

Zentralamerika: Konservativ gegen den Strom

Zwischen 2004 und 2006 werden die fünf Länder Zentralamerikas (Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua und Guatemala) ihre Regierungen erneuern. Trotz großer Fortschritte im Bereich der Institutionen und der formalen Demokratie, lastet auf der Mehrzahl von ihnen noch immer das Erbe der Intoleranz, das sich in der geringen gesellschaftlichen Akzeptanz des demokratischen Systems widerspiegelt. Im Unterschied zu einigen Ländern Südamerikas hat Zentralamerika eine Rechtswende vollzogen. Dies, sowie Wirtschaftskrisen und Einmischungen seitens der US-Regierung könnte die Subregion unregierbar machen.

Manuel Rojas Bolaños

In den Jahren 2004 bis 2006 erneuern alle Länder Zentralamerikas ihre Regierungen. 2004 fanden in El Salvador Wahlen statt, letztes Jahr in Honduras und im laufenden Jahr stehen Wahlen in Costa Rica und Nicaragua an. Dazu kann noch die Wahl in Guatemala gezählt werden, deren zweiter Wahlgang nur wenige Tage vor Ende 2003 stattfand.

Zwei Jahrzehnte nach dem Beginn des Friedensprozesses in der Region finden in allen Ländern regelmäßig und friedlich Regierungswechsel statt. Sie signalisieren die Stabilisierung ziviler Macht und das Ende einer Ära, in der Diktatoren und Streitkräfte der Gesellschaft ihr «Recht» aufzwingen.

Manuel Rojas Bolaños: Soziologe. Professor der *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (Flacso) in Costa Rica und des Postgraduierten-Studiengangs Politikwissenschaften - Zentralamerika - an der *Universidad de Costa Rica*.

Dennoch stellen sich mehrere Fragen: Hat sich die Demokratie in den Ländern wirklich gefestigt? Was macht die Legitimität der Wahlen und der gewählten Regierungen aus? Was ist von den gewählten Regierungen zu erwarten, und in welche Richtung wird sich Zentralamerika in den nächsten Jahren bewegen?

Die unerfüllten Versprechen

Die folgende Tabelle zeigt die Wahlen der letzten drei Jahre in den fünf Ländern Zentralamerikas, sowie die für das laufende Jahr 2006 angesetzten Wahltermine¹.

Die bisher durchgeführten Wahlen sind von unabhängigen Beobachtern für rechtmässig erklärt worden. Diese haben aber darauf hingewiesen, dass es

Tabelle

Zentralamerika: Letzte Wahlen und Wahltermine 2006

Land	Letzte Wahlen	Wahltermine 2006
Costa Rica	Präsidenten-, Parlaments- und Kommunalwahlen: 3.2.2002 Präsidentenwahl (Stichwahl): 7.4.2002 Bürgermeisterwahl: 1.12.2002	Präsidenten-, Parlaments- und Kommunalwahlen: 5.2.2006 Bürgermeisterwahl: 3.12.2006
El Salvador	Parlaments- und Kommunalwahlen: 16.3.2003 Präsidentenwahl: 21.3.2004	Parlaments- und Kommunalwahlen: 12.3.2006
Guatemala	Präsidenten-, Parlaments- und Kommunalwahlen: 9.11.2003 Präsidentenwahl (Stichwahl): 28.12.2003	
Honduras	Präsidenten-, Parlaments- und Kommunalwahlen: 25.11.2001 Präsidenten-, Parlaments- und Kommunalwahlen: 27.11.2005	
Nicaragua	Präsidenten- und Parlamentswahlen: 4.11.2001 Kommunalwahl: 6.11.2004	Präsidenten- und Parlamentswahlen: 7.11.2006

1. Es handelt sich um jene fünf Länder, die sich als Block 1821 von Spanien unabhängig machten. Dies schließt Panama und Belize aus.

mehr Wahllokale geben, die Erstellung der Wählerverzeichnisse verbessert und die Verteilung der Wahlunterlagen erleichtert werden müsse. Auch solle das Auszählungsverfahren agiler werden, damit den Bürgern so bald wie möglich nach Schließung der Wahllokale zuverlässige Information über die Ergebnisse zur Verfügung steht.

