 28 |

Eigene Berechnung (2009 = 100); Datenquelle WDI 2021.

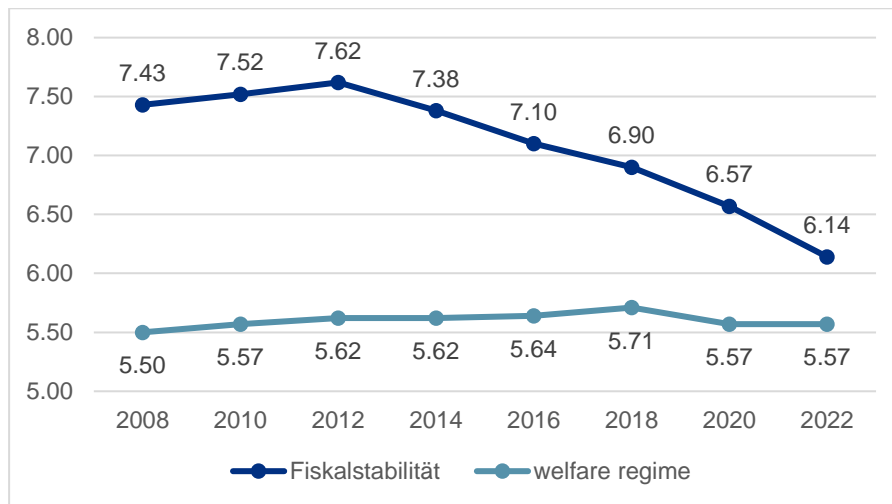
Die Daten für Kuba (2020) sowie Venezuela (2015-2020) wurden mangels WDI-Daten durch CEPAL-Daten ergänzt und zeigen zumindest die Tendenz verlässlich an. IWF-Daten zum realen BIP-Wachstum (also nicht per capita) zu Venezuela scheinen die dortige Entwicklung zu bestätigen (2020: 25); die Differenz zu den per capita-Daten sind auf den massiven Exodus der Venezolaner:innen in den letzten Jahren zurückzuführen.

Drei Punkte sind hervorzuheben: (1) Vier der fünf Länder mit der bis 2019 größten Dynamik (>130: Dominikanische Republik, Panama, Peru, Bolivien) haben 2020 die stärksten Einbrüche erlitten, gelten aber als Kandidaten für eine rasche Erholung; Paraguay ist aufgrund seiner auf Agrarexporte ausgerichteten Wirtschaftsstruktur mehr von klimatischen Bedingungen abhängig, die im Jahr 2020 sehr günstig waren. (2) Zahlreiche Länder (kursiv gesetzt) weisen über die Jahre hinweg eine geringe oder leicht rückläufige Dynamik auf (2019: <125). (3) Drei Länder (Mexiko, Ecuador, Brasilien) sind wieder fast auf das Niveau von 2009 geschrumpft, während fünf Länder noch weiter zurückgefallen sind: Haiti (auf das Niveau von 2008), Argentinien (2005), Jamaica (vor 2000), Trinidad und Tobago (2004) und Venezuela (?).

Diese Entwicklungen sind nicht ohne Auswirkungen auf das sozioökonomische Entwicklungsniveau geblieben. Zwar sind hier die Zahlen weniger dramatisch, aber dennoch aussagekräftig: Vom Hoch im BTI 2010 (5,14) ist der Durchschnittswert nunmehr auf 4,57 gesunken. Bezeichnend ist auch hier das Zurückfallen der Region von Rang 2 (im BTI 2010 hinter Ostmittel- und Südosteuropa mit 7,56) auf Rang 4 in den BTIs 2020 und 2022 hinter Ostmittel- und Südosteuropa (7,25), Eurasien (4,85) und Asien/Ozeanien (4,71) (zugrunde liegt das Sample des BTI 2008 mit 125 Ländern). Generell weist lediglich ein Drittel der lateinamerikanischen Länder sozioökonomische Entwicklungswerte auf, die über 5 Punkte liegen und damit ein etwas höheres Maß sozialer Inklusion kennzeichnen. Ein ausschlaggebender Faktor hierfür ist das nach wie vor hohe Ausmaß an Ungleichheit. Zwar ist diese insbesondere im südlichen Afrika noch gravierender, doch schneidet Lateinamerika im Vergleich mit Ländern der ähnlichen Einkommensgruppe deutlich schlechter ab, allen voran Brasilien und Kolumbien mit Gini-Indexwerten von 53,4 bzw. 51,3 (2019).

