

Lateinamerika und Karibik

Kaum einen Schritt voran

Die Proteste in Chile und Brasilien haben es gezeigt: Selbst in den fortschrittlichsten Ländern Lateinamerikas und der Karibik besteht ein Missverhältnis zwischen sozialen Forderungen und der Reaktionsfähigkeit der Eliten.

Und dies ist nicht das einzige Problem, mit dem der Kontinent zu kämpfen hat. Lateinamerika hat sich, neben Ostmittel- und Südosteuropa, als einzige Transformationsregion des BTI etabliert, die weitgehend an den Leitbildern einer rechtsstaatlich verfassten Demokratie sowie einer sozialstaatlich eingebetteten Marktwirtschaft festhält. Allerdings ist der Subkontinent – von wenigen positiven Ausnahmen abgesehen – in den vergangenen Jahren kaum einen Schritt bei der Konsolidierung von Demokratie und Marktwirtschaft vorangekommen. Alte Kernprobleme wie die hohe soziale Ungleichheit, die Fixierung auf Rohstoffexporte und die Erosion der Staatlichkeit bestehen ebenso fort wie das – je nach Land – mehr oder weniger starke Missverhältnis zwischen sozialen Forderungen und der Responsivität des politischen Systems.

Die sozialen Proteste in Chile oder – nach Ende des BTI-Untersuchungszeitraums – in Brasilien waren Ausdruck dieses offenkundigen Missverhältnisses, wenngleich sie in diesen Ländern auch Auftakt und Chance für eine Vertiefung der Demokratie darstellen können. In anderen Ländern – vor allem in der Andenregion und in Zentralamerika – brachten die sichtlich gewachsenen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen die Regierungen hingegen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Zudem haben auch die „dritten Wege“ mit eher gemischten Systemen in Venezuela, Bolivien oder Ecuador weiterhin Bestand, ebenso wie Kubas Staatssozialismus. Haitis politisches System hingegen ist auch drei Jahre nach dem Erdbeben extrem fragil.

Abgesehen von der Amtsenthebung Präsident Lugos in Paraguay waren drastische Brüche im Transformationsprozess nicht zu diagnostizieren. Lateinamerikas Transformationsbilanz von Anfang 2011 bis zum Beginn des Jahres 2013 liest sich vielmehr als Dokument der Stagnation. Der Durchschnittswert für die politische Transformation liegt mit 6,83 Punkten exakt auf dem Niveau des BTI 2012. Eine deutlich positive Entwicklung ist nur im Falle Kolumbiens zu verzeichnen (+0,50 Punkte), wohingegen Paraguay, Panama und Guatemala rückläufige Trends aufweisen.

Auch der Durchschnittswert für die wirtschaftliche Transformation blieb praktisch unverändert (-0,04 Punkte, jetzt 6,23), wobei die Region auch hier eine große Bandbreite aufweist. An der Spitze stehen die entwickelten Marktwirtschaften in Uruguay, Chile und Costa Rica, im Mittelfeld gelang Ecuador und Bolivien ein Sprung beim sozioökonomischen Entwicklungsniveau. Fast ausnahmslos sind es hingegen die Länder Zentralamerikas und der Karibik, die zum Teil deutliche Einbußen erlitten – auch eine Folge ihrer einseitig auf die USA fixierten Exportwirtschaft. Anhaltende Haushaltsdefizite verstärken das Problem, zu sehen etwa in der Dominikanischen Republik, die im Marktwirtschafts-Index 0,43 Punkte verlor.

In längerfristiger Perspektive zeigen sich manche regressiven Tendenzen noch etwas deutlicher. In politischer Hinsicht steht vielerorts eine Festigung und Vertiefung des Rechtsstaats weiterhin aus, während die Eliten wieder stärker dazu neigen, demokratische Institutionen für Machtzwecke zu umgehen. Verglichen mit dem BTI 2008 haben die 21 Länder Lateinamerikas und der Karibik im Demokratie-Status 0,19 Punkte eingebüßt, in Sachen Marktwirtschaft weist die Region seit 2010 eine rückläufige Tendenz auf.

