

Thomas Jäger (Hrsg.)

Bolivien

Staatszerfall als
Kollateralschaden



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Thomas Jäger (Hrsg.)

Bolivien

Staatszerfall als
Kollateralschaden

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN



Thomas Jäger (Hrsg.)

Bolivien

Thomas Jäger (Hrsg.)

Bolivien

Staatszerfall als
Kollateralschaden



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Schindler / Tilmann Ziegenhain

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16890-6

Inhaltsverzeichnis

Vorwort <i>Thomas Jäger</i>	7
Einleitung: Bolivien im November 2008 <i>Thomas Jäger/Robert Lessmann/Bettina Schorr</i>	9
Das Zwei-Ebenen-Sicherheitsdilemma: Politische Repräsentation, territoriale Integrität und nationale Identität. Staatsschwäche und die Rolle externer Akteure in Bolivien <i>Thomas Jäger</i>	13
Bolivien: Zwischen Modellfall und Unregierbarkeit <i>Robert Lessmann</i>	37
US-amerikanische Interessen in Bolivien: Ziele, Instrumente, Implementierung <i>Daniel Bergfeld</i>	65
Zielkonflikte zwischen Demokratie und ökonomischer Stabilität in Bolivien <i>Rüdiger Horst</i>	127
Von nützlichen Feinden und verfehlter Politik: Der Drogenkrieg der USA in Bolivien <i>Bettina Schorr</i>	175
Die indigene Bewegung – Konfliktfaktor oder Motor gesellschaftlicher Veränderung? <i>Ana Kemlein</i>	205
Autorenverzeichnis	239

Vorwort

Das Interesse an der politischen, sozialen und ökonomischen Entwicklung Boliviens hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Bolivien ist von dem Weg der US-amerikanisch inspirierten Wirtschaftsreformen abgewichen, nachdem sich dieser als Sackgasse erwiesen hatte. Neben Venezuela gilt Bolivien heute als zweite Stütze einer Entwicklung, die von Europa aus etwas grob als Sozialismus des 21. Jahrhunderts bezeichnet wird. Darüber wird an anderer Stelle zu berichten sein.

In diesem Buch geht es uns darum, die Entwicklungen Boliviens nachzuzeichnen, die in den letzten Jahren und Jahrzehnten das Land an den Rand des politischen Scheiterns geführt haben. Wir hoffen, dies in einer gut nachvollziehbaren, mit viel Material unterlegten und verständlichen Weise getan zu haben.

Danken möchte ich an dieser Stelle vor allem den Autorinnen und Autoren, die einzelne Aspekte dieser Entwicklung analysiert haben. Die häufig transatlantisch geführte Kommunikation hat zur Authentizität unseres Vorhabens beigetragen. Herr Schindler hat dies mit Professionalität und Sympathie begleitet, wofür wir ihm alle dankbar sind. Besonderer Dank aber geht an Linda Müller, die nicht nur für die formale Angleichung der Manuskripte Sorge trug, sondern auch wichtige redaktionelle und inhaltliche Hinweise gab und in jeder Weise wesentlich zum Gelingen dieses Bandes beigetragen hat.

Köln, Januar 2009

Thomas Jäger

Einleitung: Bolivien im November 2008

Thomas Jäger/Robert Lessmann/Bettina Schorr

Bolivien ist ein tief zerrissenes Land, das derzeit vornehmlich davon gekennzeichnet ist, dass die Regierung nicht in der Lage ist, den politisch-ökonomischen Konflikt zu lösen. Die Opposition kann es aber eben auch nicht. Beide Seiten sind in tiefer Gegnerschaft jeweils mit anderen Staaten verbunden, die zur Persistenz des Konfliktes beitragen. Bolivien ist ein schwacher Staat, dessen Schwäche sich aus dieser Konfliktstellung reproduziert. Bolivien ist insofern ein besonders interessanter Fall, weil innere und äußere Faktoren, politische, ökonomische und kulturelle Entwicklungen und nicht zuletzt die Drogenproblematik und die Frage nach der Identität des Landes mit der politischen Stabilität eng verbunden sind.

