



Regionalbericht Lateinamerika und Karibik

Lost in Transformation?

von Ariam Macias-Weller und 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/legal-code.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 10.11586/2024028

Regionalbericht BTI 2024

Lateinamerika und Karibik

Lost in Transformation?

von Ariam Macias-Weller und 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 2024 der Bertelsmann Stiftung im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2021 bis zum 31. Januar 2023. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.org.

Zitiervorschlag:

Ariam Macias-Weller/Peter Thiery, Lost in Transformation? Von einer Krise zur nächsten. BTI 2024-Regionalbericht Lateinamerika und Karibik, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2024.

* Ariam Macias-Weller und Dr. Peter Thiery sind wissenschaftliche Angestellte am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg und BTI-Regionalkoordinator:innen für Lateinamerika und die Karibik.

Einleitung

Das Transformationsgeschehen in Lateinamerika und der Karibik stand im Untersuchungszeitraum im Zeichen widersprüchlicher Signale und Entwicklungen. Insgesamt hat sich die Unsicherheit erhöht, wohin die Reise in Lateinamerika gehen soll – im Hinblick auf Demokratie ebenso wie in punkto Marktwirtschaft und Governance. Hinzu kommt, dass Lateinamerika noch stärker ins Fadenkreuz „freundlicher Kooperation“ seitens autoritärer Mächte (China, Iran, Russland) geraten ist, die bekanntermaßen wenig Interesse an demokratischer Governance haben. Dies verschärft den Eindruck, dass die Region an einer Umbruchssituation angekommen ist, Optionen auslotet, aber selbst keine eigene Vision hat.

Fast alle Länder und ihre Regierungen waren im Jahr 2021 damit konfrontiert, die pandemiebedingten wirtschaftlichen und sozialen Rückschläge, die die Region am stärksten weltweit getroffen hatten, aufzufangen und in eine rasche Erholungsphase zu überführen. Dies gelang in zahlreichen Fällen, doch konnte diese Erholung zumeist die gerissenen Lücken nicht wieder schließen, um zumindest den Zustand vor der Pandemie zu erreichen. Mitten in dieser unvollständigen Erholungsphase bedeutete die Invasion der Ukraine durch Russland einen weiteren externen Schock, der über die importierte Inflation und entsprechend korrektive Geldpolitik die weitere Erholung erlahmen ließ. Zu den externen Schocks traten in der Mehrheit der Länder die nach wie vor ungelösten internen Probleme, die schon vor der Pandemie vereinzelt zu Unruhen geführt hatten und durch diese akzentuiert wurden. Die soziale Stimmungslage hat sich kaum aufgehellt oder gar weiter verdüstert, was auch Auswirkungen auf die politische Stimmungslage hatte. Mit anderen Worten: Lateinamerikas Regierungen waren wie schon in der vorangegangenen Untersuchungsperiode erneut stark in ihrer Gestaltungsfähigkeit gefordert, teils aber auch überfordert.

Insgesamt hat sich der Abwärtstrend in allen drei Transformationsdimensionen des BTI fortgesetzt. Die seit Jahren jeweils von BTI zu BTI im Durchschnitt erfolgten leichten Qualitätsverluste haben sich mittlerweile zu erkennbaren Einbrüchen verdichtet und zeigen eine Tendenz zu Instabilität oder Aushöhlung der Demokratie, Stagnation oder Rückschritten in der wirtschaftlichen Transformation und insbesondere in den letzten Jahren eine Erosion der Governance. Im Hinblick auf politische Transformation bietet die Region nach wie vor die gesamte Bandbreite von einer gut funktionierenden Demokratie – neben Top-Performer Uruguay auch, trotz einiger Turbulenzen, Chile und Costa Rica – bis hin zu moderaten (El Salvador) und harten Autokratien (Guatemala, Kuba, Nicaragua, Venezuela) sowie dem failing state Haiti, das sich nach der Ermordung des Präsidenten Jovenel Moïse im Juli 2021 in den letzten beiden Jahren im freien Fall hin zur Anarchie bewegt hat. Insgesamt haben sich Lateinamerika und die Karibik aber ihren Status als demokratische Region trotz einiger Rückschläge bewahrt. Die markantesten Tendenzen im Untersuchungszeitraum stellten erstens die völlige Machtkonzentration des „coolen Diktators“ Nayib Bukele in El Salvador dar, dessen autoritäre Politik der inneren Sicherheit bereits in anderen Ländern Schule macht; zweitens eine Tendenz der schleichenden Autokratisierung durch eine Aushöhlung der Demokratie, wie sie in Guatemala schon zuvor stattgefunden hatte und sich nunmehr in Peru abzeichnet, wo die chaotische Ära unter Präsident Pedro Castillo

in eine als illegitim angesehene Übergangsregierung mündete; und drittens aber auch eine erkennbare Resilienz der defekten Demokratien. Dass Honduras wieder zur Demokratie zurückkehrte, scheint letzteres eher zu bestätigen.

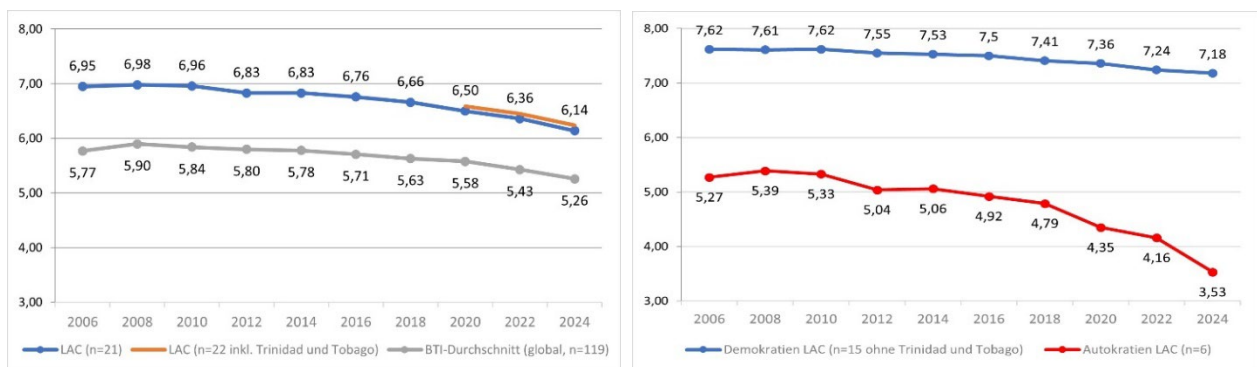
Im Hinblick auf die wirtschaftliche Transformation ist zunächst festzuhalten, dass die Länder Lateinamerikas und der Karibik mehrheitlich – mit bekannten Stärken und teils eklatanten Schwächen – marktwirtschaftlich geprägt sind, wobei auch hier die Bandbreite von gut funktionierenden (Chile, Uruguay) bis hin zu dysfunktionalen Wirtschaftssystemen reicht (Haiti, Venezuela). Trotz der genannten externen und internen Problemlagen konnte der vor allem durch den Corona-Einbruch im BTI 2022 erreichte historische Tiefpunkt der wirtschaftlichen Transformation durch die insgesamt deutlich bessere Performanz wieder verlassen werden. Allerdings sind die strukturellen Probleme der meisten Volkswirtschaften (schwache Institutionen, hohe Ungleichheit, Produktivitätsdefizite) weiterhin ungelöst und tragen dazu bei, dass trotz der Einbnung der „Corona-Delle“ der Abwärtstrend über die letzten zehn Jahre hinweg angehalten hat. Lehren aus der Pandemie – insbesondere im Hinblick auf die oft katastrophale Situation der Bildungs- und Gesundheitssysteme und damit auch auf Ungleichheit – wurden in den meisten Ländern nicht gezogen, weshalb die Region weiter hinter anderen aufstrebenden Wirtschaftsregionen zurückzufallen droht.

Auch im Hinblick auf Governance ist – besonders prononciert nach dem BTI 2018 – eine deutliche Abwärtstendenz zu erkennen. Dies steht u.a. in Zusammenhang mit einigen Autokratietendenzen, aber auch mit dem massiveren Auftreten gesellschaftlicher Konflikte, populistischen Polarisierungen à la Jair Bolsonaro, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) und Bukele mit ihren personalistischen Regierungsstilen, sowie schwieriger werdenden Konsensen über gesamtgesellschaftliche Ziele. Noch immer deckt die Region auch hier die gesamte Bandbreite von sehr guter (Uruguay) bis sehr schlechter (Venezuela) Regierungsführung ab. Dazwischen sind aber zusehends immer mehr Länder zu finden, die sich zwischen blockierter, desorganisierter oder gar autoritärer Regierungsführung bewegen. Dem Beobachter bietet sich insgesamt ein Szenario zerbröselnder oder verhinderter Konsense, zu dem oft genug strukturelle Faktoren (wie dysfunktionale Repräsentationsstrukturen, insbesondere Parteiensysteme) aber auch mächtige Veto-Gruppen innerhalb und außerhalb des politischen Systems beitragen. Der von Bukele in El Salvador beschrittene Weg einer populistisch-autoritären Governance, die von Seiten der Bevölkerung hohen Zuspruch erhält, scheint in der Region weiter Schule zu machen. In anderen Ländern – im Untersuchungszeitraum insbesondere Peru – droht die Kurzsichtigkeit und Eigeninteressiertheit der Politik mittel- oder gar längerfristige Ziele – und insbesondere Konsense darüber – aus den Augen zu verlieren.

Politische Transformation

Die anhaltenden politischen Unruhen in Teilen Lateinamerikas und der Karibik spiegeln sich in dem anhaltenden Abwärtstrend der demokratischen Qualität wider, womit die Region einen ähnlichen Trend wie die durchschnittliche Entwicklung aller Länder im BTI aufweist (siehe Abb. 1). Es gibt jedoch auch einige positive Entwicklungen zu verzeichnen. Honduras ist ein Beispiel dafür, dass trotz gravierender rechtsstaatlicher Probleme eine autokratische Regression wie unter Präsident Hernández (2013–2021) wieder umgedreht kann. Die Fortschritte bleiben jedoch fragil und ungesichert. Bemerkenswerte demokratische Verbesserungen gab es auch in der Dominikanischen Republik, wo Präsident Luis Abinader Maßnahmen zur Stärkung der Transparenz in der öffentlichen Verwaltung und zur Festigung der Rechtsstaatlichkeit ergriffen hat.

Abb. 1: Politische Transformation in Lateinamerika und der Karibik und weltweit (BTI 2006–2024)



Links: Lateinamerika und Karibik (LAC) im Vergleich zur globalen Entwicklung

Rechts: Demokratien Lateinamerikas und der Karibik im Vergleich zu Autokratien

Trotz dieser ermutigenden Beispiele erwies sich der Beobachtungszeitraum des BTI 2024 als der bisher autokratischste in der Region. Während die Gesamtzahl der Autokratien stagnierte, wurde eine Rekordzahl von harten Autokratien verzeichnet, nämlich nun mit Guatemala fünf (siehe Tab. 1). Dies hatte sich bereits im BTI 2022 abgezeichnet, als sich die Gesamtzahl der harten Autokratien im Vergleich zum BTI 2020 verdoppelte. Die stärkste Autokratisierung im Untersuchungszeitraum fand in El Salvador statt, das jetzt eine gemäßigte Autokratie unter der populistischen Führung von Präsident Bukele ist. Ihm gelang es, seine Strategie der Machtkonzentration in der Exekutive voranzutreiben und die Mechanismen der Gewaltkontrolle erheblich einzuschränken. In der Zwischenzeit setzten die übrigen autoritären Regime ihre Politik wie gewohnt fort oder verschärften sie, wie das Beispiel Guatemala zeigt, wo Präsident Alejandro Giammattei die Rechtsstaatlichkeit weiter untergraben und die freien Medien kriminalisiert hat. Auch das Ortega-Murillo-Regime in Nicaragua hat seinen Weg der autokratischen Konsolidierung fortgesetzt, indem es sein hartes Vorgehen gegen die Opposition verschärft und seine sultanistische Herrschaft durch Scheinwahlen zementiert hat. Währenddessen hat sich die Lage im zerfallenden Staat Haiti weiter verschlechtert, da nach der Ermordung von Präsident Moïse ein politisches Machtvakuum entstand und die Bandengewalt explodierte. Die zunehmende autokratische Regression in Nicaragua und Haiti ist für einen Großteil des Abwärtstrends in der Region verantwortlich.

Tab. 1: Entwicklungsstand der politischen Transformation

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

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2024. Die Länder sind entsprechend ihrer Systemkategorisierung und der Bewertung des politischen Transformationsstands angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2022, Punkte bezeichnen zerfallende Staaten.