Es ist fraglich, ob das im Wesentlichen stagnierende oder gar nachlassende Transformationsmanagement der Zunahme sozialer Konflikte und dem wachsenden Misstrauen gegenüber Eliten wie Institutionen auf Dauer angemessen begegnen kann. Zwar liegen Lateinamerika und die Karibik im Management-Index hinter Ostmittel- und Südosteuropa auf Platz zwei aller Regionen, doch zeigt der Mittelwert von 5,48 (BTI 2012: 5,49) ein eher mittelmäßiges Qualitätsniveau an. Auffällig positive Trends auf Länderebene waren im Untersuchungszeitraum in Kolumbien (+0,50 Punkte) und Peru (+0,23) zu beobachten. Venezuela verbesserte sich zwar um 0,38 Punkte, bleibt aber weit abgeschlagenes regionales Schlusslicht. Guatemala (-0,53), Dominikanische Republik (-0,50), Paraguay (-0,46) und erneut Argentinien (-0,22) sind dagegen die Staaten, in denen die Qualität des politischen Managements eindeutig nachgelassen hat.

Politische Transformation

Demokratien mit Fragezeichen

In Lateinamerika und der Karibik gibt es nur drei Autokratien. Doch bereits seit einiger Zeit wachsen vielerorts die Defizite, vor allem bei der politischen Partizipation und der institutionellen Stabilität.

Seit der Rückkehr zur Demokratie gilt als besondere Stärke Lateinamerikas, dass Regierungswechsel zumeist verfassungsgemäß ablaufen. Auch angesichts tiefer gesellschaftlicher Krisen bestimmen im Regelfall freie und faire Wahlen die Regierung. Damit wurde ein historischer Entwicklungspfad verlassen, der durch häufige Putsch und Militärregierungen gekennzeichnet war. Auf den ersten Blick zeigte sich diese relative Normalität der „Polyarchie“ auch in den sieben Wahlgängen des Untersuchungszeitraums: Vier Mal wurden die Amtsinhaber oder die Regierungspartei bestätigt, drei Mal läuteten die Wähler einen Machtwechsel ein. Zudem fanden nach dem Stichdatum drei besonders bedeutsame Wahlen statt. In Venezuela wurde Präsident Maduro in umstrittenen Wahlen zum Nachfolger von Hugo Chávez gewählt – ein Ergebnis, das Gegenkandidat Capriles nicht anerkannt hat. Venezuela ist seither noch tiefer politisch und gesellschaftlich gespalten. Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Ecuador bestätigten 2013 Rafael Correa mit deutlicher Mehrheit und brachten seiner Partei Alianza PAIS dank eines neuen Wahlrechts fast eine Dreiviertelmehrheit ein. In Paraguay endete die Interimspräsidentschaft nach der Absetzung von Präsident Lugo im April 2013 mit der Rückkehr der Colorados an die Macht, die sie 2009 erstmals nach über 60 Jahren hatten abgeben müssen.

Spektakuläre Umbrüche waren im Untersuchungszeitraum nicht zu verzeichnen. Die stärksten Rückschritte sind, von Paraguay und Panama abgesehen, in Guatemala zu konstatieren, der ohnehin schwächsten Demokratie des Kontinents (-0,35 Punkte). Vor dem Hintergrund eines nahezu erodierten staatlichen Gewaltmonopols sind die politischen und bürgerlichen Rechte nach wie vor wenig gesichert, die demokratischen Institutionen instabil und das Bekenntnis der Eliten zur Demokratie weitgehend instrumentell. Die Wahlen von 2011 waren überschattet vom Verdacht illegaler Wahlkampffinanzierung, Verbindungen von Kandidaten zum Drogenhandel und nicht zuletzt von Gewalt im Umfeld der Wahlen. Nach seiner Amtsübernahme hat Präsident Pérez Molina entsprechend der propagierten Politik der „harten Hand“ das Militär für Aufgaben der inneren Sicherheit eingesetzt, soziale Proteste wurden teils gewaltsam unterdrückt.