Zusammen mit dem geringen bzw. volatilen Wachstum ergibt sich hieraus laut einer UNDP-Studie (UNDP 2021) eine „doppelte Falle“, da sich beide Phänomene gegenseitig zu einem Teufelskreis verstärken. Dieser besteht darin, dass die vielfältigen Ungleichheitsmuster die Entfaltungspotentiale weiter Kreise der Bevölkerung einschränken und so – etwa über die ungleiche Qualität der Bildung, die auch den Ertrag der Bildungsinvestitionen senkt – das Wachstumspotential dämpfen, was wiederum die Ungleichheit zementiert. Zudem führen ungleiche Einkommensverhältnisse zu Machtkonzentrationen und letztlich geringen Anreizen für technologische Innovation, was einen Mangel an qualitativ höherwertigen Arbeitsplätzen nach sich zieht. Geringes Wachstum wiederum sorgt für ein Missverhältnis von Arbeitsangebot und -nachfrage einerseits sowie unzureichende Mittel für sozialpolitische Maßnahmen gegen Armut und Ungleichheit andererseits. Letztere werden laut UNDP zuweilen durch wenig nachhaltige Ausgabenerhöhungen angegangen, was schließlich zu Wirtschaftskrisen beitragen kann, die wiederum die Ungleichheit verstärken.

Insbesondere mit Blick auf die weiteren Chancen zur Bekämpfung der drastischen sozialen Pandemie-Folgen zeigen hier zwei zentrale Faktoren (s. Abb. 5) eine prekäre Situation, die angesichts des wachsenden Unmuts in weiten Teilen der Bevölkerung ohne neue Weichenstellungen kaum zu bewältigen sein wird. So ist die Fiskalstabilität deutlich schwächer geworden (-1,48), während die sozialstaatlichen Arrangements (welfare regime) trotz einiger Anstrengungen weithin auf eher niedrigem Niveau stagnieren. In punkto Fiskalstabilität sind insbesondere Brasilien, El Salvador und Nicaragua stark betroffen, die um drei oder mehr Skalenpunkte eingebüßt haben, während es umgekehrt seit dem BTI 2008 mit Ausnahme Uruguays keine Verbesserungen gab. Selbst im Musterland Chile, einst hoch gelobt für sein Stabilitätsgesetz (Fiscal Responsibility Law), wurde dieses sukzessive aufgeweicht und droht nunmehr weiter seine Bindungskraft zu verlieren.

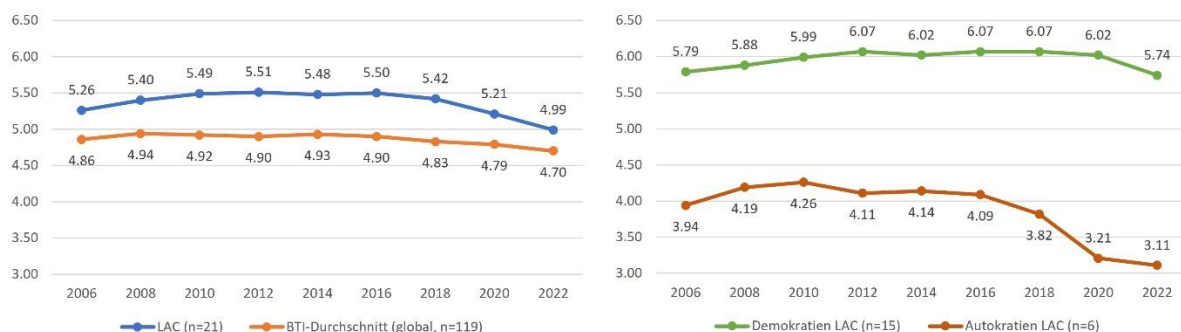
Abb. 5: Fiskalstabilität und welfare regime 2008-2022

Durchschnittswerte LAC (n=21, ohne Trinidad und Tobago)

Die Löchrigkeit der *welfare regimes* wird durch den allenthalben stagnierenden Durchschnittswert belegt. Daran ändern auch die wenigen Fälle mit Verbesserungen nichts, die minimal ausfielen und zu meist Länder mit ursprünglich eher rudimentärer Sozialstaatlichkeit wie Bolivien oder Peru betrafen. Die Pandemiekrise hat deutlich vor Augen geführt, dass selbst in den entwickelteren Ländern wie Chile immense soziale Defizite bestehen. So zeigten etwa strikte Lockdown- oder Quarantäne-Maßnahmen trotz ihrer teils rigiden Durchsetzung dort keine Wirkung, wo aufgrund mangelnder Sicherheitsnetze die Bevölkerung schlichtweg darauf angewiesen war, ihre Häuser zu verlassen. Immerhin konnten in manchen Ländern einige der existierenden Armutsprogramme als Vehikel für halbwegs effektive Hilfsmaßnahmen genutzt werden, wie etwa in der Dominikanischen Republik oder in Brasilien, wo das in Lula-Zeiten eingerichtete Sozialprogramm Bolsa Familia vergleichsweise gut funktionierte.