Es besteht kein Zweifel daran, dass in den letzten zwanzig Jahren Fortschritte in der Schaffung demokratischer Institutionen gemacht wurden. Die optimistischen Vorhersagen der 80er und 90er Jahre haben sich dennoch nicht erfüllt.

**Wahlbeteiligung
und Legitimität
der politischen
Macht sind
gering**

Eine Mischung von autoritären und demokratischen Elementen, die von Terry Lynn Karl als hybrides Regime bezeichnet wurde², besteht in unterschiedlichem Umfang in Guatemala, El Salvador, Honduras und Nicaragua weiter. Mit Thomas Carothers³ kann behauptet werden, dass es sich zwar um Regime mit dem Institutionengeflecht eines demokratischen Systems handelt - Verfassung, regelmäßige Wahlen, sowie Handlungsspielräume für Oppositionsparteien und Organisationen der Zivilgesellschaft. Aber sie repräsentieren dennoch nur in geringem Umfang die Bevölkerungsmehrheit, die Wahlbeteiligung und die Legitimität der politischen Macht sind ebenso gering wie die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Institutionen, denen daher kaum vertraut wird. Dazu kommen manchmal noch Machtmissbrauch und ein hohes Maß an Korruption. Die vielleicht hervorstechendste Eigenschaft dieser Regime ist jedoch die Konzentration von politischer Macht. Sie verhindert die Entwicklung von Pluralismus und realen politischen Optionen, die die Repräsentativität verbessern und auf die Forderungen der Bevölkerung eingehen.

Die Daten der 2005 von Latinobarómetro durchgeführten Umfragen belegen diese Hypothese: Im Demokratieverständnis der meisten Zentralamerikaner stehen die bürgerlichen und individuellen Freiheiten an vorderster Stelle, noch vor freien Wahlen und der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage⁴. Und dies, obwohl die Armut in der Region weiterhin sehr hoch ist und grosse Einkommensunterschiede bestehen.

2. Terry Lynn Karl: «The Hybrid Regimes of Central America», *Journal of Democracy* Nr. 6, 1995 (3), S. 72-86.

3. Thomas Carothers: «The End of the Transition Paradigm», in *Journal of Democracy* 13. Jg. Nr. 1, 1/2002, S. 5-21.

4. Corporación Latinobarómetro: *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago de Chile, verfügbar unter <www.latinobarometro.org>.

Die Last der Vergangenheit

In den meisten Ländern Zentralamerikas hat sich eine Kultur der Intoleranz entwickelt, die der demokratischen politischen Auseinandersetzung Grenzen setzt. Zwar hat es in den letzten zwei Jahrzehnten Fortschritte gegeben, die Spuren der Vergangenheit sind aber noch immer präsent, so z.B. in der ambivalenten Einstellung weiter Kreise gegenüber der Demokratie. Es fällt der politischen Klasse immer noch schwer, ihre Gegner in einem demokratischen Wettstreit als ebenbürtig anzuerkennen, in dem der Verlierer sich nicht in seinem Leben und in seiner Existenz bedroht fühlen muss. Der Bericht *Informe Latinobarómetro* 2005 zeigt, dass in einigen Ländern jeweils nur eine Minderheit die Demokratie jeder anderen Regierungsform vorzieht, so in Guatemala und Honduras 32% bzw. 33% der Bevölkerung. In Nicaragua und El Salvador überwiegt eine demokratische Einstellung mit 57% bzw. 59%, aber nur in Costa Rica gibt es einen ausgeprägten Vorzug für die Demokratie (73%). Die Umfrage zeigt auch, dass ein großer Teil der Bevölkerung in den ersten vier Ländern eine Militärregierung akzeptieren würde, wenn die politische Situation schwierig wird. Nur in Costa Rica sagen 94%, dass sie unter keinen Umständen eine solche Regierung unterstützen würden.