Insgesamt gibt es in der Region jedoch weiterhin 16 Demokratien. Sie ist nach Ostmittel- und Südosteuropa die zweitemokratischste Region der Welt. Die meisten Länder der Region werden weiterhin als defekte Demokratien eingestuft. Dies entspricht einem konstanten Trend, der bis zum ersten BTI im Jahr 2006 zurückreicht. Bemerkenswert ist jedoch, dass die Zahl der defekten Demokratien mit nunmehr acht Ländern einen historischen Tiefstand erreicht hat, da Peru von einer defekten zu einer stark defekten Demokratie zurückgestuft wurde und El Salvador sich autokratisiert hat. Die Kombination aus anhaltend schwachen Institutionen, zersplitterten Parteiensystemen und dem Aufkommen autokratisch orientierter Führer in verschiedenen Ländern, die in der Regel populistisch sind, tragen zu dem insgesamt negativen Trend der Demokratiequalität bei.

Die Dynamik des politischen Wandels ist in der Region unterschiedlich ausgeprägt. Tabelle 2 zeigt diese Unterschiede und gruppiert die Länder nach der spezifischen Dynamik, die im Untersuchungszeitraum beobachtet wurde. Die erste Gruppe umfasst Länder, die eine mäßige bis erhebliche demokratische Erosion (zwischen -0,15 und -1,43) erfahren haben, die in erster Linie entweder auf die Ausweitung der Exekutivgewalt oder die Verschärfung der politischen Spannungen zwischen Exekutive und Legislative zurückzuführen ist. Die zweite Gruppe besteht aus vier autoritären Regimen, die bereits im BTI 2022 als autokratisch eingestuft wurden und entweder den Status quo beibehielten, um ihre Macht zu erhalten (Venezuela), oder die Repression verschärften und dadurch eine stärkere politische Erosion erfuhren (Guatemala, Kuba, Nicaragua). Haiti, das als harte Autokratie gilt, bildet eine eigene Kategorie als gleichzeitig scheiternder Staat. Die Dominikanische Republik und Honduras bilden die vierte Gruppe, da sie erhebliche demokratische Verbesserungen erfahren haben (+0,40 bzw. +0,33). Die letzte Gruppe besteht aus neun Ländern, in denen der politische Transformationsstand entweder konstant blieb oder sich nur geringfügig veränderte.

Tab. 2: Dynamik der politischen Transformation (2021–2023)

		Südamerika	Zentralamerika und Mexiko	Karibik
Demokratische Erosion	Erweiterung der exekutiven Kontrolle	Argentinien Brasilien	El Salvador Mexiko	
	verstärkte Polarisierung zwischen Exekutive und Legislative	Ecuador Peru		
Autokratische Stagnation/Regression	Stagnation	Venezuela		
	Autokratische Regression		Guatemala Nicaragua	Kuba
Zerfallende Staaten				Haiti
Demokratisches Comeback			Honduras	Dominikanische Republik
Stabilität (relativ)		Bolivien Chile Kolumbien Paraguay Uruguay	Costa Rica Panama	Jamaika Trinidad und Tobago

Den BTI-Berichten für 2024 zufolge war im Untersuchungszeitraum die Ausweitung der Exekutivgewalt die Hauptursache für die Erosion der Demokratie in Brasilien (-0,15), Argentinien (-0,25), Mexiko (-0,25) und El Salvador (-1,43). El Salvador sticht hervor, da es die stärkste politische Regression erlebte. Dies ist in erster Linie auf die Dominanz von Präsident Bukele über Legislative und die Judikative zurückzuführen, aber auch auf die Verletzung der Versammlungs- und Bürgerrechte durch seine Regierung. Bukele hat mit seinen erfolgreichen Pandemiemaßnahmen 2021 seine Partei Nuevas Ideas (NI) zu einer Zweidrittelmehrheit in der Legislative geführt und damit den Weg zu einer weitgehend unangefochtenen Einparteiherrschaft geebnet. Die erste Maßnahme der Mehrheitsregierung bestand darin, alle fünf Richter der Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs und den Generalstaatsanwalt durch Bukele-Loyalisten zu ersetzen. Kurz nach ihrem Amtsantritt entschieden die neuen Richter, dass Bukele 2024 zur Wiederwahl antreten kann, obwohl die Verfassung es Amtsinhabern eindeutig untersagt, eine weitere Amtszeit anzustreben. Der neue Generalstaatsanwalt beendete auch die Zusammenarbeit mit der Internationalen Kommission gegen Straflosigkeit in El Salvador, die Ermittlungen gegen hochrangige Regierungsbeamte in Bukeles Regierung unterstützte, und stellte andere Ermittlungen im Zusammenhang mit Korruption in der Regierung ein. Nach einer Häufung von Tötungsdelikten im März 2022 beschloss die Legislative zudem einen (noch immer andauernden) Ausnahmezustand zur Bekämpfung von Bandengewalt. Die Maßnahmen schränken die politischen und staatsbürgerlichen Rechte stark ein und erlauben es den staatlichen Sicherheitskräften, Personen ohne jegliche Formalitäten zu inhaftieren. Ende 2022 waren 60.000 Verdächtige in Haft, darunter Tausende, die nach Ansicht von Menschenrechtsorganisationen zu Unrecht inhaftiert sind. Trotz Bukeles Abschaffung der Gewaltenteilung und der Verletzung der bürgerlichen Freiheiten durch seine Regierung genießt er weiterhin eine sehr hohe öffentliche Zustimmung. Bleibt Bukele derart populär, wird er wahrscheinlich die Wahlen 2024 gewinnen und die Autokratisierung vertiefen.

In Argentinien, Brasilien und Mexiko versuchte die Exekutive ebenfalls, andere Institutionen zu dominieren, wenn auch weniger erfolgreich. In Brasilien und Mexiko war der Präsident die treibende Kraft hinter den undemokratischen Bestrebungen, während in Argentinien die Regierung unter Präsident Alberto Fernández vom sogenannten „Vizepräsidentalismus“ der ehemaligen Präsidentin Christina Fernández de Kirchner (CFK) geprägt war. Während Fernández den Kongress durch die Anwendung von Exekutivdekretten zur Bewältigung der Wirtschafts- und Covid-19-Krise über weite Strecken des Berichtszeitraums ausschaltete, führten die Niederlage der Regierungskoalition bei den Zwischenwahlen 2021 und die zunehmenden Spannungen zwischen CFK und Fernández zu einer Blockade wichtiger politischer Maßnahmen. Im Gegensatz dazu verfügte AMLO während seiner gesamten Amtszeit über eine Mehrheit im Kongress, was die Verabschiedung fragwürdiger Maßnahmen erleichterte. Dennoch verloren sein Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) und dessen Verbündete bei den jüngsten Parlamentswahlen 2021 ihre Zweidrittelmehrheit, was AMLOs Fähigkeit einschränkte, Verfassungsänderungen vorzunehmen, die die Rechtsstaatlichkeit weiter hätten untergraben können. Bolsonaro hatte nie eine Mehrheit im brasilianischen Kongress, doch es gelang ihm, die Generalstaatsanwaltschaft zu politisieren, die ihrerseits die für den Präsidenten unangenehmen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung beendete.

In allen drei Ländern haben sich die Obersten Gerichtshöfe als relativ widerstandsfähig gegen Kooptationsversuche erwiesen und antidemokratische Schachzüge vereitelt. Zuletzt untersagte das Oberste Wahlgericht Ende Juni 2023 Bolsonaro die Ausübung öffentlicher Ämter bis 2030, nachdem er des Machtmissbrauchs im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2022 und unbegründeter Behauptungen über Wahlbetrug für schuldig befunden worden war. Im selben Monat versetzte der Oberste Gerichtshof Mexikos der politischen Agenda von AMLO einen Schlag und annullierte einen Teil des umstrittenen Wahlreformpakets ("Plan B"), mit dem das Nationale Wahlinstitut umstrukturiert werden sollte. Darüber hinaus erklärte der Gerichtshof im April die Überführung der Nationalgarde in die Armee für ungültig. Der Oberste Gerichtshof Argentiniens hat ebenfalls seine Zurückweisung von Maßnahmen der Regierung fortgesetzt, die eindeutig politische Machtspiele waren. Dennoch gab es in allen drei Ländern wiederholt Versuche, die Legitimität und damit die Unabhängigkeit der Justiz zu untergraben.

Letztlich hat aber die Widerstandsfähigkeit einiger Mechanismen der Gewaltenkontrolle die Flamme der Demokratie in Argentinien, Brasilien und Mexiko am Leben erhalten. Der Wechsel zu einer stärker demokratisch ausgerichteten Führung wird jedoch ein entscheidender Faktor sein, der das Schicksal der politischen Transformation mitentscheidet. Die Rückkehr von Lula da Silva ins Präsidentenamt im Januar 2023 stimmt optimistisch hinsichtlich der Stärkung der brasilianischen Demokratie. Dennoch ist der Weg dorthin beschwerlich, zumal Lula im Kongress mit einer starken konservativen Opposition konfrontiert ist, die Verbindungen zu Bolsonaro hat, sowie mit einer Gesellschaft, die aufgrund sozioökonomischer Ungleichheiten und des jahrelangen aggressiven populistischen Diskurses noch immer gespalten ist.

Der verschärfte Konflikt zwischen Exekutive und Legislative hat zusehends die Demokratie in Ecuador (-0,40) und Peru (-0,50) ausgehöhlt. Guillermo Lasso übernahm nach einer polarisierten Stichwahl Mitte 2021 die ecuadorianische Präsidentschaft, war jedoch mit zersplitterten, mehrheitlich oppositionellen Parlamentsblöcken konfrontiert. Dies führte zu zahlreichen Auseinandersetzungen zwischen der Exekutive und der Legislative, die sich weigerte, eine Reihe von Lassos Gesetzesvorhaben zu billigen. Im Juni 2022 versuchte die Nationalversammlung, Lasso

inmitten einer politischen Krise, die durch zwei Wochen regierungsfeindlicher Proteste gegen steigende Lebenshaltungskosten und zunehmende Gewalt ausgelöst worden war, des Amtes zu entheben. Angesichts eines zweiten Amtsenthebungsverfahrens griff Lasso im Mai 2023 zum ersten Mal in der Geschichte Ecuadors auf die Verfassungsbestimmung der "muerte cruzada" (gegenseitiger Tod) zurück. Sie beinhaltet, dass sowohl für das abgesetzte Regierungsorgan als auch für das Organ, das die Absetzung beantragt hat, Neuwahlen angesetzt werden. Allerdings ist der demokratische Niedergang Ecuadors auch auf den rapiden Vormarsch des organisierten Verbrechens zurückzuführen, der nicht nur das staatliche Gewaltmonopol, sondern insbesondere auch die Justiz betrifft. Die Ermordung des Präsidentschaftskandidaten Villavicencio im August 2023 wird von den meisten Experten als eine Machtdemonstration der wichtigsten Drogenkartelle angesehen, die an die Entwicklungen in Kolumbien in den 1980er und Mexiko in den 1990er Jahren erinnert.

Ähnlich wie in Ecuador haben die Spannungen zwischen der Exekutive und der Legislative die Demokratie in Peru geschwächt, vor allem seit der politische Außenseiter Pedro Castillo die Wahlen 2021 gewonnen hatte. Die Legitimität Castillos wurde vom rechten Lager um die unterlegene Keiko Fujimori von Beginn seines Wahlsieges an vehement bestritten. In der Folge gab es im Kongress fast nur noch obstruktive Opposition gegen Castillos Regierung, die ihrerseits meist erratisch und ohne klaren Regierungsplan agierte und sich zudem in fast dilettantische Korruptionsaffären verwickelte. Angesichts eines dritten Antrags auf Amtsenthebung durch den Kongress, der wenig Aussicht auf Erfolg hatte, versuchte Castillo am 7. Dezember 2022, durch einen Selbstputsch seine Macht auszuweiten. Der Staatsstreich scheiterte jedoch am breiten Widerstand des Kongresses, der Justiz und des Militärs, und Castillo wurde stattdessen wegen Rebellion und Verschwörung angeklagt. In der Folge kam es vor allem in der Andenregion zu weit verbreiteten Protesten – zum Teil gewaltsam und in der Regel mit massiver polizeilicher Repression einhergehend – bei denen bis Ende Januar 2023 etwa 60 Menschen ums Leben kamen. Trotz massiver Forderungen nach Rücktritt der Übergangsregierung Boluarte und des Kongresses sowie der Abhaltung vorgezogener Wahlen versuchen die Regierung und die Kongressmehrheit im Gleichklang, sich bis zu den verfassungsmäßig vorgeschriebenen allgemeinen Wahlen im Jahr 2026 durchzuschlagen.