Governance

Die Governance-Qualität in Lateinamerika und der Karibik ist wie schon im BTI 2020 erneut deutlich gesunken, auch wenn sie im interregionalen Vergleich noch immer Rang 2 einnimmt. Der Durchschnittswert der Region hat sich dem globalen Mittelwert, oder besser: Mittelmaß, weiter angenähert. Lagen die Governance-Werte von BTI 2010 bis BTI 2016 jeweils um die 5,5, ist seither die regionale Governance-Qualität deutlich stärker gesunken als der globale Durchschnitt. Die Treiber hinter dieser Entwicklung waren im BTI 2020 wie schon zuvor im BTI 2018 die Autokratien Zentralamerikas – mit Guatemala und Honduras bzw. Nicaragua als je neuen Autokratien – sowie das korrupte Maduro-Regime in Venezuela. Im BTI 2022 geht der Abschwung hingegen deutlicher auf das Konto der Demokratien, und hier insbesondere Brasilien, El Salvador und zu einem signifikanten Maße auch Argentinien.

Abb. 6: Governance (BTI 2006-BTI 2022)

Im Kern steht diese Negativentwicklung im Zusammenhang mit der zunehmenden Überforderung der Regierungen, für zunehmend komplexere Probleme und Aufgaben angemessene Lösungen zu finden oder zumindest zu suchen. Stattdessen flüchten sie sich in „business as usual“ oder versuchen, sich von diesen Problemlagen abzuschotten, wenn sie nicht gar in unilaterale und zunehmend autoritäre Regierungsmuster verfallen. Abgesehen von den zumeist unbeweglichen und wenig responsiven, und außer Kuba zudem zutiefst korrupten Autokratien sind schon die oben beschriebenen Fälle gewaltsamer massiver Proteste und polarisierter Konfrontationen ein Hinweis darauf, dass die Governance auch in den Demokratien zunehmend von Brüchen durchsetzt ist. Konsense über Transformationsziele sind dadurch schwieriger geworden. Ein konsensualisierter und in institutionelle Bahnen gelenkter Ausstieg aus der alten und Einstieg in eine neue Ordnung wie in Chile zeichnet sich für vergleichbare Fälle derzeit jedenfalls nicht ab.

Die drei Länder mit den größten Einbußen stehen für jeweils unterschiedlich gelagerte Konstellationen dieser gesellschaftlichen und politischen Blockaden. Wenig überraschend aufgrund seiner Vorgeschichte und des von ihm auf die Spitze getriebenen Populismus hat Brasiliens Governance unter Präsident Bolsonaro den massivsten Einbruch im Untersuchungszeitraum erfahren. Mit einem Governance-Wert von 4,42 ist Brasilien noch hinter Kuba (4,46) zurückgefallen und rangiert lediglich vor den fünf übrigen Autokratien mit einem Verlust von 1,15 Punkten gegenüber dem BTI 2020. Unter den Regierungen Lula (2003-2010) und Rousseff (2011-2016) hatte sich die Governance sukzessive auf deutlich über 7 Punkte im BTI 2014 verbessert, fiel danach aber – schon im Verlauf der zweiten Amtszeit Rousseffs inmitten von wirtschaftspolitischen Turbulenzen und Korruptionsskandalen sowie unter den nachfolgenden rechten Regierungen – beständig ab auf unter 6 Punkte im BTI 2020. Aktuell bedeutet dies einen Verlust von 2,46 gegenüber dem BTI 2006 (der größte in der Region hinter Nicaragua) und von 2,84 gegenüber dem BTI 2014.

Seit dem Aufbrechen der sozialen und politischen Konflikte im Zuge der Protestbewegungen des Jahres 2013 hatte die Polarisierung zwischen linken und rechten Kräften schon vor Bolsonaro beständig zugenommen und grundlegende Konsense über Demokratie und Marktwirtschaft erschwert. Seiner aggressiv polarisierenden Linie treu bleibend, hat Bolsonaro permanent im Stile Trumps diese Spaltung weiter vertieft. Entsprechend sind es insbesondere die auf Konsens und Kooperation bezogenen Governance-Elemente, die deutlich weiter geschwächt worden sind: auf nationaler Ebene das Konfliktmanagement, die Beteiligung der Zivilgesellschaft oder die nationale Versöhnung, oder noch deutlicher auf internationaler Ebene die Bereitschaft zu internationaler wie regionaler Kooperation. Nicht zuletzt litt auch die Glaubwürdigkeit, der die Regierung unter anderem mit ihrem Isolationismus, ihrer desaströsen Umweltpolitik und dem katastrophalen Pandemie-Management beträchtlichen Schaden zugefügt hat.

Unter politisch anderen Vorzeichen finden sich populistisch-autoritäre Muster auch in El Salvador seit dem Amtsantritt von Nayib Bukele im Jahr 2019. Bukele konzentrierte seinen Wahlkampf auf die Ablehnung der etablierten Parteien und der Vorgängerregierungen, denen er Korruption und Amtsmissbrauch vorwarf. Seine einfachen Wahlkampfbotschaften – ehrgeizige staatliche Infrastrukturmaßnahmen, bessere Korruptionsbekämpfung, jugendlicher Enthusiasmus – wurden durch den kreativen Einsatz sozialer Medien verbreitet, der nach seinem Amtsantritt auch seinen Regierungsstil prägte, zusammen mit Impulsivität und der Geringschätzung verfassungsmäßiger Verfahren. Entsprechend sind es auch hier die schwächeren Konsenselemente, die zusammen mit unklarer Prioritätensetzung und mangelnder Regierungsorganisation die Governance schwächten (-0,91).