Demgegenüber ist Kolumbien unter der Regierung Santos das einzige Land mit einer deutlich positiven demokratischen Entwicklung (+0,50) seit dem BTI 2012. Berücksichtigt man den Zeitraum seit dem BTI 2006, ist es sogar das einzige Land, das in den vergangenen acht Jahren einen signifikanten Qualitätssprung (+0,70) vorweisen kann. Der Blick auf diesen längeren Zeitraum verdeutlicht auch, dass seit dem BTI 2006 nur vier weitere der 18 Demokratien positive Trends aufweisen: Bolivien, Brasilien, El Salvador und – schon auf Top-Niveau – Uruguay.

Umgekehrt sank das Demokratieniveau in den letzten acht Jahren in zwölf Fällen, in fünf davon markant: Ecuador, Guatemala, Jamaika, Mexiko und Nicaragua. Während in Mexiko die Eskalation des Drogenkrieges und in Guatemala die Dominanz informeller Machtstrukturen die Staatlichkeit, den Rechtsstaat und insbesondere die Pressefreiheit stark beeinträchtigten, liegt der (weitere) Substanzverlust in Ecuador und Nicaragua in den jeweiligen Strategien der Präsidenten begründet, die Gewaltenteilung auszuhebeln und Kontrollmechanismen auszuschalten oder zu umgehen. In Jamaika schließlich, einziges parlamentarisches Regierungssystem in der Region und seit der Unabhängigkeit 1962 demokratisch, werden die demokratischen Institutionen durch den gewachsenen Einfluss des Drogenhandels, unverändert hoher Korruption und kriminelle Netzwerke ausgehöhlt.

Besonders bemerkenswert sind zwei sich seit 2006 abzeichnende Trends: In 10 der 18 Demokratien der Region haben die Einschränkungen bei freien und fairen Wahlen und die Macht von Vetoakteuren zugenommen. Das Kriterium „Politische Partizipation“ spiegelt diesen Substanzverlust der „Polyarchie“ mit einem Minus von 0,34 Punkten. Noch stärker vermindert sich die Funktionalität demokratischer Institutionen – und das Bekenntnis der Eliten zu ihnen. Nicaragua unter Daniel Ortega ist zwar der Hauptverursacher für einen um 0,47 Punkte schwächer notierten regionalen Durchschnittswert im

Kriterium „Stabilität demokratischer Institutionen“, insgesamt sind aber immerhin elf Länder davon betroffen. Die eher schwach ausgeprägte Rechtsstaatlichkeit komplettiert das Bild von Systemen, in denen Eliten mit Hilfe von informellen Schleichwegen oder Korruption die Justiz umgehen. Relativ positive Entwicklungen weisen lediglich Brasilien und Kolumbien auf.

Wirtschaftliche Transformation

Das Loblied kommt zu früh

Trotz einer vielerorts soliden Wirtschaftsordnung und einer wachsenden Mittelklasse: Noch immer bilden Lateinamerika und die Karibik im internationalen Vergleich die Region mit der größten sozialen Ungleichheit – und dies mit deutlichem Abstand.

Von 21 Ländern haben sich 11 verschlechtert – und dabei ist ein eindeutiger subregionaler Schwerpunkt auszumachen: Denn neben dem ordnungspolitisch schlecht geführten Argentinien (-0,39 Punkte) sind es mit der Dominikanischen Republik, El Salvador, Honduras, Jamaica und Panama vor allem zentralamerikanische und karibische Länder, die stärkere Einbußen erlebten. Ein Blick auf die Einzelindikatoren zeigt, dass all diese Länder eine schwächere Wirtschaftsperformanz als noch vor zwei Jahren aufweisen, besonders deutlich die Dominikanische Republik. Hier macht sich bemerkbar, dass die Teilregion mit eher kleinen Binnenmärkten anders als Südamerika in ihren Wirtschaftsbeziehungen deutlich auf die USA ausgerichtet ist. Ein weiterer subregionaler Schwachpunkt ist freilich „hausgemacht“ und besteht in einer laxeren Fiskalpolitik der Regierungen. Immerhin sechs Ländern attestiert der BTI eine deutlich schwächere makroökonomische Stabilität, hier sind Costa Rica, die Dominikanische Republik und Jamaika hervorzuheben.