Der Autoritarismus bleibt in Venezuela ungebrochen. De-facto-Präsident Maduro konnte seine Position sowohl auf internationaler Ebene als auch intern gegenüber einer gespaltenen Opposition stärken und seine unangefochtene Führungsrolle innerhalb der herrschenden Elite festigen. Während der politische Transformationsstatus Venezuelas unverändert blieb, fand in Guatemala (-0,20), Kuba (-0,27) und Nicaragua (-0,45) eine autokratische Verhärtung statt. In Guatemala litt vor allem die Rechtsstaatlichkeit, da Präsident Alejandro Giammatei seine Bemühungen zur Ausschaltung von Kontrollinstanzen und der Unabhängigkeit der Justiz verstärkte. Die Sonderstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Straflosigkeit ist nun ein Anhängsel der Exekutive geworden, ähnlich wie die Generalstaatsanwaltschaft und der Oberste Gerichtshof, wo das korrupte politische Netzwerk (bezeichnet als "pacto de corruptos") die Wahl neuer Richter verhindert hat. Die jüngsten Ereignisse haben dieses Syndrom eher bestätigt: Im Vorfeld der Wahlen 2023 wurden unliebsame Kandidaten „aussortiert“. Zwar gewann überraschend dennoch der regimiekritische Bernardo Arévalo die Stichwahl um die Präsidentschaft. Er ist aber weiterhin mit den korrupten Netzwerken in Exekutive, Legislative wie Judikative konfrontiert, die unter anderem eine Suspendierung seiner Partei anstreben und damit seine ohnehin spärliche Machtbasis

im Parlament eliminieren wollen. Wie es scheint, droht Arévalo zum Einzelkämpfer im korrupten Sumpf Guatemalas werden. Er wird vermutlich nicht lange politisch überleben. In Kuba kam es am 11. Juli 2021 zu einer Reihe landesweiter oppositioneller Proteste, als die Spannungen aufgrund des Mangels an Grundnahrungsmitteln, der Stromknappheit und der restriktiven Covid-19-Maßnahmen eskalierten. Die Behörden reagierten umgehend mit Repression und willkürlichen Verhaftungen, obwohl die Demonstrationen friedlich verliefen. Im Nachgang wurden Demonstrierende zu drakonischen Strafen (bis zu 30 Jahren) verurteilt, und die meisten Anführer:innen der Proteste und Aktivist:innen in den sozialen Medien flohen von der Insel, sich einem massiven Exodus von Kubaner:innen anschließend.

In Nicaragua wurde politische Partizipation noch weiter beschnitten, indem das Ortega-Murillo-Regime den Polizeistaat konsolidierte, alle kritischen Stimmen ausschaltete und selbst den Anschein einer elektoralen Demokratie aufgab. In den Monaten vor und nach den Parlamentswahlen 2021 schwächte die Regierung die Opposition, indem sie fast alle führenden Persönlichkeiten festnahm, die mit regimekritischen Gruppierungen in Verbindung standen. Auch führende Vertreter:innen der Zivilgesellschaft, Journalist:innen und sogar ehemalige Verbündete der Regierung aus der katholischen Kirche und der Wirtschaftselite wurden verhaftet. Dutzende NGOs wurden gewaltsam geschlossen oder enteignet, und die letzte verbliebene Printzeitung, La Prensa, wurde 2021 de facto geschlossen und ihre Einrichtungen enteignet (sie veröffentlicht weiterhin online). Alle verbliebenen Oppositionellen wurden des Landes verwiesen. Vormals Inhaftierten wurde die Staatsbürgerschaft entzogen und sie wurden ebenfalls ins Exil verbannt, als Teil der Strategie des Regimes, abweichende Meinungen langfristig zum Schweigen zu bringen.

Haiti befindet sich unterdessen auf dem Weg in die Anarchie. Der amtierende Präsident Ariel Henry übernahm das Amt Mitte 2021 nach der Ermordung von Vorgänger Moïse und hätte die Macht schon längst an einen demokratisch gewählten Präsidenten übergeben müssen. Doch die Durchführung von Wahlen ist schlichtweg unmöglich geworden, da es der Polizei nicht gelungen ist, die sich ausbreitende Bandengewalt einzudämmen. Schwer bewaffnete Banden kontrollieren inzwischen weite Teile der Hauptstadt des Landes und haben sich auch im Umland ausgebreitet und dort Chaos verbreitet. Morde, Vergewaltigungen und Entführungen haben stark zugenommen. Am 10. Januar 2023 ist mit dem Auslaufen der Amtszeit von zehn Senatoren der letzte Rest demokratischer Repräsentation verloren gegangen. Haiti befindet sich in einer tiefgreifenden politischen Krise, deren Ende nicht abzusehen ist. Bislang ist es der Interimsregierung nicht gelungen, sich mit den Oppositionsgruppen – die der Ansicht sind, dass Henry ähnlich wie sein Vorgänger an der Macht festhält – auf einen Plan zur Wiederherstellung von Stabilität und Wahlen zu einigen.

Die Aussichten auf demokratische Wiederbelebung sind in anderen Ländern hingegen nach wie vor präsent, wie Honduras und insbesondere die Dominikanische Republik zeigen. Der dominikanische Präsident Luis Abinader regiert weniger klientelbezogen und hat die Rechtsstaatlichkeit gestärkt. Seine Ernennungen (etwa des neuen Generalstaatsanwalts oder der Mitglieder des Verfassungsgerichts und des Obersten Wahlgerichts) orientierten sich deutlicher an meritokratischen Kriterien. Zudem hat er Maßnahmen ergriffen, um die Transparenz der Regierung zu erhöhen und die Politisierung des Justizwesens zu verringern. Honduras, das unter Präsident Juan Orlando Hernández 2017 in eine Autokratie abgeglitten war, gelang es, mit freien und fairen Wahlen wieder zur Demokratie zurückzukehren, doch bleibt die Bilanz gemischt. So hat die neue

Präsidentin Xiomara Castro unter anderem das "Geheimhaltungsgesetz" abgeschafft, das es Beamt:innen ermöglichte, korrupte Handlungen zu verbergen. Allerdings verabschiedete sie auch ein Amnestiegesetz, das einflussreiche Mitglieder ihrer Partei vor Strafverfolgung bei Amtsmissbrauch schützen könnte, was ihr Engagement für die Korruptionsbekämpfung in Frage stellt. Wie ihre Vorgänger war auch Castro nicht in der Lage, die weit verbreitete Gewalt innerhalb der Grenzen demokratischer Normen zu bekämpfen. Ende 2022 rief sie einen teilweisen Ausnahmezustand aus, um die weit verbreitete Gewalt zu bekämpfen – eine Maßnahme, die jedoch breite öffentliche Unterstützung fand.

Im Rest der Region blieben die Demokratien relativ stabil, trotz anhaltender politischer Herausforderungen und sozialer Unruhen in einigen Ländern. In Bolivien wurde mit der Wahl von Luis Arce im Jahr 2020 und Hunderten von subnationalen Amtsträgern im Jahr 2021 die offene Krise der Demokratie seit den umstrittenen Wahlen von 2019 beendet. Während des Berichtszeitraums wurde die Justiz jedoch weiterhin von der Exekutive als Instrument der politischen Verfolgung eingesetzt, und es kam zu mehreren Konfrontationen zwischen der Regierung Arce und der Regionalregierung von Santa Cruz, was zeigt, dass das Land gesellschaftlich und politisch weiterhin stark gespalten ist. Auch Chile, mit einem höheren Grad an Stabilität der demokratischen Institutionen und damit der Fähigkeit, Konsense zu erzielen, kämpft darum, sich von der sozio-politischen Krise zu erholen, die das Land im Jahr 2019 erfasste. Sie hatte unter anderem zu der Vereinbarung geführt, eine neue Verfassung auszuarbeiten, die die "Pinochet"-Verfassung von 1981 ersetzen sollte. Während die vorangegangenen Umwälzungen bei den Wahlen 2021 eine linke Regierung an die Macht brachten, lehnte 2022 die Mehrheit der Chilenen den eher linksgerichteten Vorschlag der verfassungsgebenden Versammlung ab. Bei den Wahlen zur neuerlichen verfassungsgebenden Versammlung sicherte sich die extreme Rechte eine Sperrminorität, so dass sich das Land weiterhin auf einem ungewissen Transformationskurs bewegt.

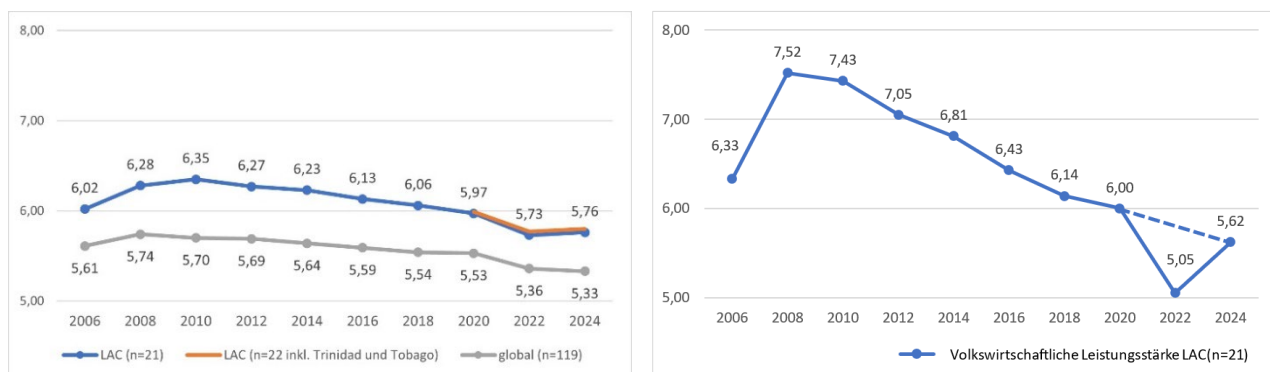
Kolumbien, Panama und Paraguay sahen sich mit sozioökonomischen und politischen Herausforderungen konfrontiert, die im Berichtszeitraum in weit verbreiteten Protesten gipfelten. Während des gesamten Jahres 2021 kam es in Kolumbien zu massiven Demonstrationen gegen die strukturelle Ungleichheit. Diesen begegnete die Regierung unter Präsident Iván Duque vorwiegend mit staatlicher Repression, was die Unzufriedenheit der Bürger nur noch verstärkte. Auch die Sicherheitslage verschlechterte sich in einigen Regionen, was teilweise auf die schleppende Umsetzung des Friedensabkommens von 2016 zurückzuführen ist. Gustavo Petro, der erste linksgerichtete Präsident des Landes und ein ehemaliger Guerillero, wurde vor diesem Hintergrund Mitte 2022 gewählt und hat versprochen, den Friedensprozess wiederzubeleben und die sozioökonomische Stabilität wiederherzustellen. Konkrete Fortschritte stehen jedoch noch aus. Die konservative Regierung von Mario Abdo in Paraguay sah sich Anfang März 2021 ebenfalls mit heftigen Protesten konfrontiert, als die Zahl der Coronavirus-Infektionen in die Höhe schnellte und der Gesundheitsminister zurücktrat. Daraufhin leiteten oppositionelle Gesetzgeber nach 2019 ein zweites Mal ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten ein, das jedoch letztlich scheiterte. In ähnlicher Weise lösten in Panama strukturelle Probleme, die sich während der Pandemie verschärft hatten, Mitte 2022 Massenproteste aus. Die Demonstrant:innen forderten von der Regierung, der weit verbreiteten Korruption und der steigenden Inflation Einhalt zu gebieten. Bis heute sind die zugrundeliegenden Probleme nicht gelöst, und die soziale Unruhe hält an.

In Costa Rica, Jamaika, Trinidad und Tobago sowie Uruguay war die politische Lage weit weniger turbulent. In Uruguay hat sich der Transformationsprozess trotz der anhaltenden Herausforderungen durch Covid-19 sogar verbessert. Auch Costa Rica, die langlebige Demokratie südlich des Río Grande, ist durch seine demokratische Kultur weiterhin gefestigt – einige verfassungswidrige Aktionen des neuen Präsidenten, Rodrigo Chaves, der wiederholt populistische und gegen das Establishment gerichtete Attitüden zeigt, konnten bisher wirksam in Schach gehalten werden.

Wirtschaftliche Transformation

Die Länder Lateinamerikas und der Karibik sind mehrheitlich – mit bekannten Stärken und teils eklatanten Schwächen – marktwirtschaftlich geprägt und haben dies auch in den letzten Jahren aufrechterhalten. Sie starteten zu Beginn des Jahres 2021 mit der Erfahrung eines in vielerlei Hinsicht katastrophalen „Corona“-Jahres 2020 in die jetzige Untersuchungsperiode des BTI. Die damalige Aussicht auf Impfstoffe und eine Rückkehr zum Leben jenseits der Ausnahmezustände ließ Hoffnungen auf eine rasche Wiederbelebung der Volkswirtschaften aufkommen. In der Tat fand in den meisten Ländern im Jahr 2021 eine deutliche wirtschaftliche Erholung statt, die die teils dramatischen Wachstumseinbrüche des Vorjahres fast wieder ausglich. Dies schlägt sich im BTI 2024 in einer deutlich verbesserten Wirtschaftsperformanz nieder, wie Abbildung 2 zeigt. Letztere verweist jedoch auch darauf, dass – zusammen mit dem weitaus schwächeren Wachstumsjahr 2022 – das Niveau des BTI 2020 nicht wieder erreicht wurde und somit die seit dem BTI 2010 begonnene Talfahrt der Performanz tendenziell anhielt.