In Argentinien (-0,58) ist nach dem polarisierten Wahlkampf 2019 und dem Zurückschwingen des Pendels zu den Peronisten erneut deutlich geworden, dass grundlegende Konsense eine Schimäre sind. Insbesondere die unversöhnliche Haltung der „kirchneristas“ von Vizepräsidentin Fernández de Kirchner treibt einen Keil nicht nur zwischen Peronisten und Nicht-Peronisten, sondern auch zwischen die peronistischen Fraktionen. Dies zog neben der Steuerungskapazität und der Politikkoordination insbesondere auch den Kampf gegen Korruption in Mitleidenschaft, in dem die selber korruptionsverdächtige

Vizepräsidentin eine ganz eigene Rolle spielt. Der wiederkehrende Mangel an Konsens innerhalb der Regierung untergrub die Bestrebungen, das notwendige Vertrauen der Märkte und internationaler Institutionen wiederherzustellen. Darüber hinaus herrscht unter den verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Kräften Dissens darüber, wie demokratische Defizite beseitigt werden können, welche Bedeutung den Institutionen zukommt und wie sie (insbesondere die Justiz) gestärkt werden sollen.

Tab. 5: 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 |
| Uruguay | Trinidad und Tobago | Bolivien | Honduras ▼ | Haiti ▼ |
| Chile | Dominikanische Republik | Argentinien ▼ | Guatemala | Nicaragua |
| Costa Rica ▲ | Jamaika | Panama ▼ | | Venezuela |
| | Paraguay | Kolumbien ▼ | | |
| | Peru | Ecuador | | |
| | El Salvador | Mexiko | | |
| | | Kuba ▲* | | |
| | | Brasilien | | |

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Governance-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020.

* Kuba: Die Aufwertung Kubas ist maßgeblich auf die methodologische Änderung zurückzuführen, im Kriterium „Gestaltungsfähigkeit“ erstmals keine Maximalwerte für Autokratien vorzuschreiben. Während Kuba nach alter Rechnung mit 4,09 Punkten der schwächeren Kategorie zugeordnet worden wäre (2020: 3,95), erreicht es nunmehr mit 4,46 Punkten das untere Ende mäßiger Governance.

Neben diesen drei Absteigern gibt es jedoch eine Reihe weiterer Länder, die aus unterschiedlichen Gründen eine schwächere Governance (in der Bandbreite von -0,47 bis -0,32) aufweisen als im BTI 2020. Neben Argentinien sind auch Panama und Kolumbien in die Kategorie mäßiger Governance abgestiegen, während sie in Honduras nunmehr als schwach und Haiti als gescheitert eingestuft wird. In Haiti, Kolumbien und Panama bilden die oben erwähnten Konflikte die Kehrseite schwächerer Steuerungskapazität und Konsensbildung, während sich in Honduras das Bestreben der Regierung um Machterhalt in eine ähnliche Richtung auswirkte. In Ecuador konnte Präsident Lenín Moreno als lame duck letztlich kaum noch Steuerungskapazität und Politik-Koordination an den Tag legen, während in Mexiko López Obradors Hang zum Alleinregieren und seine wenig konkreten Ziele der von ihm verkündeten „vierten Transformation“ Mexikos zu Buche schlagen. In Nicaragua schließlich ist durch die Verhärtung und Abschottung des Ortega-Regimes eine schon zuvor als gescheitert eingestufte Governance nochmals schwächer geworden.