Auch wenn die zentralamerikanisch-karibische Region eine besondere Anfälligkeit für Konjunkturschwankungen der USA zeigt, so ist der Kontinent insgesamt in den vergangenen acht Jahren weniger dynamisch als erwartet gewesen. Dies spiegelt sich sowohl in den Aggregatdaten des Marktwirtschafts-Status und seiner Komponenten wider wie auch in den Entwicklungskurven der einzelnen Länder. Seit 2006 hat sich der Status der Marktwirtschaft im Mittel nur um +0,21 Punkte verbessert, und seit 2010 ist die Tendenz rückläufig. Dabei fällt zunächst auf, dass die Performanz – Chiffre für die relative Erfolgsbilanz diverser makroökonomischer Daten von Wachstum bis hin zu Arbeitslosigkeit – seit dem Gipfelpunkt im BTI 2008 deutlich abnimmt. Positiv hingegen fällt die Bewertung der Bankensysteme mit einem deutlichen Plus von 0,81 seit dem BTI 2006 aus.

Bei der ökologischen Nachhaltigkeit sind die Perspektiven nicht ungetrübt, da einige Regierungen mittels umweltpolitisch bedenklichen Großprojekten wirtschaftliches Wachstum stimulieren wollen. Dies ist prononciert etwa in Peru und Ecuador der Fall, aber auch andere Länder wie die Dominikanische Republik oder sogar das umweltpolitische Vorbild Costa Rica sehen sich zumindest partiell im Zielkonflikt zwischen Ökonomie und Ökologie.

Nach wie vor leidet die Region unter dem gravierenden Manko sozialer Ungleichheit. Trotz einer insgesamt soliden Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung in vielen Ländern, und obwohl der Boom der 2000er Jahre breitere Gesellschaftsschichten erreicht hat: Zu einem substantiell höheren sozioökonomischen Entwicklungsniveau hat dies zumeist nicht geführt. Nur fünf Ländern verbesserten sich hier seit 2006, im BTI 2014 waren dies Bolivien und Ecuador.

Dieser Befund steht quer zu Einschätzungen, wonach die Ungleichheit in Lateinamerika deutlich zurückgegangen sei. „Gini back in the bottle“, glaubte der Economist im Oktober 2012 vermelden zu können, eine Einschätzung, die Daten der CEPAL auch zu stützen schienen: Demnach ging der regionale Gini-Index binnen zehn Jahren von etwa 0,55 auf circa 0,50 um das Jahr 2011 zurück. In dieses Bild passte der deutliche Rückgang der Armut: von 43,9 Prozent der Bevölkerung im Jahr 2002 auf 28,8 Prozent 2012.

Und doch: Noch immer ist die Region Lateinamerika und Karibik mit Abstand die mit der größten Ungleichheit – selbst Subsahara-Afrika erzielt durchschnittlich einen Gini-Indexwert, der jenem Uruguays, dem traditionell noch „egalitärsten“ Land der Region, entspricht. Zudem ist umstritten, inwieweit die jüngeren positiven Entwicklungen auf Weichenstellungen der Regierungen oder schlichtweg auf glückliche Umstände zurückzuführen sind, etwa die günstigen Weltmarktbedingungen.

Zwar haben sich die sozialstaatlichen Maßnahmen über die Zeit hinweg leicht verbessert und stärker auf die Armutsbekämpfung konzentriert, doch ist ein wesentlicher Teil des Abbaus von Ungleichheit der Wirtschaftsdynamik und insbesondere dem Arbeitsmarkt zuzuschreiben. Mit anderen Worten: Eine etwaige „China-Flaute“ könnte Effekte hervorrufen, wie sie in Costa Rica, der Dominikanischen Republik und Guatemala schon jetzt zu beobachten sind. Schließlich lassen unverändert bestehende strukturelle Hindernisse das Loblied auf die Reduzierung der Ungleichheit verfrüht erscheinen. Zu ihnen gehören etwa die niedrige Steuerquote mit hohem Anteil indirekter Steuern wie auch die Tatsache, dass die Staatsausgaben in den 2000er-Jahren in den meisten Ländern neutral oder regressiv wirkten. Die bedeutendsten Engpässe bilden allerdings nach wie vor die Bildungssysteme. Trotz gestiegener Ausgaben ist deren Qualität außer in Costa Rica, Kuba (hier mit rückläufiger Tendenz) und Uruguay eher schlecht. Der Übergang von der Sekundär- zur Tertiärbildung bildet dabei die entscheidende Hemmschwelle, die den sozialen Aufstieg erschwert – und Ungleichheit verfestigt.