Abb. 2: Entwicklung von wirtschaftlicher Transformation und Leistungsstärke (BTI 2006–BTI 2024)



Links: Lateinamerika und die Karibik (LAC) im Vergleich zur globalen Entwicklung

Rechts: Durchschnittswerte für volkswirtschaftliche Leistungsstärke (21 LAC-Länder; ohne Trinidad und Tobago)

Der Blick auf die Indexwerte der wirtschaftlichen Transformation insgesamt (Abb. 2, links) zeigt im Durchschnitt eine ähnliche Tendenz: Einer leichten Erholung gegenüber dem BTI 2022 steht eine fortgesetzte Schwächung im Zeitverlauf gegenüber. Dahinter verbergen sich allerdings unterschiedliche Phänomene. Zunächst ist festzuhalten, dass die stark nachlassende Performanz nicht alleine ausschlaggebend für die Negativtendenz ist. Des Weiteren verdecken die Durchschnittswerte die deutlich unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Ländern, von denen einige – neben Haiti und Venezuela auch die Schwergewichte Argentinien, Brasilien und Mexiko – die teils positiven Entwicklungen in anderen Ländern in der Gesamtbilanz statistisch

überdecken. Bevor wir diese mittel- bis längerfristigen Tendenzen näher analysieren, gilt der Blick jedoch zunächst den Entwicklungen der aktuellen Untersuchungsperiode, und wie die einzelnen Länder aus der Corona-Krise gekommen sind.

Von wenigen Sonderfällen wie Haiti oder Venezuela abgesehen, sind hier zwei unterschiedliche, sich zeitlich gleichwohl überlappende Phasen zu beobachten. Das Jahr 2021 stand merklich unter dem Zeichen der notwendigen wirtschaftlichen Wiederbelebung, die in fast allen Ländern tatsächlich auch eintrat, wenngleich – je nach Ausrichtung der jeweiligen Volkswirtschaften – in unterschiedlichem Maße und Tempo. So konnten sich Panama und Peru – gemessen am Wachstumseinbruch die beiden am härtesten getroffenen Länder – im Jahr 2021 in rapidem Maße wieder erholen und erzielten auch die höchsten Wachstumsraten in der Region: Panamas BIP pro Kopf legte nach dem massiven Einbruch von 19,1% im Jahr 2020 nunmehr um 13,8% zu, Peru nach dem Einbruch von 12,2% nunmehr um 12%. Ähnliche Erholungstendenzen zeigten sich in weiteren Ländern wie der Dominikanischen Republik (-7,7%/11,1%), Honduras (-10,4%/10,8%), Chile (-7,2%/10,6%), El Salvador (-8,4%/9,9%), Argentinien (-10,8%/9,4%) oder Kolumbien (-8,4%/9,4%). Dagegen schwächelten die stärker von den schon zuvor existierenden Strukturproblemen betroffenen Länder auch bei der wirtschaftlichen Erholung (neben Venezuela Bolivien, Ecuador, Haiti und Kuba).

Schon im Jahr 2021 zeigten sich in der Mehrzahl der Länder allerdings auch Tendenzen steigender Inflation, was u.a. mit den noch gestörten internationalen Lieferketten und damit einer Verknappung auf der Angebotsseite sowie dem nachholenden Konsumschub nach der Corona-Depression auf der Nachfrageseite in Verbindung zu bringen ist. Mit dem Krieg Russlands gegen die Ukraine setzte sich das internationale Störfeuer gegen die lateinamerikanischen Volkswirtschaften im Jahr 2022 weiter fort. Insbesondere die Preise für Energie und Nahrungsmittel – potenzielle Auslöser für soziale Unzufriedenheit bis hin zu Unruhen – belasteten nahezu alle Länder sehr stark, und kaum eines konnte die von den Zentralbanken jeweils angestrebten Inflationsziele erreichen. Mit Ausnahme des krisengeschüttelten Bolivien und der dollarisierten Ökonomien Ecuadors und Panamas sowie der Sonderfälle (Argentinien, Haiti, Kuba und Venezuela) konnten auch die Länder mit einer gefestigten Stabilitätspolitik Inflationsraten zwischen 6,9% (Guatemala) und 11,6% (Chile) nicht vermeiden.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang dennoch die insgesamt professionelle Rolle der Geld- und Währungspolitik in der großen Mehrzahl der Länder, was auf eine mittlerweile gefestigte, sprich solide institutionalisierte Form makroökonomischer Stabilisierungspolitiken verweist. Dies betrifft insbesondere die Rolle der Zentralbanken, die zunächst auf die Corona-Ausgangslage mit signifikanten Zinssenkungen reagierten, bei Anzeichen steigender Inflation aber ihre Politik korrigierten und ihrem eigentlichen Auftrag der Geldwertstabilität zumeist stringent nachkamen. Abgesehen von den bereits genannten Ausnahmen – Argentinien, Haiti, Kuba, Venezuela sowie teilweise Bolivien – kann der BTI allen übrigen Ländern insgesamt eine äußerst solide Geldpolitik bestätigen: Von 22 Ländern der Region rangieren 17 auf einem Niveau von 7 bis 10 Punkten, und neun auf dem hohen Niveau von 9 oder 10 (Durchschnittswert dieser 17 Länder: 8,47). Im Vergleich mit den übrigen BTI-Regionen erreicht Lateinamerika insgesamt einen relativ hohen Durchschnittswert von 7,32, der lediglich von den Ländern Ostmittel- und Südosteuropas (9,06) – in der Mehrzahl EU-Mitglieder – übertroffen wird; von den übrigen Regionen kommt nur West- und Zentralafrika (6,95) in Reichweite.

Die Kehrseite insbesondere der erfolgreichen Geldpolitik der Zentralbanken liegt jedoch ebenso auf der Hand: Mit steigenden Zinssätzen konnte zwar die Inflation zumeist in Schach gehalten werden, doch verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum im Jahr 2022 deutlich. Zusammen mit weiteren, insbesondere politischen und externen Unsicherheitsfaktoren haben die höheren Leitzinsen zu merklicher Investitionszurückhaltung und damit zu einem nur noch gedämpften Wachstum beigetragen. Daten der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) für 2022 zeigen, dass das BIP pro Kopf-Wachstum lediglich in Kolumbien (7,2%) und Panama (6,9%) deutlich sowie in Uruguay (5,1%) noch zufriedenstellend ausfiel. Panama konnte damit aber nicht den massiven Einbruch im Jahr 2020 kompensieren, ebenso wie etwa die Hälfte aller Länder der Region (s. Tabelle 3). Aus diesem Blickwinkel sind lediglich sechs Länder halbwegs zufriedenstellend durch die multiplen Krisen gekommen: Die Dominikanische Republik (plus 9,6% im Vergleich zu 2019), Kolumbien (9,5%), Nicaragua (9,2%, sofern man den Daten trauen darf), Chile und Costa Rica (je 5,7%) sowie Guatemala (4,8%). Weitere fünf Länder konnten in diesem Dreijahreszeitraum nur mäßig zulegen (zwischen 1,4% und 2,7%), was eher einer Stagnation nahekommt (Argentinien, Brasilien, El Salvador, Honduras und Uruguay). Neben Panama verzeichneten die verbliebenen Länder quasi „Nullwachstum“ (Peru) oder teils kräftige BIP-Verluste (vor allem Kuba: -8,9%; Venezuela: -9,8%; Haiti: -10,7%). Sowohl CEPAL als auch der Internationale Währungsfonds (IWF) gehen für das Jahr 2023 von einer weiteren Dämpfung insgesamt aus.

Daraus ergibt sich eine brisante Gemengelage. Denn vor dem Hintergrund der zumeist ohnehin knapp bemessenen verfügbaren Mittel der Mehrheit der Bevölkerung sowie des hohen Grades an Informalität und Ungleichheit sind weite Teile der Gesellschaft durch die mangelnden Wachstumsaussichten von der Schere aus geminderten Beschäftigungsperspektiven und inflationsbedingtem Reallohnverlust bedroht. Die CEPAL geht ebenso wie der IWF in seinem Frühjahrsausblick 2023 davon aus, dass die Kerninflation in der Region relativ hoch bleiben könnte. Dies würde insbesondere ärmere Bevölkerungsschichten, die den größten Teil ihres Einkommens für Lebensmittel ausgeben und die ohnehin schon am stärksten unter den Pandemiefolgen zu leiden hatten, weiter unter Druck setzen. Damit zeichnet sich ein Teufelskreis ab, wenn daraus erwachsende soziale Forderungen vor dem Hintergrund oft überforderter Regierungen als wachsende politische Unsicherheiten wahrgenommen werden und die Investitionszurückhaltung weiter befördern.

Tab. 3: Kumuliertes Wachstum (BIP pro Kopf) 2012–2022

	2012	2013	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2019–2022
<i>Lateinamerika</i>	100	102	101	99	99	91	96	99	0,3
Dominik. Republik	100	104	116	127	139	129	143	149	9,6
Kolumbien	100	104	110	110	113	104	115	123	9,5
Panama	100	105	113	121	125	101	115	122	-2,3
Costa Rica	100	101	106	113	116	111	118	122	5,7
Paraguay	100	107	113	120	120	118	121	119	-1,0
Bolivien	100	105	113	119	123	111	116	119	-4,7
Nicaragua	100	104	111	118	107	104	113	116	9,2
Guatemala	100	101	106	108	111	107	114	116	4,8
El Salvador	100	102	105	109	113	103	113	116	2,7
Honduras	100	101	104	110	113	101	112	115	2,1
Peru	100	105	108	112	115	101	113	115	0,0
Uruguay	100	104	107	110	110	103	107	113	2,6
Chile	100	102	104	104	107	99	110	112	5,7
Kuba	100	103	108	110	113	100	102	104	-8,9
Mexiko	100	100	104	106	106	96	100	102	-4,1
Jamaika	100	100	100	102	104	93	97	99	-4,4
Brasilien	100	102	97	94	95	91	95	97	2,2
Ecuador	100	103	104	102	99	90	93	94	-5,4
Argentinien	100	101	99	98	92	82	90	93	1,4
Haiti	100	103	104	106	104	99	96	93	-10,7
Trinidad und Tobago	100	103	105	92	91	83	82	84	-7,0
Venezuela	100	100	89	64	39	28	26	29	-9,8

Eigene Berechnung (2012 = 100); die Zahlen in den Jahresspalten sind gerundet.

Datenquelle CEPAL 2023: Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe.

Die vorangegangene Konjunkturanalyse, die auch auf Kippunkte innerhalb der jeweiligen gesellschaftlichen Gefüge hinweisen will, sollte allerdings nicht verdecken, dass sich die Länder der Region aufgrund ihrer institutionellen Kapazitäten sehr stark unterscheiden. Der erreichte durchschnittliche Status ist in der Mehrheit der Länder zwar eher als mittelmäßig zu bezeichnen. Aber selbst in den weniger starken Ökonomien bestehen noch Stärken wie nicht zuletzt in der Geldpolitik. Diese Stärken aber können nicht als gesichert gelten, wie die im Peru-Gutachten geäußerten Bedenken zum Konsens über die makroökonomische Stabilität zeigen – und andere Länder mögen aufgrund politischer Umbrüche folgen.

Die bisherige Analyse deutet bereits darauf hin, dass sich am grundlegenden Status der wirtschaftlichen Transformation Lateinamerikas trotz der diversen Krisen wenig geändert hat (s. Tabelle 4). Die Region liegt trotz des erneuten leichten Abwärtstrends (Durchschnittswert 5,80) nach wie vor hinter Ostmittel- und Südosteuropa (7,83) auf Rang zwei, allerdings mit sehr deutlichem Abstand. Im Untersuchungszeitraum gab es nur begrenzte Veränderungen zum Positiven (Dominikanische Republik: +0,50) oder zum Negativen (Haiti und Kuba je -0,36). Während drei

Länder weiterhin mit den Besten im BTI konkurrieren (Chile, Uruguay, Costa Rica) und vier Länder völlig den Anschluss verloren haben (Nicaragua, Kuba, Haiti und Schlusslicht Venezuela), verharren der Großteil der Länder im Mittelmaß und wird ohne grundlegende Reformen, für die allerdings gegenwärtig weder die Optionen noch gar die Visionen fehlen, kaum vorankommen. Bevor wir zu diesem Aspekt zurückkehren, ist allerdings die bis dato nur passim erwähnte soziale Lage in der Region kurz zu analysieren.