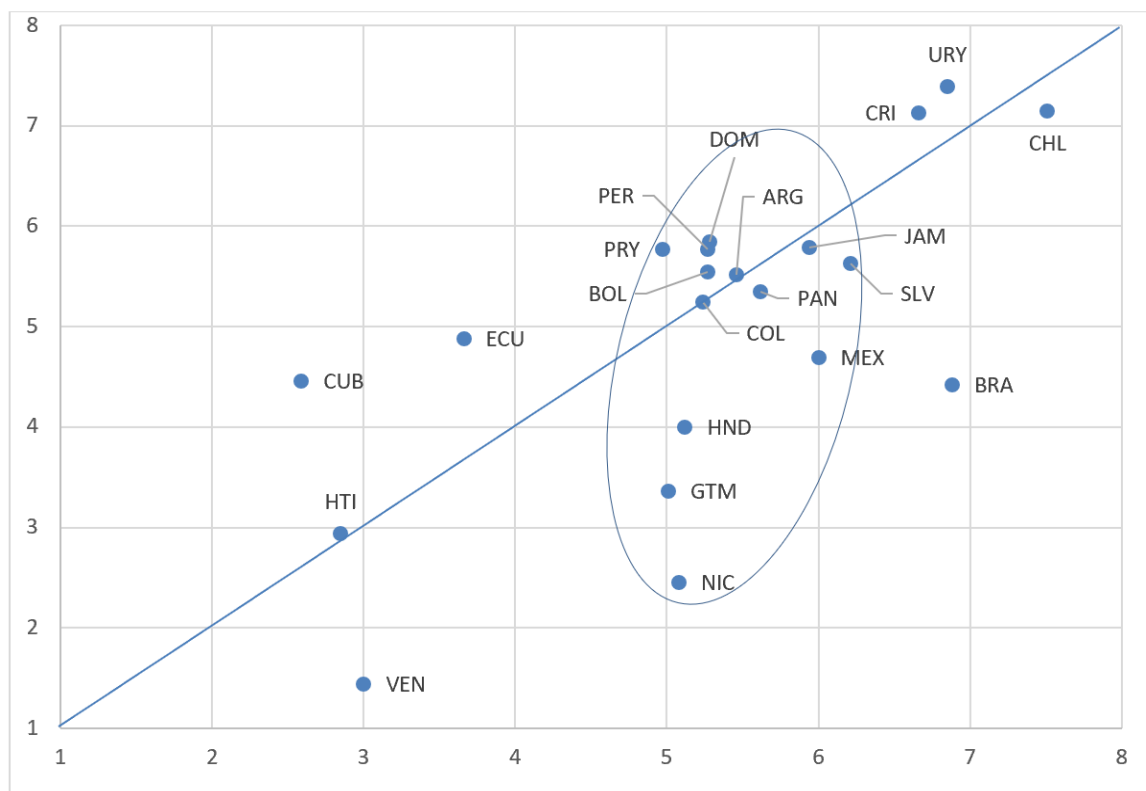
Sucht man nach positiven Aspekten der Governance in Lateinamerika zu Pandemiezeiten, sind zunächst Uruguay (7,39; +0,06), Chile (7,15; -0,18) und Costa Rica (7,13; +0,21) hervorzuheben, die im BTI-Gesamtranking die Ränge 2, 4 und 5 belegen. In allen drei Ländern bezeugt dies das Vorhandensein gewachsener Governance-Strukturen, auch wenn im Fall Chiles die bereits genannten Unsicherheiten der weiteren Entwicklung existieren. Der gesellschaftliche Bruch seit den Protesten 2019 sorgte allerdings dafür, dass die Regierung Piñera an Steuerungskapazität einbüßte und mehr zu politischen Entscheidungen getrieben wurde (und dabei andere Ziele aufgeben oder zurückstellen musste). Dagegen zeigt das Beispiel Uruguay, dass der Regierungswechsel nach 15 Jahren Frente Amplio-Regierungen zur konservativen Regierung Lacalle Pou keinen Governance-Bruch nach sich ziehen muss, wie dies in den meisten anderen Ländern der Fall ist. Dies gelang, obwohl die Regierung nur zwei Wochen nach ihrem Amtsantritt mit der Pandemiekrise konfrontiert war und kurzerhand ihr Regierungsprogramm modifizieren musste. Ihr relativer Erfolg beruhte zum einen auf dem Vorhandensein funktionierender institutioneller Strukturen (integriertes Gesundheitssystem, Arbeitslosenversicherung, Sozialpolitik), zum andern aber auch auf der Einrichtung einer ehrenamtlichen wissenschaftlichen Beratergruppe, die der Gesundheitspolitik Glaubwürdigkeit verlieh und für Transparenz gegenüber der Opposition und der

öffentlichen Meinung sorgte. Schließlich ermöglichte die kooperative Rolle der Opposition im Parlament die Verabschiedung eines Maßnahmenpakets mit der Unterstützung aller Parteien und innerhalb sehr kurzer Fristen. In Costa Rica wiederum konnte die Regierung von Präsident Carlos Alvarado wichtige Ziele wie die seit langem notwendigen Reformen für eine nachhaltige Finanzpolitik umsetzen.

Neben diesen Fällen hat sich die Governance in der Dominikanischen Republik in den letzten Jahren nach mehreren Schwankungen wieder verbessert – lag sie im BTI 2006 noch auf Rang 49 unter 119 Ländern, rangiert sie nunmehr auf 29 unter 137 Ländern und auf Rang 5 in der Region. Beachtlich war insbesondere die Reaktion beider Regierungen auf die Pandemie – sowohl unter Präsident Danilo Medina wie unter Präsident Luis Abinader, der inmitten der Krise im August 2020 die Amtsgeschäfte übernahm. Insgesamt kam das Land mit einer umsichtigen Politik sowie gestaffelten und gut koordinierten Reaktionsplänen bis hin zur Beschaffung von Impfstoffen bis dato relativ glimpflich durch die Krise. Die anfänglich beachtlichen Impffortschritte haben sich allerdings später abgeflacht – Mitte September 2021 waren etwa 44% der Bevölkerung vollständig geimpft, während es bei den Vorreitern Chile und Uruguay immerhin um 73% waren. Lediglich Costa Rica hinkte lange Zeit hinterher, hat jedoch bei den Erstimpfungen stark aufgeholt.