Diesen Fragen werden wir in diesem Band nachgehen und wurden dabei immer wieder von der Dynamik der Ereignisse eingefangen. Doch an der Grundkonstellation des Konfliktes hat sich nichts geändert und deshalb ist es wichtig, diese Faktoren auch in ihrer historischen Dimension zu analysieren, um zu verstehen, wie ein Staat zerfällt – quasi als Kollateralschaden der Verfolgung unterschiedlicher Interessen in einem schwachen Staat und einer von den USA dominierten internationalen Ordnung.

Im September 2008 eskalierte die Krise Boliviens, die in diesem Buch aus unterschiedlichen Blickwinkeln beschrieben und hinsichtlich unterschiedlicher Ursachen und Folgen analysiert wird, wieder einmal. Regierung und Opposition hatten ihre politischen Interessen im Laufe der Zeit zunehmend gewalttätig verfolgt; manche Beobachter schlossen nicht aus, dass Bolivien in einen Bürgerkrieg hineinschlittern könnte. Jedenfalls waren die in einem antagonistischen Konflikt verbundenen Akteure, die um Macht und Geld stritten, nicht bereit, um der Einheit des Landes und einer demokratischen Entwicklung wegen nachzugeben. Am Ende dieser Entwicklung wurden bewaffnete Anhänger und sogar Militär eingesetzt, ein Präfekt wurde unter dem Vorwurf des Völkermordes verhaftet. Nach dem Showdown setzte man sich unter internationaler Beobachtung zwar wieder an einen Tisch. Eine Parlamentskommission überarbeitete die strittigen Punkte des Verfassungsentwurfs, der nunmehr im Januar 2009 den Wählerinnen und Wählern zur Abstimmung vorgelegt werden soll, bevor auf seiner Grundlage dann im Dezember 2009 eine neue Regierung gewählt wird. Die Einigung zwischen Regierung und Opposition erfolgte am 21. Oktober: Feiertagsstimmung in Bolivien. Doch aus drei Departements kündigt sich bereits Protest auch gegen diese Lösung an. Einmal Abgrund und zurück – und...

„Einmal Abgrund und zurück“ war ein Kommentar zu diesen Vorkommnissen vom September und Oktober 2008 überschrieben. Dass sie gleichsam wie ein Mikrokosmos in den Gesamtkontext der Fragestellungen dieses Buches passen, bestätigt uns in der Suche nach der Lebensfähigkeit und den Lebensbedingungen so genannter schwacher Staaten – und macht, wie wir glauben, die Lektüre um so spannender.

Was war geschehen? Der Versuch einer „Neugründung“ Boliviens durch eine Verfassungsgebende Versammlung war auf Grund gelaufen. Ein Verfassungsentwurf war im Dezember 2007 zwar verabschiedet worden, doch ohne die Opposition, die ihn ablehnte. Eine Opposition, die von den Präfekten der reichen Tieflanddepartments angeführt wurde, wes-

halb Bolivien mit zunehmender Polarisierung buchstäblich auseinanderdriftete. Politisch und ethnisch sind diese Regionen anders ausgebildet als das übrige Territorium Boliviens. Bürgerversammlungen in den betreffenden Departements beschlossen sogar eigene Autonomiestatuten, die der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt und angenommen wurden – jenseits des gültigen Verfassungsrahmens freilich. Ein Abwahlreferendum vom 10. August 2008 sollte schließlich Klärung bringen, brachte aber auf beiden verfeindeten Seiten nur Sieger hervor. Präsident und Vizepräsident wurden mit 67% der Stimmen landesweit bestätigt, doch die Präfekten in ihren abtrünnigen Departements Santa Cruz (66%), Beni (64%), Tarija (58%) und Pando (56%) ebenso. Das Wählervotum war einmal mehr paradox. Und es trug auf diese Weise zur paradoxen politischen Legitimation der Parteiführer in Bolivien bei. Aber auch die Zustimmung für die Regierungspartei MAS des Präsidenten Evo Morales stieg dort seit den Präsidentschaftswahlen vom Dezember 2005 kontinuierlich an: in Santa Cruz von 33 auf 41%; Beni 16 auf 44%; Tarija 32 auf 49%. Viele Menschen wollten offenbar Autonomie – und Präsident Evo Morales. Hardliner begannen dann aber damit, Fakten zu schaffen und Einrichtungen der Zentralregierung zu besetzen.