Hier zeigt sich, dass die externen Schocks, mäßiges Wachstum, schwache Erholung des Arbeitsmarktes und Inflation die durch die Pandemie verschärfte soziale Krise in den letzten beiden Jahren verlängert oder gar verschärft haben. Ein Indiz hierfür ist die „negative Stagnation“ der Länder im Hinblick auf das sozio-ökonomische Entwicklungsniveau, das sich in den letzten zehn Jahren im Kern kaum verändert hat, während einzelne Länder (Kuba, Venezuela) den Durchschnittswert messbar drückten. Lag dieser bis zum BTI 2014 noch bei (mageren) Werten um 5, so ist er mittlerweile über 4,71 (BTI 2020) auf 4,57 (BTI 2022) und nunmehr 4,48 gesunken (jeweils 21 Länder, ohne Trinidad und Tobago). Keines der drei Länder, die aufgrund der Pandemiefolgen im BTI 2022 hier geringer bewertet wurden, konnte dies im jetzigen Untersuchungszeitraum rückgängig machen (Argentinien, Peru, Venezuela). Zudem sind mit Brasilien und Mexiko die wirtschaftlichen Schwergewichte Lateinamerikas im BTI 2024 von 6 auf 5 Punkte abgerutscht und das einst für soziale Sicherungen gepriesene Kuba sank sogar von 5 auf 4 Punkte. Dahinter verbirgt sich unter anderem die Tatsache, dass Brasilien und Mexiko gegenüber markanten Vergleichsfällen (China, Thailand, Türkei) über die Jahre zurückgefallen sind und in zentralen Indikatoren (insbesondere Ungleichheit) stagnieren. Brasiliens Wert im Human Development Index (HDI) entspricht dem des Jahres 2014, jener Mexikos in etwa dem des Jahres 2012, Kuba liegt noch unterhalb des Wertes von 2011, verbunden mit einem Abstieg von 20 Ranglistenplätzen (von 63 auf 83).

Bezeichnend ist, dass das durchschnittliche sozioökonomische Entwicklungsniveau in Lateinamerika und der Karibik hinter andere Regionen wie Osteuropa, Kaukasus und Zentralasien sowie Asien und Ozeanien zurückgefallen ist. In den meisten Regionen nahmen Armut und Ungleichheit in den letzten 15 Jahren zwar ebenfalls zu, aber bei weitem nicht im selben Ausmaß. Eine ähnlich deprimierende Situation zeigt sich im Hinblick auf die Armutsentwicklung. Nach Berechnungen der CEPAL für das Jahr 2022 ist in der Region ein leichter Rückgang der Armut insgesamt (32,1% der Bevölkerung), aber ein leichter Anstieg der extremen Armut (13,1%) im Vergleich zu 2021 festzustellen – in absoluten Zahlen bedeutet dies, dass mehr Menschen von Armut oder extremer Armut betroffen sind als vor der Pandemie. Für die CEPAL stellt dies einen Rückschritt um 25 Jahre dar, während sie in der für 2022 eruierten Arbeitslosigkeit einen Rückschritt von 22 Jahren sieht, von dem insbesondere Frauen betroffen sind. Nicht zuletzt konstatiert die Wirtschaftskommission als Nachwehen der Pandemie eine „stille Bildungskrise“, die eine halbe Generation von Schülern abgehängt hat, u.a. durch vergleichsweise hohen Bildungsausfall (durchschnittlich 70 Wochen Schulschließungen) sowie mangelnde Internet-Verbindungen, Ausrüstung und digitale Fähigkeiten. Die zuvor schon existierenden Bildungsungleichheiten haben sich dadurch weiter potenziert und stellen eine Last nicht nur für die Chancengleichheit dar, sondern für die Zukunftsaussichten der Wirtschaftssysteme insgesamt. Die BTI-Daten zeigen, dass auch hier eine „negative Stagnation“ vorherrscht: Zwar scheinen die Durchschnittswerte der 21 Länder um 5 Punkte im Indikator Bildungspolitik zu schwanken, doch ist dies insgesamt ein unzureichendes Niveau – und mit 4,86 Punkten ist der niedrigste Durchschnittswert seit dem BTI 2006 erreicht. Zwar konnte sich im BTI 2024 Chile durch die mehreren

kleinen Fortschritte über die Zeit verbessern, doch fielen gleich vier Länder weiter zurück: die Dominikanische Republik, der frühere regionale Bildungschampion Kuba (von ehemals 8 auf nunmehr 6), Mexiko und Nicaragua.

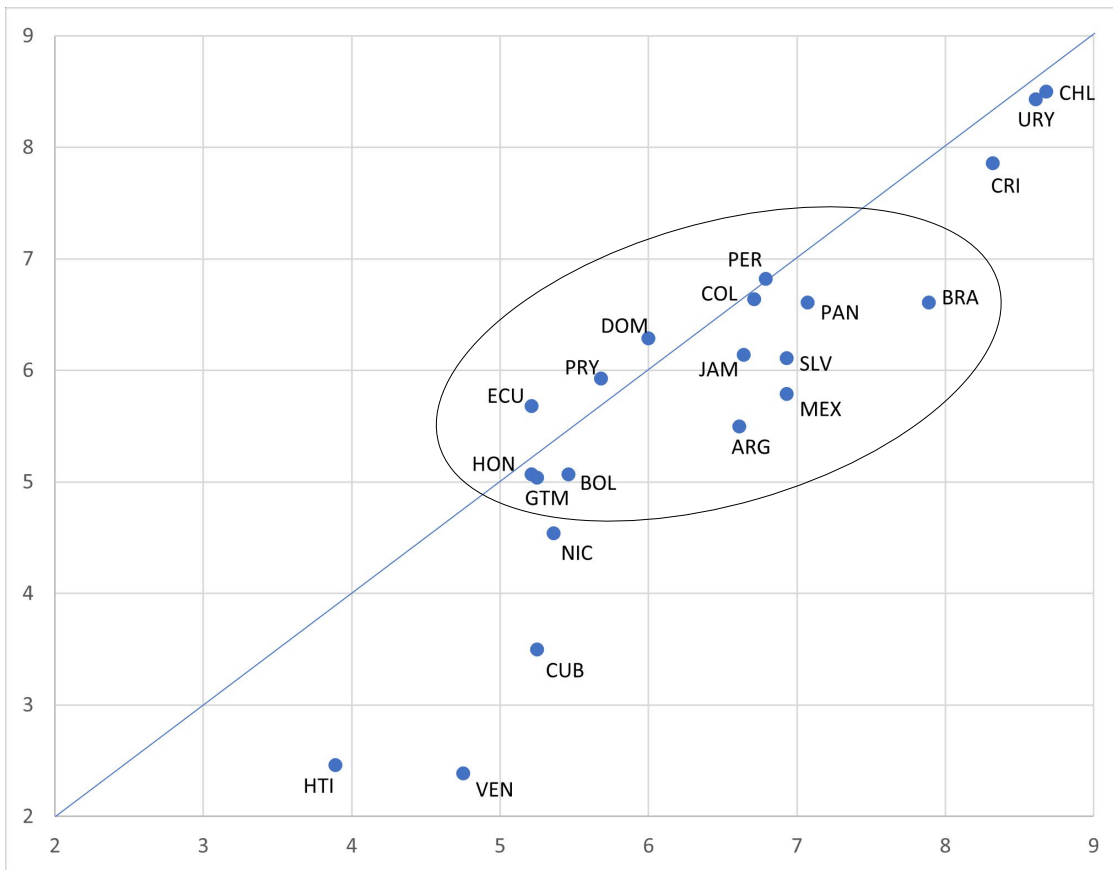
Tab. 4: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

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	Nicaragua	Haiti
Uruguay		Kolumbien	Kuba	Venezuela
		Brasilien		
		Panama		
		Trinidad und Tobago		
		Dominikanische Republik		
		Jamaika		
		El Salvador		
		Paraguay		
		Mexiko		
		Ecuador		
		Argentinien		
		Bolivien		
		Honduras		
		Guatemala ▲		

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2024. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des wirtschaftlichen Transformationsstands angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2022.

Wie schon im BTI 2022 ist beim Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation erneut kaum Bewegung zu erkennen. Lediglich Guatemala rutscht durch eine leichte Verbesserung der Wirtschaftsperformanz knapp in die Gruppe der Länder mit eingeschränkter Transformation, in der sich die große Mehrheit der Länder befindet. Der längerfristige Trend seit dem BTI 2010 – dem bisherigen Peak im regionalen Durchschnittswert – zeigt, dass die Entwicklung über das letzte Jahrzehnt hinweg rückläufig ist, durch die Pandemieeffekte noch einmal prononciert und im jetzigen Untersuchungszeitraum nur punktuell aufgefangen wurde. Zu den großen Verlierern in diesem Zeitraum gehören gerade auch die regionalen „Giganten“: Brasilien (-1,29), Mexiko (-1,14) und Argentinien (-1,11), übertroffen werden sie lediglich von Venezuela (-2,36), Kuba (-1,75) und Haiti (-1,43). Abbildung 3 zeigt, dass es in diesem Zeitraum nur drei (schwache) Verbesserungen gab: die Dominikanische Republik, die sich im aktuellen Untersuchungszeitraum durch die stringenteren Wirtschafts- und Wirtschaftsordnungspolitik unter Präsident Abinader hervorhob; Ecuador, dessen positive Bilanz vor dem Hintergrund der wenig erfolgreichen Ära unter Präsident Rafael Correa zu relativieren ist; und Paraguay, wo unter der dominanten Colorado-Partei zwar ein teils wenig nachhaltiges, aber bis dato relativ stabiles Agrarexport-Modell verfolgt wird.

Abb. 3: Wirtschaftliche Transformation (BTI 2024 im Vergleich zum BTI 2010)



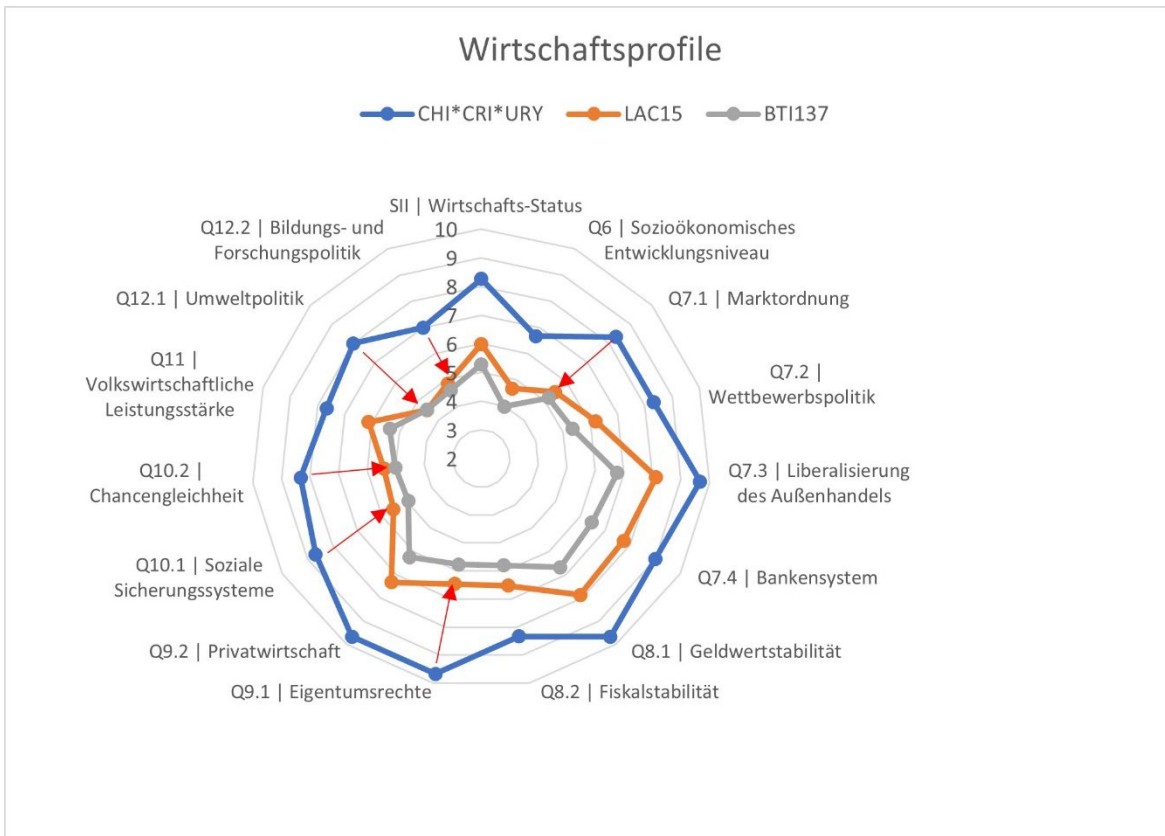
Die X-Achse zeigt die Länderwerte im BTI 2010, die Y-Achse jener im BTI 2024. Länder unterhalb der Diagonalen haben an Qualität eingebüßt, jene oberhalb dagegen gewonnen.

Während Chile, Uruguay und Costa Rica trotz einiger noch vorhandener Defizite (insbesondere im Bildungsbereich) über weitgehend solide und krisenresistente Wirtschaftssysteme verfügen, sind die Länder mit eingeschränkter Transformation – in Abbildung 3 als Mittelfeld hervorgehoben – von gravierenden strukturellen Problemen und institutionellen Ungleichgewichten geprägt, die sie wenig wetterfest für die Zukunft machen und der Gefahr eines weiteren Zurückfallens im internationalen Vergleich aussetzen. Insgesamt sehen sich Lateinamerika und die Karibik einer zunehmenden Konkurrenz durch (ehemals) weniger entwickelte Regionen gegenüber, können aber selbst (noch) nicht mit höher entwickelten Ländern konkurrieren. Neben der wiederkehrenden politischen Instabilität in zahlreichen Ländern wachsen zudem die Herausforderungen durch die Auswirkungen des Klimawandels wie Abschmelzen der Andengletscher, extreme Dürre- und Regenperioden sowie die Verstärkung der ohnehin oft desaströsen „normalen“ Klimaschwankungen (v.a. El Niño und La Niña).