Es fällt der politischen Klasse immer noch schwer, ihre Gegner als in einem demokratischen Wettstreit ebenbürtig anzuerkennen

Diese Einstellungen sind nicht nur ein Erbe der Vergangenheit. Sie drücken auch die Unzufriedenheit mit den Leistungen der amtierenden Regierungen aus und beziehen sich daher nicht unbedingt auf die Demokratie an sich.

Das spiegelt sich in einem hohen Anteil an Stimmenthaltungen bei den Wahlen in Guatemala und El Salvador wider, auch wenn er in El Salvador bei der letzten Wahl beträchtlich gefallen ist. In Honduras zeigt sich dagegen eine steigende Tendenz. In Costa Rica, wo die Stimmenthaltung drei Jahrzehnte lang gering war, hat sie bei den Wahlen 1998 deutlich zugenommen und sich 2002 auf diesem Niveau gehalten. Nicaragua weist nach offiziellen Zahlen bis heute die niedrigste Wahlenthaltung auf. Allerdings stimmen diese Zahlen nicht mit denen der Wahlbevölkerung insgesamt überein, was sicher auch auf El Salvador und Guatemala zutrifft⁵.

5. V. Manuel Ortega Hegg: «Participación y democracia en Nicaragua» [Partizipation und Demokratie in Nicaragua], in Ricardo Córdova Macías und Günther Maihold (Hrsg.): *Pasos hacia una nueva convivencia: democracia y participación en Centroamérica*, [Schritte zu einem neuen Zusammenleben: Demokratie und Partizipation in Zentralamerika], Stiftung Dr. Guillermo Manuel Ungo/Institut für Iberoamerikakunde Hamburg/Ibero-Amerika-Institut Berlin, San Salvador, 2001, S. 115 ff.

Den politischen Parteien fehlt es an Volksnähe, insbesondere zu den wirtschaftlich und sozial schwächeren Schichten. Sie sind daher wenig repräsentativ und die Beziehungen sind in einem guten Teil der Fälle klientelistisch geprägt. Einmal gewählt, handeln die meisten Mandatsträger nicht als Vertreter des Souverän (des Volkes, das sie gewählt hat), sondern vertreten Gruppen- und Einzelinteressen. Zudem existieren keine rechtlichen Instrumente zur Rechenschaftspflicht. In diesem Sinn mangelt es den zentralamerikanischen Demokratien insgesamt an Repräsentativität und sie nähern sich dem von Guillermo O'Donnell so bezeichneten Typus der «delegierten Demokratie»⁶ an.

Der Mangel an Repräsentativität ist in einigen Bereichen akuter als in anderen: Frauen sind in Wahlämtern nur sehr begrenzt vertreten, ebenso wie in den Regierungen und in leitenden Positionen öffentlicher Institutionen⁷. Das Gleiche gilt für die indigene Bevölkerung und andere ethnische Gruppen, besonders in den Ländern, in denen sie einen Großteil der Bevölkerung stellen wie in Guatemala, Honduras und Nicaragua.

Man kann sagen, dass die politische Demokratie grundsätzlich gefestigt ist, ihre Fundamente jedoch aus oben genannten Gründen schwach sind. Zu den bereits genannten Faktoren kommen die nicht eingelösten Versprechungen

***Revolutionen,
der Friedens-
prozess und die
Einführung
demokratischer
Spielregeln
weckten in den
80er und 90er
Jahren große
Erwartungen***

sozialer Verbesserungen für die breiten, verarmten Massen der Subregion. Selbstverständlich kommen zu den politischen Faktoren auch noch die Naturkatastrophen der vergangenen Jahre, die die Lebensbedingungen eines Großteils der Bevölkerung weiter verschlechtert haben. Revolutionen, der Friedensprozess und die Einführung demokratischer Spielregeln weckten in den 80er und 90er Jahren große Erwartungen in Hinblick auf bürgerliche und individuelle Freiheiten sowie sozialen Wohlstand. Die meisten davon haben sich nicht erfüllt.