Transformationsmanagement

Gesucht: ein neues Verhältnis zum Volk

Die vermeintlichen Musterländer der Region befinden sich in einem politisch-kulturellen Umbruch. Noch haben ihre Regierungen keine Antworten auf Forderungen von Bevölkerungen gefunden, die immer selbstbewusster auftreten.

Auch im BTI 2014 werden die politischen und wirtschaftlichen Steuerungsleistungen von Brasilien, Chile und Uruguay als überzeugend bewertet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Regierungen Rousseff, Piñera und Mujica in allen Bereichen gegläntzt haben, und auch der Vergleich zu den OECD-Staaten ergibt ein differenziertes Bild. Wie etwa die Ergebnisse der Sustainable Governance Indicators (SGI) der Bertelsmann Stiftung zeigen, liegt Chile – neben Mexiko einziges OECD-Mitglied aus Lateinamerika – eher im unteren Mittelfeld. Andererseits finden in Chile und Brasilien (und insbesondere im ökonomischen Management auch in Mexiko) signifikante Lernprozesse in der Regierungsorganisation statt, so dass die Managementleistungen Chiles im SGI 2011 insgesamt bereits besser als die von EU-Ländern wie Belgien, Frankreich oder Spanien eingestuft wurden.

In Chile hat sich fortgesetzt, was als „nachholende Demokratisierung von unten“ bezeichnet werden kann und vor allem das Verhältnis zwischen eingesessenen politischen und gesellschaftlichen Eliten und einer zuvor eher als apathisch und obrigkeitshörig geltenden Bevölkerung weiter verändert hat. Das nunmehr zunehmende Selbstbewusstsein der Zivilgesellschaft erinnert entfernt an die politisch-kulturellen Umbrüche europäischer Länder oder der USA in den 1960er Jahren, die gezeigt haben, dass neue politische Konflikte, sofern sie institutionell verarbeitet werden können und die Eliten angemessen reagieren, letztlich die Demokratie stärken.

Dieser Umbruch ist kein Einzelfall, wie die landesweiten Protestbewegungen zeigten, die sich im Juni 2013 in Brasilien formierten. Nicht nur Präsidentin Dilma Rousseff und ihre Regierung waren sichtlich überrascht. Über 25 Jahre nachdem im Zuge der Transition die letzten größeren Massenproteste stattfanden, resultieren die sozialen Veränderungen der letzten zehn Jahre – etwa das Aufkommen einer neuen Mittelschicht – auch in neuen Forderungen an das politische System, auf die sich die erfolgsgewohnten brasilianischen Eliten offenbar erst noch einstellen müssen.

Uruguay, seit 2010 regionaler Spitzenreiter im Management-Index, hat in jüngerer Zeit in seiner Governance-Leistung etwas nachgelassen, was sich insbesondere bei der Prioritätensetzung und nachfolgend bei der Koordinierung im Bereich der anvisierten Verwaltungsreform bemerkbar machte. Dies führte zu einem um 0,20 Punkte schwächeren Gesamtwert, mit dem das Land aber immer noch Rang zwei im Management-Index hinter Taiwan und vor Brasilien belegt.