Hinter dieser Entwicklung stehen die ungelösten politischen und wirtschaftlichen Probleme des tief gespaltenen Landes. Sie konnten in der Regierungszeit von Evo Morales bisher nicht gelöst werden, sondern verschärfen sich nicht zuletzt deshalb, weil beide Seiten zum einen in einem Krieg der Referenden und zum anderen durch politische Massenmobilisierungen jeweils Legitimation für ihre eigene politische Sache reklamierten. Über die Wertigkeit von Referenden auf unterschiedlichen Ebenen des Staatsaufbaus lässt sich trefflich streiten und damit auch über die daraus zu ziehende politische Legitimation. Tatsache aber ist, dass beide Seiten diese reklamierten und ausreichend Unterstützung organisieren konnten, die Gefahr des Bürgerkrieges heraufzubeschwören. Für die Zukunft ist noch immer nicht auszuschließen, dass es hierzu kommen kann.

Ein ähnlich hohes Destabilisierungspotential haben die von beiden Seiten organisierten Massenmobilisierungen (Demonstrationen, Märsche, Protestversammlungen) der jeweiligen Anhängerschaften entfaltet, die in letzter Zeit immer häufiger aufeinander trafen. Dabei handelt es sich auf Regierungsseite vor allem um ländliche und indigene Bevölkerungsteile sowie um verarmte urbane Sektoren und auf der oppositionellen Seite um Mitglieder der städtischen Mittel- und Oberschicht. Beschleunigt wurde dieser Prozess der Verlagerung des Konflikts zwischen den konkurrierenden Akteuren in den öffentlichen Raum durch die Beschlussunfähigkeit der konfliktregulierenden staatlichen Institutionen. Als Folge sind immer gewaltvollere Konfrontationen zwischen beiden Lagern zu beobachten, die in eine unkontrollierbare Gewaltspirale münden könnten.

Auch die außenpolitischen Rahmenbedingungen haben sich verändert. Das hängt wesentlich mit einer Entwicklung zusammen, die auswärtige Einflussnahme auf Bolivien und damit die Fähigkeit zur Mediation reduzierte. Die große Macht in den Americas, die USA, hat sich durch ihre Lateinamerikapolitik der letzten Jahre um jeden Einfluss gebracht. So war es nicht verwunderlich, dass die bolivianische Regierung den US-amerikanischen Botschafter schließlich zum Verlassen des Landes aufforderte, weil er angeblich die Opposition unterstützt habe. Mit ihm gingen 60 Mitarbeiter der *Drug Enforcement Administration*. Die unproduktive Richtung der Beziehungen der USA zu den Staaten Lateinamerikas wird daran deutlich, dass die US-amerikanische Regierung den bolivianischen Botschafter ebenfalls auswies, Venezuelas Präsident Hugo Chávez in Solidarität mit Morales gleichfalls den US-Botschafter auswies und Honduras die Bestätigung des neuen US-amerikanischen Bot-

schafters aufschob. Wenig später wurde Bolivien außerdem von den USA wegen mangelnder Kooperation im Bereich der Drogenkontrolle „dezertifiziert“. Nun sind nicht nur multilaterale Kredite gefährdet, sondern auch die Teilnahme am ATPDEA-Programm, das verschiedenen Produkten aus den Andenländern Zollfreiheit gewährt und von dem in Bolivien ca. 25.000 Arbeitsplätze abhängen. Angesichts dieser Entwicklung sind die bilateralen Beziehungen beider Staaten inzwischen auf einen historischen Tiefpunkt gelangt.

In dieser Situation blieb den USA nur übrig, den brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio „Lula“ da Silva um Vermittlung im bolivianischen Konflikt zu bitten. Brasilien bezieht große Mengen Erdgas aus Bolivien und verfolgt aus diesem Grund durchaus eigene Interessen.