Die Wende nach rechts

Die gesellschaftspolitische Situation Zentralamerikas ähnelt der im übrigen Lateinamerika. Dennoch nimmt sie einen anderen Kurs. Während sich in einigen

6. Guillermo O'Donnell: «Delegative Democracy?», Arbeitspapier Nr. 172, The Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1992.

7. Vielleicht mit Ausnahme Costa Ricas, das wesentliche Fortschritte in diese Richtung gemacht hat.

Ländern Südamerikas Mitte-Links-Regierungen etabliert haben und in anderen - wie z.B. in Mexiko - bald weitere folgen könnten, hat die Art und Weise, wie der Krise in Zentralamerika in den letzten Jahren begegnet wurde, zu einer Mitte-Rechts-Vorherrschaft geführt. Und kurzfristig scheint es kaum Chancen zu geben, dass sich daran etwas ändert.

Kriegsmüdigkeit, der Druck der multilateralen Finanzinstitutionen und die Notwendigkeit, sich an die neuen Weltmarktbedingungen anzupassen, haben diese Kontinuität oder die Wahl von Regierungen begünstigt, die dem so genannten «Konsens von Washington» folgen. Auch wenn einige Parteien versucht haben, angebliche Alternativen zum neoliberalen Programm zu bieten, haben sie, einmal an der Regierung, die makroökonomische Strukturanpassung, die Handelsliberalisierung, die Schrumpfung des Staatsapparats und eine Politik des eingeschränkten sozialen Ausgleichs wie gehabt fortgesetzt.

Die Parteien sind ideologisch diffus geworden. Herkömmliche Zuordnungen und traditionelle politische Identitäten, die auf eigenständigen wirtschafts- und ordnungspolitischen Positionen basierten, sind nicht mehr deutlich zu erkennen. Auch wenn es weiterhin extreme Positionen gibt, haben sich die wichtigsten politischen Gruppierungen in Richtung Mitte-Rechts bewegt. Auch einige, die bis vor kurzem für ihre linke, marxistische Ausrichtung bekannt waren, haben sich zur Mitte hin gewendet.

Die Parteien sind ideologisch diffus geworden

Dazu zählen die Sandinistische Befreiungsfront (FSLN) in Nicaragua, die Nationale Befreiungsfront Farabundo Martí (FMLN) in El Salvador und die *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (URNG) in Guatemala.

Der für die politische Entwicklung Zentralamerikas in den 80er Jahren entscheidende Interventionismus der USA wiegt sowohl wirtschaftlich als auch politisch weiterhin schwer. Verhüllte, manchmal aber auch offene Drohungen angesichts einer möglichen Rückkehr der Sandinisten an die Regierung in Nicaragua oder des Aufstiegs der Linken in El Salvador haben eine enorme Auswirkung auf die vom US-amerikanischen Markt äußerst abhängigen Volkswirtschaften. Und zwar nicht nur auf Handel und Investitionen, sondern auch auf die Geldüberweisungen der in den USA lebenden Zentralamerikaner.

Wie bereits gezeigt, ist die Armut in vier der fünf Länder sehr groß: Sie betrifft 48,9% der Bevölkerung in El Salvador, 60,2% in Guatemala, 77,3 % in Honduras und 69,3 % in Nicaragua⁸. Die Situation ist noch schlimmer ohne

die Geldüberweisungen aus dem Ausland⁹. Diese spielen nicht nur sozioökonomisch eine Rolle, sondern haben auch einen politischen Preis: Das Risiko, die Geldüberweisungen nach einem den USA nicht genehmen Regierungswechsel zu verlieren, wiegt im Moment der Stimmabgabe sehr schwer, vor allem in El Salvador. Wenn die von den wirtschaftlichen und politischen Eliten Zentralamerikas getroffene Entscheidung umgesetzt wird, ihre Volkswirtschaften durch die zentralamerikanische Freihandelszone (CAFTA) noch enger an die US-amerikanische zu binden, wird diese Abhängigkeit noch ausgeprägter werden.