Der Großteil der Länder Lateinamerikas und der Karibik gruppiert sich indes in den Kategorien „gutes“ und „mäßiges“ Transformationsmanagement – mit einer immerhin großen Spannweite zwischen einem fast sehr gutem Management wie in El Salvador (6,87 Punkte) und Costa Rica (6,76) und einem nahezu schwachem Management in Ecuador (4,55). Der Aufstieg Kolumbiens (+0,50 Punkte) verdankt sich der neuen Politik unter Präsident Santos, die sich deutlich vom konfrontativen und mitunter halblegalen Regierungsstil seines Vorgängers Uribe abhebt. Mexiko, das 2012 abgerutscht

war, konnte die Schwelle zum guten Management wieder knapp überspringen. Umgekehrt fielen die Dominikanische Republik (-0,50 Punkte) und Panama (-0,20 Punkte) in die Kategorie mäßigen Managements zurück. Bei der Dominikanischen Republik ist dies vorwiegend auf die desaströse Fiskalpolitik zurückzuführen, die wiederum die internationale Glaubwürdigkeit belastet. In Panama hingegen liegt dies an der konfrontativen, an Machtkonzentration orientierten Politik von Präsident Martinelli. Die verringerte Managementleistung Guatemalas und Paraguays (-0,53 bzw. -0,46 Punkte) steht in Zusammenhang mit den erwähnten Beschädigungen demokratischer Institutionen durch die politischen Eliten. In Argentinien schließlich hat Präsidentin Fernández mit Blick auf die Parlamentswahlen 2013 ihre Konfrontationspolitik ebenso fortgesetzt wie ihr zunehmend intransparentes Finanzgebaren und einen generell erratischen Politikstil. Seit ihrem Amtsantritt im Jahr 2007 ist Argentinien's Managementwert von 5,81 (BTI 2008) auf nunmehr 4,99 Punkte gefallen.

Umgekehrt hat Kuba, im BTI 2006 noch unter dem charismatischen Staatssozialismus Fidel Castros, sich im Management-Index recht deutlich verbessert (+1,11 Punkte). Gewiss, mehr Stillstand als in der Spätphase der Ära Fidel Castro ist kaum möglich, und an der grundlegenden Ausrichtung des Systems hat sich unter Raúl Castro wenig verändert. Aber eine größere Dynamik und Ordnung in der Staatsführung sind unverkennbar. Auch für Haiti und Ecuador gilt, dass die Regierungen und Eliten vor acht Jahren ihre Länder eher schlecht bis gar nicht regierten. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere das Management Rafael Correas in Ecuador bemerkenswert, das zwar die normativen Ziele des BTI bestenfalls partiell verfolgt, aber durch seine Stärken vor allem bei Steuerungskapazität und Ressourceneffizienz einen markanten Bruch mit den korrupten und unfähigen Vorgängerregierungen darstellt. Der Fall Paraguay hingegen zeigt, dass auch deutliche Verbesserungen des Managements große Rückschläge nicht ausschließen, wenn die institutionellen Grundlagen zu schwach sind oder die Zeit für ihre Stärkung zu kurz ist.

Ausblick

Nur eine Atempause?

So immens die Fortschritte sind, die Lateinamerika in den vergangenen drei Jahrzehnten in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft gemacht hat: Es ist nicht zu übersehen, dass die Transformationsdynamik weithin erlahmt ist. Sieht man von Uruguay, Chile und Costa Rica ab, sind die institutionellen Fundamente noch immer nicht gefestigt. Typisch für die defekten Demokratien Lateinamerikas sind vielmehr kleinere oder größere Krisen wie zuletzt 2011 in Paraguay. Sie zeugen nicht nur von der latenten Anfälligkeit für populistische Lösungen, sondern sind auch Ausdruck einer gewissen Konzeptionslosigkeit sowie einem Mangel an politischem Willen zur Vertiefung der Transformation. Ähnliche Tendenzen waren zuletzt auch in der Dominikanischen Republik, Guatemala, Jamaika und Panama zu beobachten.