Die strukturellen Probleme der Mittelfeldländer sind vor allem mit schwachen Institutionen, großen informellen Sektoren und anhaltend hoher Ungleichheit verbunden. Notwendige politische Reformen wurden entweder nicht angegangen oder waren nicht erfolgreich – teils aufgrund politischen Widerstands, teils aufgrund mangelnder Umsetzung. Ein Blick auf das marktwirtschaftliche Profil der Mittelfeldländer im Vergleich zu den drei erfolgreicherer Ländern Chile, Costa Rica und Uruguay – die vorgeben, was in Lateinamerika möglich sein sollte – zeigt deutliche institutionelle Schwächen (s. Abbildung 4). Hier stehen vor allem die Defizite in

Marktorganisation, Privateigentum, wohlfahrtsstaatlichen Institutionen sowie Umwelt und Bildung hervor, wo diese Länder sehr nahe am insgesamt sehr mageren BTI-Gesamtdurchschnitt liegen. Um aufzuschließen zu können, müssten sich diese Länder auf das blaue Profil hinbewegen. Dem stehen allerdings gravierende Governance-Probleme entgegen.

Abb. 4: Wirtschaftliche Transformation nach Indikatoren im Vergleich



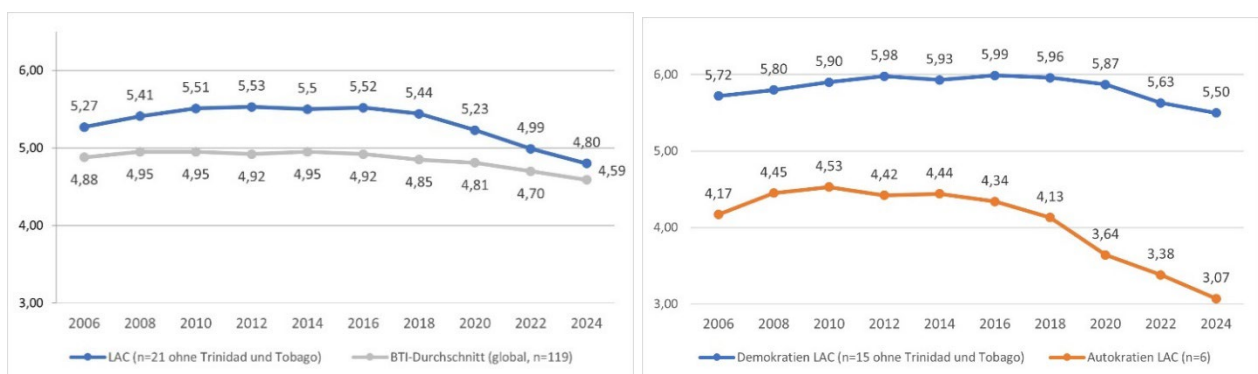
Die äußere (blaue) Linie zeigt neben dem Gesamt-Statuswert das Indikatorenprofil der erfolgreichen Länder Chile, Costa Rica und Uruguay (CHI*CRI*URY); die mittlere (orange) Linie das Profil der 15 „Mittelfeld-Länder“ in Lateinamerika/Karibik; die innere (graue) Linie das Durchschnittsprofil aller 137 Länder des BTI 2024.

Governance

Die skizzierten Probleme politischer und wirtschaftlicher Transformation deuten bereits an, dass die Regierungen Lateinamerikas und der Karibik weiterhin und zunehmend mit den ihnen entgegenschlagenden Problemlagen überfordert sind. Dem Beobachter bietet sich insgesamt ein Szenario zerbröselnder oder verhinderter Konsense, zu dem oft genug strukturelle Faktoren (wie dysfunktionale Repräsentationsstrukturen, insbesondere Parteiensysteme), aber auch mächtige Veto-Gruppen innerhalb und außerhalb des politischen Systems beitragen. Demokratisch legitimer und organisierter Wandel in Lateinamerika und der Karibik scheint heute an unüberwindbare Hürden zu stoßen, was die Bevölkerungen auch zunehmend wahrnehmen – sofern sie einen solchen Wandel überhaupt befürworten. Nicht wenige haben sich mit dem jeweiligen Status quo weitgehend arrangiert und erwarten von ihren Regierungen bestenfalls die Verbesserung ihrer materiellen Lebensgrundlagen (was angesichts der zuvor skizzierten Problemlagen indes nicht wenig ist).

Nicht von ungefähr ist die Governance-Qualität in der Region wie schon in den BTIs 2020 und 2022 erneut deutlich gesunken, auch wenn sie im interregionalen Vergleich mit einem Durchschnittswert von 4,86 noch immer Rang 2 hinter Ostmittel- und Südosteuropa (5,85) und vor Asien und Ozeanien (4,65) einnimmt. Im Zeitverlauf hat sich der Durchschnittswert der Region aber sukzessive dem globalen Mittelwert, oder besser: Mittelmaß der seit dem BTI 2006 durchgängig vertretenen 119 Länder weiter angenähert. Letzterer entspricht in etwa der aktuellen Governance-Qualität von Angola oder Peru, das zusammen mit dem nunmehr als Autokratie eingestuftem El Salvador zu den größten Absteigern im gesamten BTI gehört. Daneben trugen mit Argentinien und Brasilien unter Bolsonaro – die neue Ära Lula seit Januar 2023 hat in die Bewertung keinen Eingang gefunden – erneut zwei weitere Demokratien zur geschmäleren Governance-Bilanz bei. Das Governance-Niveau der Demokratien insgesamt ist erneut deutlich schwächer geworden, wozu auch beigetragen hat, dass Demokratie-Rückkehrer Honduras nicht wieder ein höheres Niveau erreicht hat und mit El Salvador ein im BTI 2022 relativ besserer Performer ins Lager der Autokratien abgewandert ist. Letztere sind im Durchschnitt auf einem Niveau zwischen Afghanistan und Tadschikistan angesiedelt.

Abb. 5: Governance (BTI 2006–BTI 2024) in Lateinamerika und der Karibik



Links: Lateinamerika und Karibik (LAC) im Vergleich zur globalen Entwicklung

Rechts: Demokratien Lateinamerikas und der Karibik im Vergleich zu Autokratien

Positive Entwicklungen sind erneut mit der Lupe zu suchen. Neben Honduras (+0,47) ragt einzig Kolumbien (+0,50) hervor, doch hat das Land damit unter Präsident Petro lediglich die Governance-Delle unter dem wenig konsensorientierten und relativ erfolglosen Präsidenten Duque geglättet. Daneben ist hervorzuheben, dass Uruguay, Costa Rica und Chile ihr relativ hohes Niveau halten konnten – sie belegen die Plätze 2, 6 und 7 im Gesamtranking aller 137 Staaten. Zwar sind Estland und Lettland an Chile und Costa Rica vorbeigezogen, doch sind die Governance-Leistungen beider Länder bemerkenswert angesichts der Fülle widriger Umstände: In beiden sind neue Regierungen angetreten, wobei weder der linke Präsident Gabriel Boric in Chile noch der mit rechtspopulistischen Attitüden agierende Präsident Rodrigo Chaves in Costa Rica über gesicherte Mehrheiten im Parlament verfügen, und in beiden Fällen sind die Widerstände gegen Reformen immens. Noch haben sich die etablierten Governance-Strukturen in beiden Ländern als gefestigt erwiesen. Doch in Costa Rica verschärft Präsident Chaves wiederholt seinen Anti-Establishment-Diskurs – etwa im Hinblick auf die sozialen Sicherungssysteme, die einen Grundpfeiler der Entwicklung des Landes seit Mitte des 20. Jahrhunderts darstellten – und droht so das Land stark zu polarisieren. Chile wiederum steckt mitten in einem politischen Umbruch mit ungewissem Ausgang, nachdem das Verfassungsreferendum zur Ersetzung der „Pinochet“-Verfassung scheiterte und die Ausarbeitung der neuen Verfassung somit noch ansteht.

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

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2024. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Governance-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2022.

Die generelle Negativentwicklung steht zum einen im Zusammenhang mit komplexer gewordenen, und teilweise verschärften gesellschaftlichen Problemlagen wie Ungleichheit, Wirtschaftsflouten oder Klimawandel, zum anderen aber auch mit den zunehmenden Schwierigkeiten der Repräsentativsysteme, gesellschaftliche Konsense zu organisieren und angemessene Lösungen zu finden – oder zumindest zu suchen. Abgesehen von den zumeist unbeweglichen und wenig responsiven, und außer Kuba zudem zutiefst korrupten Autokratien ist die Governance in den Demokratien zunehmend von politischen und gesellschaftlichen Brüchen durchsetzt, was Konsense über Transformationsziele schwieriger werden lässt. Tabelle 5 zeigt, dass hinter den drei erfolgreichen Ländern bereits eine deutliche Lücke zu den drei karibischen Inselstaaten klafft, während Kolumbien (5,74) und Paraguay (5,71) die Schwelle zur „guten“ Governance nur knapp überwunden haben. Außer Brasilien, das unter Bolsonaro nunmehr zu den schwach regierten Ländern – ansonsten allesamt Autokratien – abgestiegen ist, finden sich die restlichen Demokratien unter mäßiger Governance wieder. Übersetzt heißt das, wie nachfolgend zu sehen sein

wird, dass auch hier eigentlich nichts so richtig vorangeht und zumeist ein (oder im) Krisenmodus verwaltet wird. Insgesamt spiegelt sich die Governance-Entwicklung auch auf Ebene der Kriterien und Indikatoren wider: Im Untersuchungszeitraum ist keinerlei positive Tendenz festzustellen, und die meisten haben sich verschlechtert – insbesondere die Indikatoren Politikkoordination ($-0,50$), Priorisierung ($-0,23$), Implementierung ($-0,32$), Antidemokratische Akteure ($-0,36$) und Konfliktmanagement ($-0,27$). Dies deutet auf eine gefährliche Mischung aus schwachen Regierungskapazitäten und mangelndem Umgang mit sozialen Spaltungen und Konflikten hin.

Eine grobe Einteilung der Governance-Muster in der Region ist in Tabelle 6 festgehalten. Desorganisierte Governance in Demokratien ist vorwiegend dadurch geprägt, dass die Regierungen aufgrund mangelnden Willens oder fehlender Kapazitäten erhebliche Schwierigkeiten haben, die anstehenden Probleme strategisch zu bewältigen. Blockierte Governance in Demokratien bedeutet, dass die Regierungen sich mit unnachgiebigem Widerstand gegen ihre Reformen und Politiken konfrontiert sehen oder selbst nicht zu Kompromissen bereit sind. Beide Kategorien sind eher idealtypisch im Sinne Max Webers zu verstehen: Der Fall Peru unter Präsident Castillo zeigt besonders prononciert, dass die Governance eines Landes auch beiden Kategorien zugeordnet werden kann. Autoritäre Governance ist von anti-pluraler Entscheidungsfindung und Umsetzung, exekutiver Dominanz sowie insbesondere einem Mangel an Konsensbildung geprägt. Auch hier gilt, dass insbesondere die beiden letztgenannten Merkmale auch in Demokratien auftauchen können. „Solide“ Governance trifft – mit den schon erwähnten Vorbehalten – auf die genannten „Islands of Excellence“ Chile, Costa Rica und Uruguay, aber auch auf die Dominikanische Republik, Jamaika, Paraguay und Trinidad und Tobago zu. Letztere zeichnen sich durch eine relative Stabilität der Regierungsmuster aus, was aber – wie insbesondere im Fall Paraguays – gerade aufgrund der Unbeweglichkeit der politischen Verhältnisse teils wenig Reformimpulse verspricht.

Tab. 6: Governance-Muster

Solide	Desorganisiert	Blockiert	Autoritär
Chile Costa Rica Dominikan Rep. Jamaika Paraguay Trinidad und Tobago Uruguay	Argentinien Brasilien Haiti Honduras Mexiko Peru	Bolivien Ecuador Kolumbien Panama	El Salvador Guatemala Kuba Nicaragua Venezuela

Die zehn Länder mit desorganisierter oder blockierter Governance heben sich von den übrigen dadurch ab, dass sich über die Jahre hinweg tiefe gesellschaftliche Spaltungen bis hin zu überbordender Polarisierung, oft gemischt mit populistischen Zuspitzungen entwickelt haben. In der Gruppe der desorganisierten Governance finden sich mit Peru ($-1,16$), Argentinien ($-0,81$) und Brasilien ($-0,63$) drei der vier Länder mit den markantesten Einbußen. In Peru hat sich die seit Jahren schwelende politische Dauerkrise im Zuge der Präsidentschaftswahlen 2021 weiter verschärft. Die Amtszeit Castillos war von Beginn an von heftigen politischen Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative bzw. linken und rechten Kräften geprägt, die sich aber zumeist nicht um konkrete Politiken drehten, sondern grundsätzlich um Machtspiele mit dem Ziel, den politischen „Gegner“ (über Impeachments oder Parlamentsauflösung) auszuschalten.