Der Caudillismo und die Erneuerung der Parteien

Der caudillismo ist unverändert ein zentrales Element der Politik

Der *caudillismo* ist trotz der derzeitigen demokratischen Öffnung unverändert ein zentrales Element der zentralamerikanischen Politik, wozu auch das in allen Ländern Zentralamerikas vorherrschende Präsidialsystem beiträgt. Nur schwer lassen sich starke Parteien finden, die nicht personalistisch sind und deren politische Aktivität sich nicht um eine, oder allenfalls einige wenige Figuren dreht, die die Partei und ihre «Ideologie» verkörpern. Parteiprogramme oder ideologische Fragen verlieren so in der Tat ihre Bedeutung.

Das Phänomen des *caudillismo* ist in der ganzen Region und in den verschiedenen Parteytypen mehr oder weniger gegenwärtig. Aber es gibt Extremfälle, bei denen sich das politische Leben ausschließlich um die *caudillos* dreht. Ein solcher Fall ist Nicaragua, wo Arnaldo Alemán und Daniel Ortega die Achse sind, um die sich das politische Leben dreht. Alemán verbüßt derzeit eine Gefängnisstrafe wegen Korruption, zieht aber dennoch weiterhin die Fäden in der Liberalen Partei (*Partido Liberal Constitucionalista*, PLC) und greift maßgeblich in die Entscheidungsfindung ein. Bei Ortega ist die Intoleranz gegenüber Kritikern an seiner Führung aus den eigenen Reihen des Sandinismus notorisch - und wer es dennoch wagt, riskiert den Parteiausschluss. Der jüngste Fall ist der von Herty Lewites, dem beliebten ehemaligen Bürgermeister von Managua, der bei der parteiinternen Wahl des Präsidentschaftskandidaten gegen Ortega antreten wollte. Nachdem er aus der Partei ausgeschlossen worden

8. CEPAL: *Panorama social de América Latina* 2004, [Gesellschaftlicher Überblick über Lateinamerika 2004], Santiago de Chile, November 2004, LC/L.2220. Die Angaben für El Salvador und Nicaragua beziehen sich auf das Jahr 2001, alle übrigen auf das Jahr 2002.

9. Nimmt man die Anzahl der nicaraguanischen Emigranten, die in Costa Rica leben, sind die Geldüberweisungen aus diesem Land nach Nicaragua ebenfalls sehr wichtig.

war, bildete Herty Lewites das Wahlbündnis «Herty 2006», das derzeit in den Umfragen zur Präsidentschaftswahl deutlich vorn liegt. Auf dem zweiten Platz folgt Eduardo Montealegre. Er entstammt der PLC und erlitt ein ähnliches Schicksal wie sein Kontrahent.

Der *caudillismo* ist nur ein Aspekt des Problems. In den letzten beiden Jahrzehnten sind viele Parteien gegründet worden und andere haben sich aufgelöst. Zwischen den Wahlen werden aber nicht nur einige Parteien schwächer oder verschwinden von der politischen Bühne, auch die Kandidaten oder gewählte Mandatsträger wechseln als Abgeordnete oder Gemeinderäte die Front, emigrieren von einer politischen Kraft zur nächsten oder erklären sich im Laufe ihrer Amtszeit für unabhängig. In El Salvador und Guatemala sind die christdemokratischen Parteien, die während der ersten Jahre des demokratischen Übergangs regierten, praktisch verschwunden. In Guatemala hat sich die Situation verschärft, da innerhalb eines Jahrzehnts einige der großen Parteien eingebrochen sind oder sich ganz aufgelöst haben. Die Entsprechung zu diesem Hin und Her der politischen Eliten ist die in den meisten Ländern hohe Wählerfluktuation.

