

„ZU DEN KORPORATIVSTRUKTUREN IN DEN ANDENPAKT-STAATEN“*

Von GERHARD SCHEFFLER

Mit der Überwindung eines antagonistisch gesehenen Gegeneinanders von Staat und Gesellschaft aus dem Verständnis und dem tatsächlich nachweisbaren Befund im Europa des 19. Jahrhunderts war die Stufe erreicht, nunmehr für die modernen westlichen Industriestaaten eine verbindliche Rollenzuweisung der so vielfältig miteinander kommunizierenden Bereiche einer Gesamtordnung festzulegen. Können i. S. der Allgemeinen Staatslehre dem Staat als Teil der Gesellschaft, als deren Subsystem, das eine spezifische Funktion in dieser Gesamtordnung erfüllt und dafür ausdifferenziert und freigestellt ist¹, präzise Aufgaben als Letztentscheider zugeordnet werden, so bleiben doch Fragen für die Ordnung des historisch-konkreten Staatsgefüges im Verhältnis zu der ihm zugeordneten Gesellschaft² zu beantworten: Welches ist die einer hochentwickelten und damit zugleich differenzierten Gesellschaft adäquate Staatsform und sind wechselseitige Beeinflussungen erlaubt und im Gesamtinteresse gefordert? Diese Fragestellungen mit abstrakt gesehen unterschiedlicher Qualität werden zu Recht in der Diskussion zu den Pluralismustheorien zusammengefaßt und führen auch zu einem grobrasterigen Beantwortungsschema. In ausreichend entwickelten Gesellschaften entspricht einem pluralistischen Gemeinwesen mit vielfältigen ausgebildeten, möglichst gleich starken und handlungsfähigen Interessengruppen eher die Staatsform der Demokratie und einem Gemeinwesen mit einseitiger Interessendominanz eher autoritäre (besser, da dieser Begriff für eine wissenschaftliche Diskussion zu sehr negativ besetzt erscheint, autoritative) Herrschaftsformen.

Daß die Etablierung der Demokratie als aus Europa importiertes bloßes Gerüst von Formen und Regeln nicht auch zu deren Funktionen geführt hat, wenn es eben an der Kontemplamentärscheinung einer pluralistischen, zudem industriellen Massengesellschaft fehlt, hat die Entwicklung in den afrikanischen Staaten augenfällig gezeigt. Ebenso naiv wäre es, mit dem Heranwachsen einer Gesellschaft mit hinreichend wirtschaftlich gestärkten Schichten allein den Weg zur Demokratie gleichsam automatisch erreicht zu haben. Letzterem Mißverständnis aus US-amerikanischer Sicht gegenüber den Verhältnissen im lateinamerikanischen „Hinterhof“ wird in der Zusammenstellung der Beiträge eines Symposiums vom April 1974 durch James M. Malloy entgegengearbeitet. Die Materiallage ist eindeutig: Das Übergewicht von Nicht-Demokratien in Lateinamerika und der ungleichgewichtige Standard der dortigen Gesellschaften führt zu der Frage, inwieweit die dort ersichtlichen Herrschaftsstrukturen, zumal in der Ausformung in der staatlichen Exekutivspitze – Thema der Beiträge bei Thomas V. DiBacco –, auch und gerade Ausformung der Beherrschung des Staatsapparates durch eine dominierende Gesellschaftsgruppe einerseits oder der Suche des

* Zugleich eine Besprechung von James M. Malloy (Hrg.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Presse 1977, 549 S., sowie von Thomas V. DiBacco (Hrg.), *Presidential Power in Latin American Politics*, Praeger Publishers New York – London 1977, 122 S.

1 Niklas Luhmann, *Grundrechte als Institution*, Berlin 1965, S. 30; Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, München-Leipzig 1932, S. 11; Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 3. Aufl. Neuwied a. Rh.-Berlin 1968, S. 157 ff. u. 199 ff.

2 Helmut Ridder, *Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1960, S. 22.

Staates nach einer ausreichenden gesellschaftlichen Verankerung andererseits sind, d. h. welche Korporativstrukturen dort wirksam werden. Nicht erst der ganz andersartige, von Europa so verschiedene Hintergrund der ethnischen, kulturellen und historischen Verhältnisse in Lateinamerika schließt aus, zu diesem Thema auch nur andeutungsweise die italo-faschistischen Vorstellungen des ständeartigen Korporativstaates einzubringen: Diese Ordnungsvorstellungen wurden ja gerade in eine moderne westliche Industriegesellschaft implantiert, die es in Lateinamerika so nicht gibt.