In Abb. 7 sind schließlich die Veränderungen der Governance-Qualität zwischen BTI 2006 und BTI 2022 festgehalten und bieten ein insgesamt eher ernüchterndes Bild. Betrachtet man rein die Zahlen, so heben sich nach wie vor Uruguay, Chile und Costa Rica deutlich vom Rest der Region ab. Während Uruguay und Costa Rica die Governance noch verbessern konnten, hat sie sich in Chile leicht verringert. Ob Chile und eventuell auch Costa Rica hier vor Umbrüchen stehen, wird der BTI 2024 zeigen müssen. Am anderen Ende der Skala – blickt man vom BTI 2006 aus – haben sich die Wege deutlich getrennt: Während Venezuela in ein vollends korruptes Regime abgestürzt ist, hat sich Kuba in der Ära Raúl Castro zunehmend von der charismatischen Governance seines Bruders Fidel gelöst und diese stärker in institutionelle Bahnen gelenkt – während Haiti auf der Stelle tritt.

Abb. 7: Governance: BTI 2022 im Vergleich zu BTI 2006

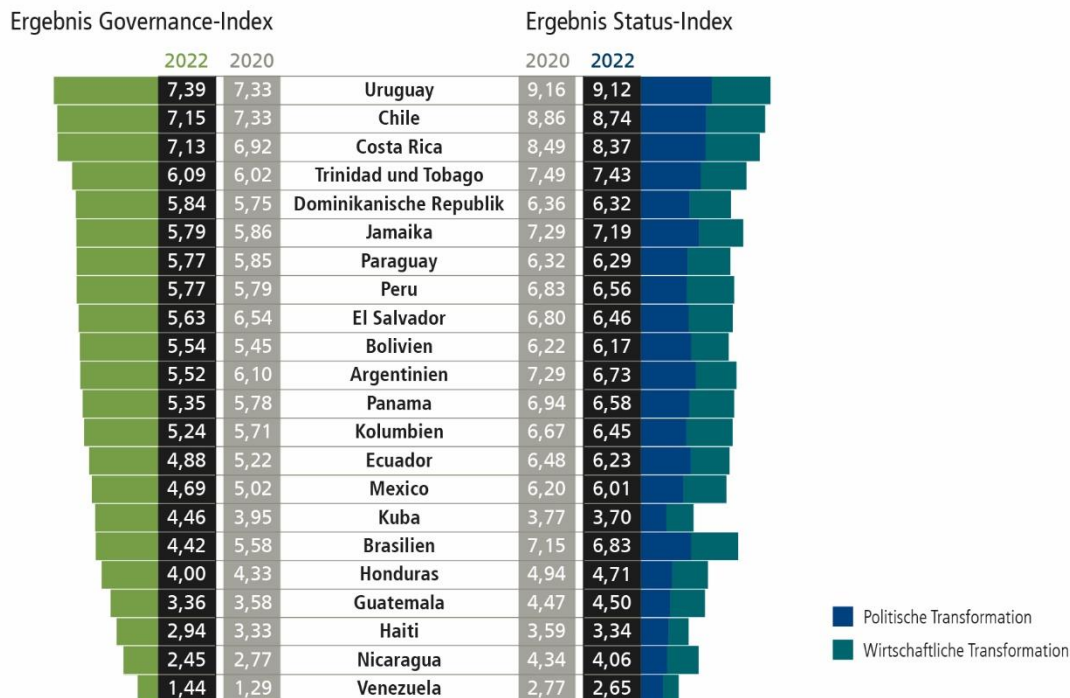


Die X-Achse zeigt die Länderwerte im BTI 2006, die Y-Achse jene im BTI 2022. Länder unterhalb der Diagonalen haben an Qualität eingebüßt, jene oberhalb dagegen gewonnen.

Einen besonderen Blick sind indes jene 13 Länder wert, die in der Abbildung eingerahmt sind – es ist die große Mehrheit und allesamt Länder, die im BTI 2006 noch nahe beieinander lagen in einer Bandbreite von 4,97 (Paraguay) bis 6,21 (El Salvador). Was damals eher ein ununterscheidbarer Sternenhauften war, hat sich seither zu einem veritablen Sternbild gemausert – in etwa eine Mischung aus Orion und Großem Wagen, allerdings ohne wirklichen Polarstern. Diese Streuung verdankt sich zum einen dem Abgleiten der drei zentralamerikanischen Länder in korrupte autoritäre Regime und der permanent schwächer werdenden Governance in Mexiko. Andererseits verdankt sich die breitere Streuung aber auch den leichten Zugewinnen ehemals schwach regierter Länder wie der Dominikanischen Republik, Paraguay und Peru, sowie umgekehrt dem Abgleiten El Salvadors unter Bukele. Neben der schon erläuterten Governance-Entwicklung Brasiliens mit einem für Demokratien besorgniserregenden Niedergang ist Kolumbien ebenso wie Argentinien wieder auf das Governance-Niveau Mitte der 2000er Jahre – i.e. der ersten Uribe-Regierung (2002-2006) - zurückgefallen und hat damit unter der Regierung Duque alle Fortschritte bis zum BTI 2018 wieder eingebüßt: Nach einem Minus von 0,43 im BTI 2020 setzte sich dies nun mit weiteren -0,47 fort. Neben dem Aufbrechen der Konflikte im Untersuchungszeitraum spiegelt sich hier auch die Verschleppung der Umsetzung des Friedensprozesses mit den FARC wider.