Hinzu kommt: Die strukturellen Probleme bestehen fort. Im politischen Bereich liegen sie insbesondere in einer schleichend erodierenden Staatlichkeit, einem nach wie vor schwachen Rechtsstaat und unzureichenden Vermittlungsstrukturen zwischen Gesellschaft und Politik. Im Bereich der Marktwirtschaft liegen die Defizite vor allem in den Bereichen Sozialstaat und Bildungssystem. Doch hier gegenzusteuern, etwa durch gerechtere Steuersysteme, hieße, die wohlhabenden Schichten stärker zum sozialen Ausgleich heranzuziehen. Offenkundig jedoch haben sich Lateinamerikas Eliten im Status quo – gewissermaßen in ihrer eigenen sozialen Realität – eingerichtet.

Erschwerend kommt hinzu, dass die in Demonstrationen und Protesten zum Ausdruck gebrachten Anliegen einer gestärkten Zivilgesellschaft durch die Regierenden oftmals nicht angemessen aufgegriffen werden (können). Dadurch drohen soziale Konfliktlagen die Institutionen zu überlasten und Misstrauen und kurzfristige Politikperspektiven zu provozieren. Damit schließt sich der Kreis, denn insbesondere die als ungerecht wahrgenommene Einkommensverteilung steht in engem Zusammenhang zum tiefen Misstrauen in die staatlichen Institutionen. Mit anderen Worten: Defekte Demokratien, unbalancierte Marktwirtschaften und gesellschaftliche Segmentierung haben sich in einem problematischen Gleichgewicht eingependelt.

In dieses eher skeptische Bild fügen sich die „links-populistischen“ Entwicklungswege in Bolivien, Ecuador und Venezuela ein, die partiell auch in Argentinien, Nicaragua und, bis zur Amtsenthebung von Präsident Lugo, in Paraguay beschränkt wurden. Gerade der Fall Paraguay hat dabei deutlich gemacht, dass alteingesessene Eliten ein hohes Verhinderungspotential gegen Reformen besitzen, die ihre Privilegien und Pfründe bedrohen. Insofern hatten und haben die polarisierenden „revolutionären“ Strategien von Morales, Correa und Chávez einen historisch wie gesellschaftspolitisch legitimen Kern. Indes ist die Bilanz dieser Länder mehr als zwiespältig, wie der BTI 2014 erneut belegt: Die Umwälzungen führten zwar zu weniger sozialer Ungleichheit und einem etwas höheren Entwicklungsniveau, allerdings auf Kosten institutioneller Stabilität. Auch nach dem Tod von Hugo Chávez wird sich daran zumindest mittelfristig – und solange die Ressourcenausbeutung die Kassen füllt – wenig ändern.

Oder ist Lateinamerikas derzeitige Bewegungslosigkeit nur eine Atempause, die die Region sich nimmt, um Wege aus den je verschiedenen Entwicklungsdilemmata zu finden? Eine Ruhe vor dem Sturm? Zumindest kündigen sich vielerorts Veränderungen der politischen Kultur an: weg von der Untertanen- und hin zur Staatsbürgerkultur. Selbst das tief sitzende Misstrauen der Bürger in die Eliten könnte so als Beginn einer Bewegung gedeutet werden, die der Politik mehr Responsivität (und den Oberschichten mehr finanzielle Opfer) abverlangt. Umso nötiger wäre ein solides Transformationsmanagement.

Mit der Gefahr von autoritären Rückschlägen ist dabei angesichts der präsidentiell-populistischen Tradition der Region immer zu rechnen. Gefordert ist daher eine stärkere Betonung der Konsensbildung, die über ein allgemeines Bekenntnis zu Demokratie und Marktwirtschaft hinausgeht und sich auf konkrete Reformfahrpläne, etwa Sozialstaatskompromisse bezieht. In diese Konsensbildung wären Stakeholder wie Zivilgesellschaft gleichermaßen einzubeziehen, um dafür zu sorgen, dass Kompromisse auch Regierungswechsel überstehen. Paradigmatische Ansätze zu Reformen der Sozialordnung und der Rechtsstaatlichkeit lieferte Chile in den 1990er Jahren. Momentan scheint sich vor allem Mexikos neue Regierung der Notwendigkeit solcher Basiskompromisse bewusst zu sein, um die seit über einem Jahrzehnt anhaltende Stagnation zu überwinden.