Dieses Erdgas kommt aus Gebieten, die derzeit nur eingeschränkt der Autorität der bolivianischen Regierung unterstehen. Deshalb hat der innerbolivianische Konflikt auch regionale Konsequenzen und aus diesem Grund rief die chilenische Präsidentin Michelle Bachelet für Mitte September ein Treffen der *Unión de Naciones Suramericanas* (UNASUR) ein. Die hohe Bedeutung der bolivianischen Entwicklung für den Kontinent kann daran ersehen werden, dass bis auf den peruanischen Präsidenten Alan García alle daran teilnahmen. Im Ergebnis ihrer Beratungen stärkten sie die Position der Regierung Morales. Der venezolanische Präsident Hugo Chávez ging sogar so weit, militärische Unterstützung anzukündigen, sollte die Regierung Morales einem Putsch zum Opfer fallen. Das lehnte man in Bolivien jedoch ab.

Die UNASUR fand auf ihrem Gipfel vom 15. September 2008 in Santiago sehr deutliche Worte der Unterstützung für die Regierung Morales, die gleichzeitig eine klare Absage in Richtung separatistischer Gedankenspiele in den ölfreie Tiedlanddepartements darstellten – vor allem auch durch deren wichtigste Kunden Brasilien und Argentinien. Die junge UNASUR – der Gründungsvertrag wurde am 23. Mai 2008 in Brasilia unterzeichnet – hat damit sehr zu einer lateinamerikanischen Lösung der Krise beigetragen, eine Leistung, die die UNASUR stärkt, und damit auch die regionale Vormachtstellung Brasiliens.

In den folgenden Analysen gehen wir den Fragen nach, wie es zu dieser politischen Lage in Bolivien kommen konnte, welche Ursachen hierfür identifiziert werden können, welche Faktoren auf welche Weise ineinander griffen und welche Folgen dies für die weitere Entwicklung der bolivianischen Gesellschaft haben kann. Wir verfolgen dabei sowohl das Interesse, mehr über das Verständnis von Staaten im Zerfallsprozess zu lernen als auch die empirische Lage in Bolivien detailliert zu analysieren. Und wir betrachten Bolivien sowohl aus der inneren Entwicklung heraus als wir auch die äußeren Einflüsse auf die Entwicklung des Landes analysieren. Die Darstellung des Zwei-Ebenen-Sicherheitsdilemmas von Thomas Jäger greift dabei ein Analysemodell aus den internationalen Beziehungen auf und verbindet es mit der Entwicklung in parastaatlichen Räumen. Robert Lessmann skizziert die Hintergründe der bolivianischen Krise und zieht eine Zwischenbilanz der Regierung von Evo Morales in einigen zentralen Politikfeldern. Die US-amerikanische Bolivienpolitik untersucht Daniel Bergfeld und beschreibt deren Ziele und Institutionen sowie den Prozess der Umsetzung dieses für die Entwicklung Boliviens kaum zu überschätzenden Einflusses von außen. Den Zusammenhang von ökonomischer Reform und politischer Stabilität stellt Rüdiger Horst dar und diskutiert ihn mit Blick auf die großen und sodann enttäuschten Hoffnungen, die in die bolivianische Entwicklung gesetzt wurden, kritisch. Bettina Schorr beschreibt und analysiert den Drogenkrieg der USA in Bolivien, wobei sie den politischen Implikationen besondere Aufmerksamkeit schenkt, ohne die anderen Dimensio-

nen des Kokaanbaus zu vernachlässigen. Ana Kemlein fragt nach der Bedeutung der indigenen Bewegung, die mit Evo Morales erstmals den Präsidenten des Landes stellt, für die gesellschaftliche Entwicklung und analysiert die Politisierung von Ethnizität.

Damit werden die wichtigen Aspekte einer politischen, ökonomischen und kulturellen Entwicklung beschrieben und analysiert, die Bolivien an den Rand der Regierbarkeit (und phasenweise auch darüber hinaus) gebracht hat.