Ausblick

Die Region Lateinamerika und Karibik hatte in den beiden letzten Jahren ein turbulentes Transformationsgeschehen zu verzeichnen, bei dem auf die politischen Erschütterungen in mehreren Ländern die immensen Auswirkungen der Pandemie folgten und auf einige der sich schon länger abzeichnenden Entwicklungen wie ein Brandbeschleuniger wirkten. Fortschritte im Hinblick auf politische und wirtschaftliche Transformation sowie Governance waren unter diesen Bedingungen kaum zu erkennen.



Allerdings ist auch festzuhalten, dass abgesehen von den dramatischen wirtschaftlichen und sozialen Folgen von Pandemie und Pandemiepolitik die anfangs befürchteten demokratischen Regressionen und Zusammenbrüche vermieden werden konnten. Es kam zu massiven Einbrüchen der Wirtschaftspersormanz und einem stark gewachsenen Druck auf die Staatshaushalte, aber auch die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der Marktwirtschaften – sofern sie welche sind – haben sich zumindest nicht

weiter verschlechtert. Und auch die im Durchschnitt leicht schwächeren Governance-Leistungen muss man angesichts der immensen Pandemie-Herausforderungen differenziert betrachten, mussten die Regierungen doch in den meisten Ländern mit ererbten Schieflagen etwa im Gesundheits- oder Sozialstaatsbereich sowie dem hohen Informalitätsgrad der Ökonomien kämpfen.

Letzteres weist aber auch darauf hin, dass sich in den meisten Ländern strukturelle Defizite verstetigt haben, vor denen viele politische Entscheidungsträger trotz wiederholter Warnungen etwa seitens der CEPAL eher den Blick verschlossen haben. Wenn Politikänderungen vorgenommen wurden, handelte es sich zumeist nur um kleinere Kurskorrekturen, ohne grundsätzlichere Alternativen zu erwägen. Eine rühmliche Ausnahme bildet lediglich Uruguay, wo schon in den 1990er Jahren eine starke Zivilgesellschaft – und dies auf Basis einer längeren demokratischen Tradition – mehr Mitsprache und entsprechend inklusivere Reformen durchsetzen konnte. Mit Abstrichen gilt dies auch für Costa Rica, wo die Verfassung von 1949 die zentrale Grundlage bildete, sowie für das vergleichsweise wohlhabende Trinidad und Tobago, doch haben auch sie mit spezifischen Problemen zu kämpfen (zu hohe Schuldenlast hier, mangelnde Diversifizierung der Wirtschaft dort). Dass andernorts die Bevölkerungen nun die Rechnung für versäumte Weichenstellungen präsentieren, sollte angesichts der aufgestauten Frustration nicht verwundern, zumal ihre Forderungen bereits seit längerer Zeit und deutlich artikuliert worden waren. Indes haben die skizzierten Protestwellen – abgesehen von ihrem hässlichen Gesicht der exzessiven Gewalt, auch von Seiten mancher Demonstrant:innen – auch gezeigt, dass die Resilienz der (defekten) Demokratien noch Handlungsspielräume bereitstellt, bis dato nicht repräsentierte Interessen in erfolgreiche Forderungen nach größerer Responsivität der politischen Klassen münden zu lassen. Dass dies eruptiv geschieht, wirft zwar ebenso ein bezeichnendes Licht auf gravierende Repräsentationsmängel, könnte aber in die weiteren Lernprozesse mit einfließen.

So steht die Region erneut an einem Scheideweg, der zur Erkundung neuer Entwicklungspfade auffordert. Anders als in den 1980/1990er Jahren gibt es hierfür keine einfache Blaupause wie damals das neoliberale Skript, das seinerzeit als alternativlos galt – es aber nicht wirklich war, wie das Beispiel Uruguay zeigt. Post-neoliberale Arrangements dürften jedenfalls ohne breitere Inklusion in politischen, wirtschaftlichen, sozialen und auch Governance-Fragen kaum zustande kommen. Wesentliche Reformvorhaben wie die Eindämmung des informellen Sektors, der Aus- bzw. Umbau der zumeist zerklüfteten Bildungs- und Gesundheitswesen sowie Anreize zu soliderer politischer Partizipation und einen repräsentativeren Meinungs- und Willensbildungsprozess – wie etwa die in Peru initiierte Reform der Parteiengesetzgebung – sind nicht gerade neue, aber notwendige Meilensteine auf diesem Weg. Dies gilt – wie an dieser Stelle stets betont – auch für die Achillesferse der lateinamerikanischen Demokratien: Rechtsstaat und vice versa Eliminierung von Korruption und Klientelismus. Umgekehrt dürften die „post-sozialistischen“ Arrangements kaum um die Ausweitung eines soliden Marktwettbewerbs herumkommen, wie dies jüngst Kuba anzuvisieren scheint.