In den letzten beiden Jahrzehnten sind viele Parteien gegründet worden und andere haben sich aufgelöst

Dennoch zeigen die bisherigen Wahlergebnisse ein Panorama, in dem einige wenige Parteien die Wählerwanderungen kontrollieren. Es hat sich ein gemäßigter Parteienpluralismus von drei oder mehr stärkeren Parteien im Parlament entwickelt - mit Ausnahme von Honduras und Nicaragua. In Honduras behauptet sich das Zweiparteiensystem seit vielen Jahren. In Nicaragua ist es durch die zwischen der Liberalen Partei und den Sandinisten vereinbarte Wahlreform von 1999 entstanden, mit der beide Parteien die politische Entwicklung unter ihre Kontrolle zu bringen versuchten. Dabei wurde eine großzügige Regelung des Wahlgesetzes durch eine übermäßig restriktive ersetzt, wodurch die Zahl der an den Wahlen teilnehmenden Parteien von 23 (1996) auf nur drei (2001) zurück ging.

In Costa Rica hat sich das Zweiparteiensystem, das als ein zentrales Element der politischen Stabilität galt, als unzureichend erwiesen, um Antworten auf die Forderungen einer viel komplexer gewordenen Gesellschaft zu finden. Die Unzufriedenheit der Bürger, die sich noch verschärfte, als das Ausmaß der politischen Korruption bekannt wurde, provozierte beschleunigte Veränderungen. Unabhängig von den Ergebnissen der Wahlen im Februar 2006

befindet sich das Parteiensystem in einem Übergang, voraussichtlich zu einem begrenzten Mehrparteiensystem.

Bei den Wahlen vom 27. November 2005 in Honduras entfielen die meisten Stimmen auf die Liberale Partei und die Nationalpartei, die jetzt die Opposition bildet, allerdings bei einer Wahlenthaltung von nahezu 50%. Der neue Präsident Manuel Zelaya, der von einigen als rechter Populist eingestuft wird, bekam jedoch im Kongress keine Mehrheit, was die Notwendigkeit von Verhandlungen mit der Nationalpartei oder mit anderen kleineren Parteien absehbar macht.

Was steht zu erwarten?

Es ist nicht anzunehmen, dass sich das Szenario von Mitte-Rechts-Regierungen in Zentralamerika durch die Wahlen bis Ende 2006 verändern wird. Sicher werden einige der Regierungen populistischen Versuchungen nicht widerstehen können, aber grundlegende Richtungswechsel in der Ordnungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik sind nicht absehbar. Die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit den USA als zentralem Element der Entwicklung der Subregion bindet die schwachen Volkswirtschaften Zentralamerikas nicht nur noch stärker an die USA. Es bedeutet auch die soziale Ausgrenzung und die Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit. Die Versprechen von mehr Beschäftigung und besseren Entlohnungsbedingungen werden sich nur begrenzt erfüllen.

Es ist gut möglich, dass es einige Überraschungen bei der Zusammensetzung der Parlamente geben wird. Wir haben bereits die Situation von Honduras

***Es ist gut
möglich, dass es
Überraschungen bei
der Zusammen-
setzung der
Parlamente
geben wird***

nach den Wahlen 2005 beschrieben: Eine Partei konnte allein die Präsidentschaft gewinnen, aber es gelang ihr nicht den Kongress zu kontrollieren. In Guatemala ist die Regierungsfraktion die erste Minderheit und muss sich mit drei weiteren Fraktionen arrangieren. Währenddessen wird sich in Costa Rica und El Salvador mit Sicherheit die gegenwärtige Situation der Zersplitterung im Parlament wiederholen. In Nicaragua deutet alles auf eine Fortsetzung des von Sandinisten und Liberalen beherrschten Zweiparteiensystems hin.

Es ist deshalb gut möglich, dass die politische Orientierung der Regierungen und die Zusammensetzung der Parlamente die Regierungsfähigkeit beeinträchtigen wird. Zum Einen wegen der Unmöglichkeit, den Forderungen der Bevölkerungsmehrheit nach sozialen Verbesserungen zu entsprechen. Zum anderen wegen der Unfähigkeit der politischen Eliten, Reformen zur Erneuerung der Präsidentsysteme in Richtung einer «Konsensus-Demokratie»¹⁰ einzuleiten und so eine ineffiziente übermäßige Parteienvielfalt zu verhindern.

10. Vgl. Arend Lijphart: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London. 1999.