Der Antagonismus der politischen und wirtschaftlichen Interessen bestimmt die Lage in Bolivien weiterhin. Die Bereitschaft zu Eskalation der Gewalt, auch gegen staatliche Einrichtungen, wurde im September 2008 wieder sichtbar und forderte Tote und Verwundete. Diese Lage hat sich seither nicht grundlegend geändert. Die Akteure bestreiten sich weiterhin gegenseitig die Legitimation für ihr politisches Handeln. Die Unterstützung von außen setzt die Regierung nunmehr in eine vorteilhaftere Position. Doch könnte es sich als problematisch erweisen, dass der mächtigste Staat, die USA, nicht wirksam in die Verhandlungsbemühungen eingebunden ist. Kein Zweifel kann daran bestehen, dass die USA in der Vergangenheit wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Landes hatten; wenig Zweifel existieren, dass sie ihn auch in Zukunft suchen werden. Die innere Entwicklung Boliviens und seine regionale Einpassung stellen getrennte Herausforderungen dar, die jeweils für sich vor erheblichen Problemen stehen. Notwendig aber wird es für eine demokratische Entwicklung des Landes sein, beide Ebenen produktiv miteinander in Einklang zu bringen.

Das Zwei-Ebenen-Sicherheitsdilemma: Politische Repräsentation, territoriale Integrität und nationale Identität. Staatsschwäche und die Rolle externer Akteure in Bolivien

Thomas Jäger

„Just one good man, Harry”, she replied as she rammed her hair inside her showercap. „That’s all it takes to make this country work. One good man of Ernestos’s calibre. Not another orator, not another egomaniac, just one good Christian ethical man is all it takes. One decent administrator who is not corrupt, who can fix the roads and the drains and the poverty and the crime and the drugs and preserve the Canal and not sell it to the highest bidder.“

John Le Carré: *The Tailor of Panama*, London, 1996, 16

In den Jahren, bevor Evo Morales zum Präsidenten Boliviens gewählt wurde, kreisten die Analysen der politischen und sozioökonomischen Zukunft des Landes um Begriffe wie Unregierbarkeit, Fragmentierung, Staatsschwäche und Staatszerfall. Da es nicht gelang, die Repräsentation aller gesellschaftlichen Kräfte im politischen System zu erreichen, da die regierenden Eliten von großen Teilen der Bevölkerung als in fremdem Interesse agierend wahrgenommen wurden und jede sozioökonomische Perspektive des Landes an den seit den siebziger Jahren sich verschärfenden ökonomischen Unterschieden zu brechen drohte, sich diese zudem mit Gruppenidentitäten und regionaler Herkunft verbanden, schien Bolivien den Weg vom Musterland nachholender Modernisierung zum zerfallenden Staat anzutreten. Das Gewaltmonopol des Staates löste sich in drei einander rasch folgenden Präsidentschaften zwar nicht auf; aber es zeigte sich, dass verbindliche Entscheidungen, die die Akzeptanz der Bevölkerung fanden, nicht mehr getroffen werden konnten. In Bolivien waren Prozesse zu beobachten, die die Identität der Gesellschaft, die territoriale Integrität des Landes und die Legitimation des politischen Systems in Frage stellten, und zwar mit solch eruptiver Wucht, dass es schien, der Zerfall des Staates sei nur durch seine Neugründung aufzuhalten.

Mit der Wahl von Evo Morales sollte genau dieses unternommen werden: den bolivianischen Staat neu zu gründen, die Repräsentanz im politischen System über die Einbringung indigener Forderungen wieder herzustellen, so dass auf einer legitimen Grundlage regiert werden kann; die territoriale Integrität des Landes zu bewahren, indem die für die nationale Entwicklung wichtige Erdgasförderung neu organisiert werden sollte; und schließlich über die Weiterentwicklung des bestehenden politischen Systems bei paralleler Berücksichtigung indigener Institutionen die Identität der Gesellschaft wieder herzustellen. Den hohen Erwartungen konnte die Präsidentschaft Morales bisher nicht entsprechen. Während für einige Beobachter das Regierungsprogramm zumindest in seinen wirtschaftspolitischen Vorhaben von Beginn an auf sein Scheitern angelegt war, weil es sich den Regeln des Marktes zu widersetzen trachtete, betonten andere stärker die Notwendigkeit, vor allem politische Stabilität wieder herzustellen. Anderen wiederum ging die Politik Morales nicht weit genug, sie sahen, „[...] *that the democratic revolution proclaimed by Evo Morales in*

his electoral campaign led to a rather moderate policy agenda, describe in the National Development Plan [...]” (Molina 2008: 9).