Charakteristisch für Castillos kurze Amtszeit (von Juli 2021 bis zu seinem Operettenputsch im Dezember 2022) war jedoch die politische Ziellosigkeit und mangelnde Handlungskapazität seiner Regierung, die weder er noch seine insgesamt fünf Premierminister:innen zu organisieren wussten – etwa 70 Minister:innenwechsel mit u.a. sieben Innen- und sechs Verteidigungsministern in 16 Monaten sprechen eine klare Sprache. Wie das BTI-Gutachten resümiert, war die Regierung schlichtweg inkompetent, ineffizient und mittelmäßig sowie in schwere Korruptionsfälle innerhalb des dem Präsidenten am nächsten stehenden Umfelds verwickelt. Entsprechend sind Steuerungsfähigkeit, Ressourceneffizienz und Konsensbildung drastisch zurückgegangen, wie Daten des BTI widerspiegeln. Unter seiner Nachfolgerin Dina Boluarte steuert Peru indes mehr auf autoritäre Modi der Governance zu.

In Argentinien hat sich nach den Zwischenwahlen 2021 – und somit vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Oktober 2023, also nach Ende des Untersuchungszeitraums – die innenpolitische Auseinandersetzung weiter aufgeheizt. Die Desorganisation der Governance rührt hier weniger von mangelnder Professionalität her, sondern vom Dissens innerhalb der Regierung selbst. Denn das eigentliche Machtspiel fand von Beginn der Amtszeit von Präsident Fernández an nicht so sehr zwischen der Regierung und der parlamentarischen Mitte-Rechts-Opposition statt, sondern innerhalb der Regierung selbst, d.h. zwischen dem gemäßigten und dem radikalen Flügel des Peronismus. Der erstere wird vom Präsidenten und einigen Kabinettsmitgliedern vertreten, der letztere von Vizepräsidentin Cristina Fernández de Kirchner und ihren Anhängern im Kabinett und im Kongress. Die Feindseligkeit verschärfte sich nach den verlorenen Zwischenwahlen und führte zu einer Blockade mehrerer wichtiger politischer Maßnahmen, insbesondere der Erfüllung der IWF-Auflagen oder der Sparmaßnahmen zum Abbau des Haushaltsdefizits. Entsprechend trüben auch hier verminderte Steuerungsfähigkeit und Ressourceneffizienz die Bilanz.

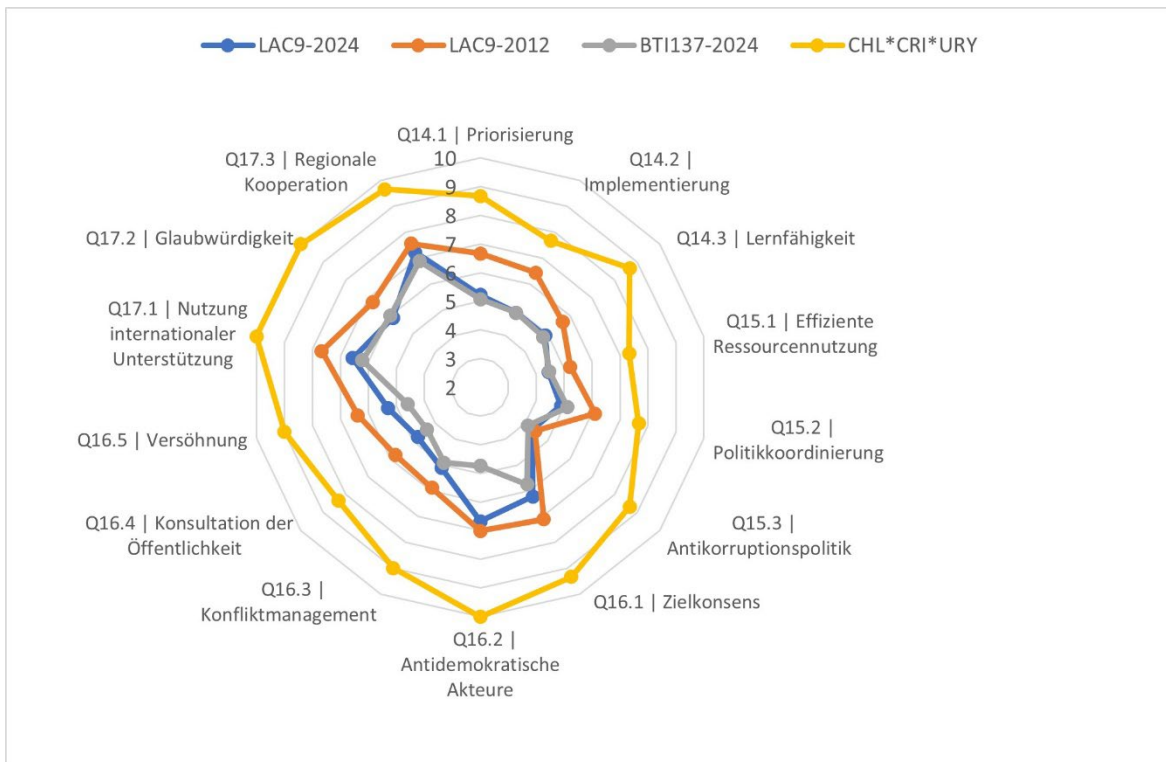
Brasilien hat in der zweiten Hälfte der Amtszeit von Präsident Bolsonaro den Governance-Tiefflug weiter fortgesetzt. Basierend auf einer seit 2013 wachsenden politischen Polarisierung zwischen linken und rechten Kräften hatte Bolsonaro schon zuvor diese Spaltungen weiter vertieft, weshalb im BTI 2022 insbesondere die auf Konsens und Kooperation bezogenen Governance-Elemente deutlich schwächer bewertet wurden. Seither entwickelten sich sowohl die Prioritätensetzung als auch die Ressourceneffizienz deutlich negativ. Brasilien verfügt zwar traditionell über eine gut aufgestellte öffentliche Verwaltung, aber die oft willkürlichen Umbesetzungen, Stellen- und Haushaltskürzungen und die Besetzung von Behörden mit ideologischen Mitläufer:innen anstelle von Expert:innen haben der effizienten Nutzung der verfügbaren Ressourcen enorm geschadet. Obwohl die Regierung ursprünglich einen umfassenden Kampf gegen die Korruption versprochen hatte, hat sie die Situation de facto erheblich verschlechtert. Bolsonaro hat damit seinem Nachfolger Lula da Silva ein weiteres schweres Erbe hinterlassen.

Von den drei übrigen Ländern dieser Gruppe ist in Mexiko Präsident López Obrador seinem personalistischen, oft erratischen und die Institutionen missachtenden Regierungsstil treu geblieben. Politikziele bleiben vage, und weder sind eine kohärente politische Strategie noch eine nennenswerte strategische Kapazität zur Organisation der Politik zu erkennen. Honduras ist zwar zur Demokratie zurückgekehrt, doch hat die Regierung unter Präsidentin Castro zum einen Schwierigkeiten, klare Prioritäten zu setzen, zum anderen behindern schwache institutionelle Kapazitäten die Politikumsetzung. Haiti ist nach der Ermordung von Präsident Moïse dem völligen Staatszerfall nahe und wird sowohl als Autokratie wie auch als failing state eingestuft. Die Desorganisation betrifft hier somit den gesamten Staat – von einer Regierung kann ohnehin kaum gesprochen werden.

Die vier Länder mit blockierter Governance haben gemeinsam, dass vor dem Hintergrund starker gesellschaftlicher Spannungen bis hin zur Polarisierung konkurrierende, wenngleich nicht immer klar konturierte politische Konzepte von ihren Anhänger:innen und Vertreter:innen unachgiebig verfolgt werden – die sich aber nicht, wie in Peru, primär gegenseitig „ausschalten“ möchten. Letzteres trifft am ehesten noch auf Bolivien zu, wo mit den Wahlen 2020 zwar die offene Demokratiekrise beendet werden konnte, die tiefgreifende soziale und politische Polarisierung der bolivianischen Gesellschaft aber anhält. Insgesamt hat sich in Bolivien eine teils diffuse, aber breite konservative Strömung etabliert, die wiederholt massiv gegen Regierungspolitiken protestiert oder agiert, wie etwa religiöse Gruppen (gegen liberalere Politiken in punkto Gender oder sexuelle Selbstbestimmungsrechte) oder die Regionalbewegung in Santa Cruz. In Ecuador und Kolumbien sind die jeweiligen Lager ähnlich gespalten und unversöhnlich. In Ecuador hat dies – nach Ende der Untersuchungsperiode – zur Auflösung des Parlaments durch den rechtsgerichteten Präsidenten Lasso geführt, der bis zu den Neuwahlen per Dekret regiert. Bis dahin konnte er aufgrund der Blockadehaltung des von linken Kräften dominierten Parlaments nur dort Politik gestalten, wo ihm das Regieren per Dekret von der Verfassung erlaubt war. In Kolumbien steht der linke Präsident Petro trotz anfänglichen Erfolgen zunehmend vor ähnlichen Schwierigkeiten in der Umsetzung seiner ambitionierten Reformpolitik, für die er auch auf Unterstützung konservativer Kräfte angewiesen ist. Die zunehmenden Spannungen in Verbindung mit den möglichen Auswirkungen der subnationalen Wahlen im Jahr 2023 lassen Zweifel daran aufkommen, ob die Regierung die nötige Unterstützung erhält, um ihre Reformen bis zum Ende ihrer Amtszeit durchzusetzen.

In Abbildung 6 ist festgehalten, wo die Länder der desorganisierten bzw. blockierten Governance (9 Fälle, ausgenommen Haiti) im Vergleich stehen: erstens zu den drei *best performers* Chile, Costa Rica und Uruguay, um das in Lateinamerika bestehende Potential aufzuzeigen; zweitens zum Gesamtsample des BTI 2024; und drittens zu ihrer eigenen Governance-Vergangenheit im BTI 2012. Letzterer Vergleich zeigt, dass sich diese neun Länder von ihrem eigenen Governance-Potential deutlich entfernt haben, insbesondere in ihrer Steuerungsfähigkeit. Die Kluft zu den *best performers* ist noch größer geworden, da sich die verschlechternde Governance-Leistung der neun Länder mittlerweile dem BTI-Durchschnittsprofil angenähert hat. Immerhin besteht hier noch eine große Differenz im Hinblick auf die Integration anti-demokratischer Akteure – hier sind sie zumindest nicht zurückgefallen.

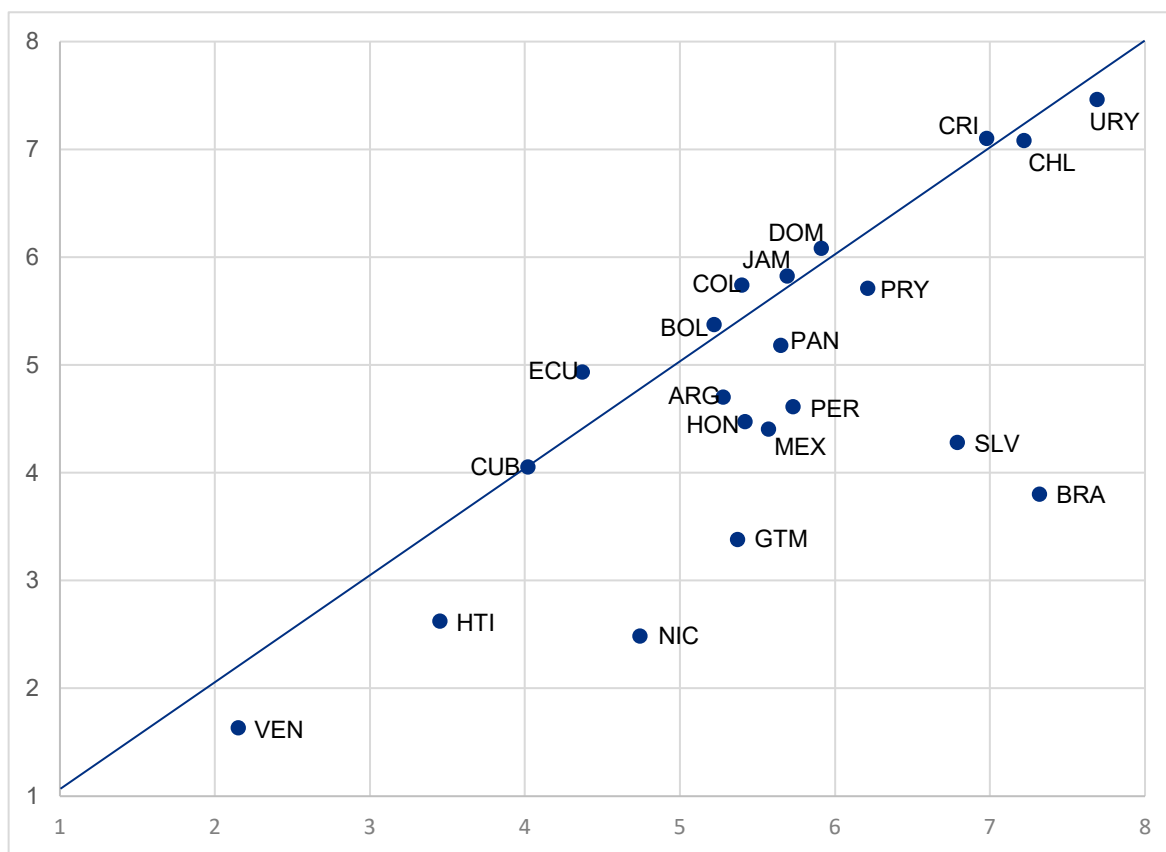
Abb. 6: Governance-Profil in Lateinamerika/Karibik



Die äußere Linie zeigt das Durchschnittsprofil von Chile, Costa Rica und Uruguay; die graue Linie das Profil des BTI-Gesamtsamples von 137 Ländern; die beiden verbleibenden die Profile der neun Länder im BTI 2012 (orange) und im BTI 2024 (blau).