Letztlich aber wird es länderspezifischer Aushandlungsprozesse und dadurch tragfähiger Lösungen bedürfen, um nicht von vorneherein neue Inklusionsprobleme zu schaffen. Dass dies ein harter Weg sein wird und etablierte Gegenmächte einzubeziehen oder zu überwinden sind, zeichnet sich gegenwärtig in Peru ab. Kurzum bedarf es für einen Pfadwechsel außerordentlicher Governance-Kapazitäten, die in erster Linie eine hohe Lernfähigkeit und eine nicht minder hohe Fähigkeit zur Konsensbildung erfordern. Ob oder wie rasch dies möglich ist, ist von den jeweiligen Konstellationen in den einzelnen Ländern abhängig, doch stellt die schmerzhafteste Pandemieerfahrung auch eine „critical juncture“ und somit ein *window of opportunity* dar. Die Resultate des BTI weisen bereits auf wahrscheinliche Blockaden und auch Chancen hin.

Für die Länder, die als Fälle mit gewaltbegleiteten politischen Krisen kategorisiert wurden, stehen die Chancen vergleichsweise günstig (ob trotz oder wegen der Gewalterfahrung, wäre sicherlich eine eigene Debatte). Der paradigmatische Fall ist – wie angedeutet – zweifellos Chile, das einen Teil des bezeichneten Weges schon gegangen ist und ihn bis zum nächsten BTI beendet haben wird – allerdings mit bis dato offenem Ausgang. Auch Ecuador, Kolumbien, Panama und Peru steht diese Chance (noch)

offen, doch stehen die Lernprozesse hier bestenfalls am Anfang; Panama hat dies mit dem nationalen Dialog und dem lancierten „Staatspakt“ zumindest anvisiert. Die Dominikanische Republik und Paraguay, die in diesem BTI als stabil eingeschätzt wurden, gleichwohl aber profunde gesellschaftliche Bruchlinien aufweisen, wären zwei weitere Kandidaten, wobei ersterer zumindest auf den Maßnahmen der Pandemiebekämpfung aufbauen könnte. Wenig aussichtsreich ist bis dato – sollte er denn angestrebt werden – ein neuer Weg in Bolivien, das hier zu den Konfliktländern gezählt wurde, jedoch aufgrund der nach wie vor hohen Polarisierung nur über geringe Konsenschancen verfügt. Letzteres gilt entsprechend für die ebenso hoch polarisierten Länder Argentinien, Brasilien und Mexiko. Anmerken könnte man, dass Argentinien doch schon viele Paradigmenwechsel erlebt hat, aber genau das ist das Problem.

Literatur

Thiery, P 2021, *Peru: Elections Ahead in the Troubled Waters of a Fragile Party System*, BTI-Blog <https://blog.bti-project.org/2021/04/08/peru-elections-ahead-in-the-troubled-waters-of-a-fragile-party-system/>

UNDP 2021, *Regional Development Report 2021. Trapped: High Inequality and Low Growth in Latin America and the Caribbean*, New York <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/irdh2021/undp-rblac-RHDR-UNDP-EN.pdf>

Über den BTI

Governance im internationalen Vergleich

Seit 2004 analysiert und bewertet der Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) regelmäßig die Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und Regierungsführung in 137 Entwicklungs- und Transformationsländern. Grundlage für die Bewertung sind über 5.000 Seiten an detaillierten Länderberichten, die in Zusammenarbeit mit über 280 Experten führender Universitäten und Think Tanks in über 120 Ländern erstellt werden.

Der aktuelle Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 1. Februar 2019 bis zum 31. Januar 2021.

Der BTI ist der einzige international vergleichende Index, der die Qualität von Regierungshandeln mit selbst erhobenen Daten misst und eine umfassende Analyse von politischen Gestaltungsleistungen in Transformationsprozessen bietet.

Transformation Index BTI 2022

ISBN
978-3-86793-938-6
AUFLAGE
1. Auflage
UMFANG/FORMAT
80 Seiten, Broschur

PREIS **18,00 €**
ZZGL. VERSANDKOSTEN



Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Sabine Donner
Senior Expert
Telefon +5241 8181501
sabine.donner@bertelsmann-stiftung.de

Claudia Härterich
Project Manager
Telefon +5241 8181263
claudia.haerterich@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Hauke Hartmann
Senior Expert
Telefon +5241 8181389
hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de

www.bti-project.org