Während die Regierungspolitik die Befürchtungen der einen Beobachter bewahrheitete, die Inflation steigt, der informelle Sektor zunimmt und die für die Ressourcenförderung notwendigen Investitionen ausbleiben, auch wenn die Staatseinnahmen aufgrund der hohen Preise in den letzten Jahren stiegen, konnte sie die Hoffnungen der anderen nicht erfüllen. Nach zwei Jahren des erwarteten politischen Neubeginns steht Bolivien wieder an einem Punkt, an dem die politischen und sozioökonomischen Verhältnisse des Landes mit Unregelmäßigkeit, Fragmentierung, Staatsschwäche und Staatszerfall analysiert werden können. Grund hierfür ist vor allem, dass die Annäherung der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen in den politischen Entwicklungen der letzten Jahre nicht erreicht werden konnte, worin die Gründe hierfür auch immer lagen. Im Gegenteil. Das Land steht heute gespalten da als zuvor, in einem Referendenkrieg politisiert und polarisiert. Gesellschaftlich, ökonomisch, politisch und regional haben sich zwei Gruppen ausgebildet, die in sich zwar ebenfalls fragmentiert sind, deren politische Mobilisierung aber diese antagonistische Gegenüberstellung immer wieder hervorbringt und durch die Ausweitung der jeweiligen Forderungen reproduziert. Sie bilden sich um die MAS (*Movimiento al Socialismo*) und die PODEMOS (*Poder Democrático y Social*) andererseits (zur parteipolitischen Polarisierung und der Einordnung der anderen Parteien die Graphik bei Molina 2008: 4).

1 Politische Repräsentation

Vor 2006 war die politische Repräsentation der Mehrheit der bolivianischen Bevölkerung nicht gegeben. Die im ökonomischen System des Landes stark unterprivilegierten indigenen Quechua und Aymará – zwei Drittel der Bevölkerung leben von weniger als zwei US-Dollar am Tag, vor allem aus diesen Teilen der Bevölkerung, die mehr als die Hälfte der Einwohner stellen – waren zum ersten Mal in der Lage, über die Erlangung politischer Macht die Verhältnisse im Land zu den eigenen Gunsten ändern zu können. Dass dies nicht ohne Konflikte und Widerstand der alten Elite vonstatten gehen und gelingen würde, war unschwer vorherzusehen. Doch hatte sich mit der Präsidentschaft Morales und der Mehrheit des MAS im Parlament eine grundlegende Voraussetzung in der politischen Auseinandersetzung geändert, „[...] die einen Umschwung in Bolivien einläutete.“ (Europäische Kommission 2007: 26) Die traditionellen Eliten verfügen seither nicht mehr über die mehrheitliche Besetzung der demokratischen Institutionen zur Herstellung von Legitimität, obwohl sie bei den 2005 erstmals durchgeführten Gouverneurswahlen eine institutionelle Gegenmachtbildung einleiten konnten. In den Jahren zuvor war ihnen die Legitimation ihrer Regierungspolitik durch gesellschaftlichen Protest verweigert worden, nun wurde dies auch in der Neukonstituierung der politischen Elite sichtbar.

Als eine wichtige Ursache für die Schwäche des Staates in Lateinamerika wurde immer wieder angeführt, dass es den politischen Eliten nicht gelungen sei, stabile und demokratische Parteiensysteme auszubilden, weshalb die politische Instabilität wesentlich daraus resultierte, dass große Teile der Bevölkerung vom politischen Prozess ausgeschlossen seien. Ihre Interessen würden von den etablierten politischen Kräften nicht berücksichtigt, die bestehenden Parteien würden die neu artikulierten Interessen nicht in die Interessenaggregation aufnehmen. Daraus folge gesellschaftlicher Protest und eine Ein-

schränkung der staatlichen Handlungsfähigkeit (Faust 2007). Entsprechend wurde gefordert: „Bolivien braucht dringend eine funktionierende intermediäre Ebene der Interessenaggregation und -vermittlung.“ (Zilla 2006: 12)