Mit der autoritären Governance in El Salvador unter Präsident Bukele hat sich ein möglicherweise Schule machendes Governance-Modell etabliert, das nicht auf Links-Rechts-Konfrontation, sondern auf (scheinbar) effiziente Problemlösungen für akute Probleme setzt und hier offen autoritär auftritt. Dies gilt vor allem in Fragen innerer Sicherheit, wo die Regierung militärisch und ohne parlamentarische oder gerichtliche Kontrolle gegen kriminelle Banden vorgeht. Der personalistisch-populistische Regierungsstil hat indes die breite Zustimmung der Bevölkerung gefunden, die angesichts stark abflauernder Alltagsgewalt offenkundig auch autokratische Maßnahmen bis hin zu Menschenrechtsverletzungen in Kauf nimmt. Zustimmung findet diese Politik bereits in den rechtspopulistischen Diskursen etwa in Chile, Guatemala, Kolumbien oder Peru, während Präsidentin Castro in Honduras im Juni 2023 eine ähnliche Militäroperation in Gang gesetzt hat. Die Mischung aus Personalismus, Missachtung der Institutionen, eher erratischer Zielsetzung und mangelnder Konsenssuche hat Bukele bis dato nicht geschadet. Aus der Perspektive demokratischer „good governance“ ist dies allerdings eine Rolle rückwärts (-1,35 Punkte im Governance-Index im Vergleich zum BTI 2022). Abbildung 7 zeigt diesen deutlichen Qualitätsverlust ebenso wie die übrigen Veränderungen der Governance-Qualität zwischen BTI 2012 und BTI 2024 – sie bestätigen nochmals den allgemeinen Eindruck stagnierender, nachlassender oder bewusst torpedierter Gestaltungskapazitäten – Potentiale, die wie in Brasilien erst wieder aufgebaut werden müssen.

Abb. 7: Governance: BTI 2024 im Vergleich zu BTI 2012

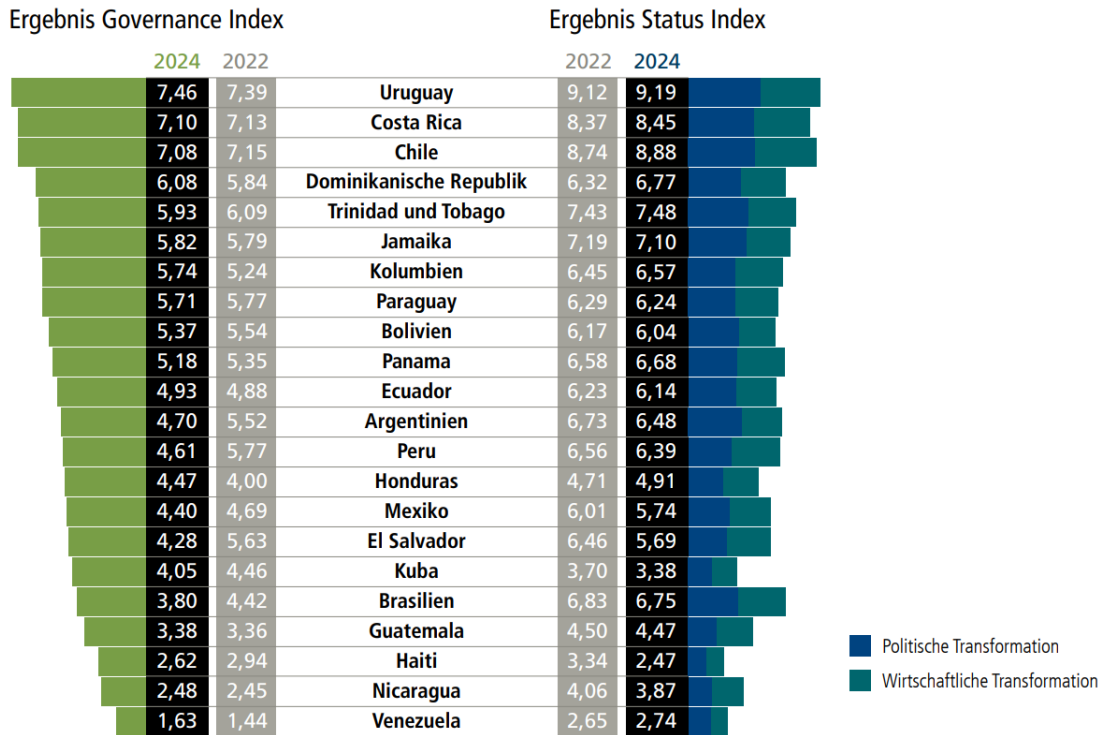


Die X-Achse zeigt die Länderwerte im Governance-Index des BTI 2012, die Y-Achse jene im BTI 2024. Länder unterhalb der Diagonalen haben an Qualität eingebüßt, jene oberhalb dagegen gewonnen.

Ausblick

Lateinamerika und die Karibik stolperten zunächst heraus aus der Pandemie-Krise und dann direkt hinein in die nächste Krise – einige Länder und vor allem ihre Regierungen waren in den beiden letzten Jahren sichtlich am Rande ihrer Regierungsfähigkeit, oder gar jenseits davon. Hinter den skizzierten Problemen der Governance verbergen sich zumeist grundlegende gesellschaftliche und politische Divergenzen. Ein mangelnder gesellschaftlicher Konsens, wohin die jeweiligen Länder mittel- oder gar längerfristig steuern wollen, besteht in vielen Fällen nicht erst seit diesem Untersuchungszeitraum. In Argentinien etwa ist dies ein latentes und daher immer wiederkehrendes Problem im „Spiel“ zwischen Peronismus und Nicht- bzw. Anti-Peronismus, wie beim Schreiben dieser Zeilen wenige Wochen vor den Wahlen 2023 wieder deutlich wird. Bolivien, Brasilien und Peru ließen sich hier nahtlos anfügen. In anderen Ländern wie Chile oder Kolumbien sind diese Konfrontationen – jedenfalls in ihrer Schärfe, wie die Turbulenzen seit 2019 zeigten – jüngerer Natur, harren jedoch bis dato ebenso einer Lösung, auch wenn hier die Chancen für – wenngleich mühsam zu erringende – politische Konsense besser sind. Insgesamt wurde aber schon viel Zeit versäumt, um die in diesem Bericht (teils erneut) skizzierten Probleme anzugehen. Wohin dies führen kann, hat Bukele in El Salvador vor Augen geführt: Bleiben die in den Augen der Bevölkerung drängendsten Probleme ungelöst, sind bei einem entsprechenden „window of opportunity“ autoritäre Governance-Lösungen via elektorale Autokratie

durchaus eine Gefahr, wie die Umfragen des Latinobarómetro es für nicht wenige Länder aufzeigen. Insbesondere die drängenden wirtschaftlichen, sozialen und Sicherheitsprobleme bieten die Folie dafür, dass gerade der jüngere Teil der Bevölkerungen sich umfangreichere und raschere Lösungen wünscht und dabei weniger auf demokratische Governance wert legt.



Für die Demokratien der Region bedeutet dies jeweils ein recht unterschiedliches Szenario. Mehr oder weniger gefestigte Demokratien wie Uruguay, Jamaika oder Trinidad und Tobago, aber auch einige defekte Demokratien wie die Dominikanische Republik und Paraguay scheinen zumindest derzeit in der Lage, über gute oder verbesserte Governancekapazitäten ihre erreichte demokratische Stabilität zu bewahren oder gar zu verbessern. Für Chile und Kolumbien wird es darauf ankommen, inwieweit es den Regierungen und weiteren politischen Kräften gelingt, in den anstehenden politischen Umbruchszeiten – neuer Verfassungsprozess hier, tiefgreifende Reformen dort – nicht aus politischen Kalkülen heraus die jeweils eine oder andere Seite der Bevölkerung aus dem Blick zu verlieren, sondern aktiv Konsultations- und Konsensmechanismen (wieder) aufzubauen. Mit Sorgen wird man hier eher auf Costa Rica blicken, wo Präsident Chaves genau dies nicht tut, sondern weiter polarisiert, bis dato jedoch durch den Rechtsstaat in die Schranken gewiesen wird.

Für die übrigen defekten Demokratien sind indes schwierigere Szenarien absehbar. In Argentinien und Bolivien hat sich die Logik des politischen Nullsummenspiels derart verfestigt, dass darüber hinausgehende Projekte derzeit kaum vorstellbar sind, solange gemäßigte Fraktionen auf beiden Seiten der politischen Kluft nicht zusammenfinden. In Brasilien steht Lula da Silva vor dem Scherbenhaufen der Bolsonaro-Ära, in der vorhandene Konfliktlagen drastisch verschärft und ideologisch überhöht wurden. Inwieweit er sich und seine Regierung aus dieser „Freund-Feind“-Rolle herauslösen und glaubhafte übergreifende Lösungen anbieten kann, wird für eine De-Polarisierung Brasiliens mit entscheidend sein. Ecuador steht nach den erbiterten politischen Machtkämpfen und der nachfolgenden Auflösung des Parlaments eine weitere

Periode der Instabilität bevor, die – wie in manchen anderen Ländern auch – durch die schwachen Repräsentationsstrukturen weiter belastet wird. Vor diesem Hintergrund sind auch Szenarien, die den Entwicklungen Perus im Untersuchungszeitraum ähneln, nicht auszuschließen. Peru droht eine anhaltende Phase der Instabilität, die auch die Wirtschaftsentwicklung weiter eintrüben wird und so die äußerst geringe Rest-Legitimation, über die derzeit Exekutive und Legislative verfügen, auffrisst. Die völlig zerfaserten Repräsentationsstrukturen des politischen Systems und die damit einhergehende Unprofessionalität der Politik deuten auf eine Perpetuierung dieser Malaise hin, sofern sich in Peru nicht, wie Beobachter bereits befürchten, ein zweites „Guatemala“ herausbildet, wo informelle, hochgradig korrupte Netzwerke die politischen Institutionen beherrschen. Trotz breiter Forderungen nach Neuwahlen kleben Präsidentin wie Kongress-Abgeordnete an ihren Stühlen fest und wollen bis zu den gesetzlich im Jahr 2026 vorgesehenen Wahlen durchhalten – was noch ca. drei sehr lange Jahre werden.

Wie mehrfach angedeutet, wird vieles davon abhängen, ob und wie die Länder aus der „negativen Stagnation“ der Wirtschaftsentwicklung herauskommen, da dies massiv die Stimmung innerhalb der Bevölkerungen beeinflusst und zu Forderungen nach radikaleren Lösungen einerseits, oder zu größerer Leistungslegitimation der Demokratien andererseits führen kann. Dass, wie vor zwei Jahren notiert, die Region nach dem Corona-Desaster erneut an einem Scheideweg steht und neue Entwicklungspfade beschreiten muss, gilt nach wie vor. Die Ansätze der Regierungen Boric in Chile und Petro in Kolumbien können in diese Richtung gedeutet werden, sind aber bis dato wenig vorangekommen und drohen – insbesondere in Chile – einer konservativen Kehrtwende zum Opfer zu fallen. Insgesamt sind die Wachstumsmodelle mit ihrer passiven Integration in den Weltmarkt, niedrigerer Produktivität und großen informellen Sektoren an ihre Grenzen gestoßen. Insbesondere Investitionen in und Reformen der Bildungs- und Gesundheitswesen wären ebenso ein wichtiger Schritt wie institutionelle Reformen zur Bekämpfung von Ungleichheit und zur Eindämmung des informellen Sektors. Das schreiben wir in leicht unterschiedlichen Formulierungen an dieser Stelle seit 20 Jahren. Wie es aussieht, bleibt vorerst alles beim Alten.

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 2021 bis zum 31. Januar 2023.

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 2024

ISBN

978-3-86793-974-4

AUFLAGE

1. Auflage

UMFANG/FORMAT

80 Seiten, Broschur

PREIS **18,00 €**

ZZGL. VERSANDKOSTEN



Nur in englischer
Sprache verfügbar.

Kontakt

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

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

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

www.bti-project.org

www.bertelsmann-stiftung.de