Demokratiethoretisch ist dieser Grundgedanke nachvollziehbar. Repräsentation sollte die Gesamtheit der gesellschaftlichen Interessen abbilden, zumindest dürfen derartige Interessen nicht vernachlässigt werden, hinter denen sich eine große Zahl an Bürgerinnen und Bürgern organisieren lässt. Schon gar nicht kann in einem auf Mehrheitsentscheidung basierenden System dauerhaft gegen die Interessen der Bevölkerungsmehrheit regiert werden. Für Bolivien erwies sich diese Entwicklung jedoch als prekär, weil die beiden großen Gruppen Quechua und Aymará einerseits, Mestizen und Weiße andererseits sich im Verhältnis von 55 zu 45 Prozent Anteil an der Bevölkerung gegenüber stehen (Europäische Kommission 2007: 16), hingegen die wirtschaftlichen Besitzverhältnisse – auch die zukünftig über weiteren Rohstoffabbau zu erwartenden – die zweite Gruppe zur stärkeren Kraft machen und schließlich das Land ökonomisch und sozialstrukturell sowie über die gespaltene politische Repräsentation nun auch noch politisch geteilt war. Schon vor der Wahl von Morales schrieben Urioste und Kallabis (2005: 22), dass das große Problem Boliviens die „Annäherung der gesellschaftlichen Lager“ sei und befürchteten: „Das Risiko, dass die politischen und sozialen Akteure der radikalen Lager sich nicht an die Spielregeln der Demokratie halten und versuchen, mit Macht das zu erreichen, was ihnen an den Urnen nicht gelingt, ist groß.“ In ihrem vollen Maß ist die Befürchtung der beiden Autoren nicht eingetreten, weil sich beide Seiten noch immer an die Urnen halten, indem sie für ihre jeweiligen Interessen demokratische Abstimmungen organisieren. Dies geschieht jedoch auf beiden Seiten außerhalb der demokratischen und vor allem außerhalb der rechtsstaatlichen Regeln. Auf der Seite von Morales und der MAS wurde der politische Prozess in der verfassunggebenden Versammlung in hohem Maß manipuliert, indem Verfahrensregeln missachtet, Fristen außer Acht gelassen, oppositionelle Abgeordnete mittels taktischer Manöver und auch schlichter Gewalt vom Abstimmungsprozess ferngehalten wurden, so dass der angestrebte Konsens zunehmend in einer tiefen Spaltung endete. Auf der Seite der traditionellen Eliten und der PODEMOS wurde mit rechtsstaatlich nicht legitimierten Referenden geantwortet, die die Autonomie der ressourcenreichen, vor allem von Mestizen und Weißen bewohnten Departements Santa Cruz, Beni, Tarija, Pando und Cochabamba politisch einforderten. Die Illegalität dieser Referenden betonend strebt die Regierung wiederum mehrere Referenden zu einzelnen Verfassungsartikeln und schließlich zur Gesamtverfassung an, um auf diese Weise die Hürde der Zweidrittelmehrheit in der Verfassunggebenden Versammlung zu umgehen.

Insofern blieben beide Seiten in ihrem Wettbewerb um Legitimität auf der Suche nach demokratischer Mehrheitsentscheidung, aber nicht mehr entsprechend der Regeln des Rechtsstaats. Diese Form des demokratischen Prozesses beinhaltet jedoch erhebliches Eskalationspotential, weil ein wichtiger Bestandteil die Mobilisierung der Wählerinnen und Wähler ist. Hierzu ist es notwendig, griffige politische Forderungen zu konzipieren, diese zu kommunizieren und dabei zu überspitzen, um die jeweiligen Gruppenidentitäten in antagonistischer Weise zu bearbeiten. Es reproduziert sich also nicht nur die bestehende Gegenüberstellung der unterschiedlichen Interessen, vielmehr werden sie politisiert und identitätspolitisch aufgeladen. Der vielschichtige Begriff der Identität bezeichnet, worauf sich die politische Kampagnenfähigkeit konzentriert: Identität herzustellen. Denn *„identity has been gradually transformed from being an esoteric social science process to a mass-mediated*

and readily available product.” (Altheide 2002: 10) Diesen Prozess würde man durch medientheoretisch angelegte Studien nachweisen können, da das Produkt Identität medial vermittelt werden muss. An der Fähigkeit von Medien, diesen Effekt zu erzielen, kann es aufgrund vieler Studien keinen begründeten Zweifel geben. *„Ultimately the media’s ability to produce people’s social identities, in terms of both a sense of unity and difference, may be their most powerful and important effect.“* (Grossberg/Wartella/Whitney 1998: 206)

Aus einer politisierten identitätspolitischen Eskalation kann eine politische Lösung nur dadurch gefunden werden, dass eine Seite die andere dominiert und zur Assimilierung drängt. Das ist angesichts der asymmetrisch paritätischen Heterogenität Boliviens nicht zu erwarten. *„It is essential to move away from ‚duelling referendums‘ aimed at subduing the other side“* (International Crisis Group 2008a: 1), um eine Verhandlungslösung für die anstehenden Fragen überhaupt noch in den Blick nehmen zu können. Denn die angeblichen demokratischen Instrumente erweisen sich in der den Rechtsstaat transzendierenden Form, in der sie in Bolivien implementiert werden, für die Herstellung eines politischen Konsenses als kontraproduktiv.

Eine der wichtigen Streitfragen, die zur Polarisierung der bolivianischen Gesellschaft beigetragen hat, ist die Verfassung selbst. Vor dem Hintergrund der eingangs angesprochenen Unregierbarkeit in den Jahren vor 2006 ist das Vorhaben der Staatsneugründung eine große Chance des Landes, politische Stabilität und gesellschaftlichen Konsens herzustellen. Durch die dem Land auferlegte neoliberale Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre, die Ungleichverteilung des Wohlstandes und die regionale Segregation sowie angesichts der ausländischen Interessen an der wirtschaftlichen und politischen Gestaltung der Ordnung in Bolivien, war diese Aufgabe von vornherein äußerst kompliziert. Sie wurde noch komplizierter, als sich abzeichnete, dass hinter den unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Vorstellungen der beiden Seiten in der verfassungsgebenden Versammlung unterschiedliche Staatsauffassungen standen (Buitrago 2007: 3f). Während die traditionellen Eliten und ihre Parteien den bestehenden Staat klassischer westlicher nationalstaatlicher Prägung – unter anderem mit einem Zwei-Kammern-Parlament und unabhängiger Justiz – beizubehalten anstreben, verfolgen Präsident Morales und die ihn unterstützenden Parteien das Ziel, den bestehenden Staatsaufbau durch traditionelle Elemente der indigenen Kultur zu ergänzen, wodurch bestimmte Bereiche der Justiz neu konzipiert und entsprechend der indigenen Institutionen ausgestaltet werden sollen. Das Parlament soll in diesem Zuge auf eine Kammer reduziert werden. Jedem gewählten Delegierten soll durch Bürgerentscheid das Mandat entzogen werden können.

Ohne auf die Einzelheiten, die zudem teilweise noch nicht für die Implementation ausgearbeitet sind, hier einzugehen, wird der Grundkonflikt deutlich. Die – wenn auch große und vermögendere – Minderheit der Bevölkerung strebt eine politische Ordnung an, in der sie trotz ihrer Minderheitenposition politische Macht erlangen kann; für die Mehrheit der Bevölkerung soll eine Verfassungsordnung eingesetzt werden, die ihr aus dieser Stellung ein Maximum an politischer Macht zu organisieren verspricht.

Auf diese Weise verbinden sich antagonistische Ideologien mit Fragen der Stellung der jeweiligen Gruppe im demokratischen Prozess. Da es im Verfassungsprozess um die Gestaltung der Ordnung selbst geht, innerhalb der die zukünftigen demokratisch legitimierten Entscheidungen nach eben diesen Regeln gesucht werden müssen, ist der politische Einsatz entsprechend hoch. *„Bolivia appears to have reached the point in which the rule of law is subordinated to raw political power.“* (DeShazo 2008: 2) Auch wenn die politische