Die Autoren der Einzelbeiträge bei Malloy bringen, obwohl es dazu noch einführende Übersichten gibt, jeweils ihre Definitionen von Korporatismus. Zusammenfassend läßt sich danach sagen: Der auf Lateinamerika zugeschnittene Korporatismus gibt die organisierte, intentionell wechselseitige („bifrontale“) Verbindung zwischen bürokratisch-autoritativen Staat und wichtigen (d. h. machtvollen oder für wichtig erachteten) Kräften einer erst heranwachsenden urbanisierten und industriellen Gesellschaft in einem Lande wieder. Der Ansatz für eine Systematisierung, so bei Guillermo A. O'Donnell, *Corporatism and the Question of the State*, in: Malloy, S. 48–50, ergibt sich aus der Differenzierung der eben erwähnten Komponenten. Werden die wechselseitigen Beziehungen von der einen Seite geprägt, so kann entsprechend zwischen einer Beherrschung privater Bereiche durch die Staatsmacht – estatizante – oder der Überlassung staatlicher Stellen an Private – privatista – unterschieden werden. In beiden Fällen wiederum kann der segmentarische Charakter der ein- oder beidseitigen Penetration überwiegen, wenn etwa eine gesellschaftliche Kraft dadurch in ihrer Interessenwahrung privilegiert ist und demzufolge andere Mächte, soweit überhaupt vorhanden, zurückstößt. Völlig außer acht gelassen ist zunächst eine ideologische Befrachtung der Korporatismusfrage. Soweit eine Begründung für die Notwendigkeit der gezielt organisierten Verbindung von Staat und Gesellschaft überhaupt gegeben wird, ist diese für die Tatsache als solche unerheblich, da es den Korporatismus nun einmal so gibt wie er ist. Allerdings vermag im konkreten Rechtfertigungsdenken die Antwort für die aktuelle Segmentarisierung liegen, warum also der eine Sektor vor dem anderen bevorzugt wird. Die hier anklingende Theorieferne – ganz deutlich bei DiBacco – ist vom Gegenstand des behandelten Themas indiziert, da die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den lateinamerikanischen Ländern derart schroff in sich gegenübertreten, daß dogmatisierende Verallgemeinerung die Realität nicht mehr begreifen könnte und eine Perspektive vom Bezugspunkt Lateinamerika vermissen ließe³.

Die zeitliche Distanz dieser Besprechung zu den letzten verwerteten Daten in den behandelten Arbeiten (bei Malloy etwa bis 1974, bei DiBacco bis 1976) zeigt, daß die in einigen Beiträgen zu absolut gesehene Periodisierung hin zu einer Epoche von Militärherrschaft bereits hinfällig ist: Die Rückkehr populistischer Politiker und das offensichtliche Versagen des Militärs in den hier porträtierten Staaten läßt deren Herrschaft zu einem Interregnum schrumpfen⁴.

3 Mansilla, in: Lateinamerika-Berichte H. 26 (Nov./Dez. 1979), S. 10 ff. (17), weist zutreffend darauf hin, daß die Entwicklungssysteme verschiedenster Herkunft sich in Lateinamerika ähnlichen Schwierigkeiten gegenübersehen: Die schnell anwachsende Bevölkerung ist in einem ständigen Kampf um das weniger schnell sich vermehrende Sozialprodukt verwickelt. Diese sozialen Konflikte können nur mit Hilfe immer stärkeren Staatsinterventionismen kontrolliert werden.

4 So wurde auch in Ecuador das neunjährige Militärregime nach Parlamentswahlen vom 29. 4. 1979, eingeleitet durch das Referendum vom 15. 1. 1978 für eine neue Verfassung, durch eine Zivilregierung unter dem Präsidenten Jaime Roldos Aguilera am 10. 8. 1979 abgelöst, die indes von Anfang an durch Kabinettskrisen und Konflikten zwischen Exekutive und Legislative bedroht ist. Das Militär in Brasilien hat unter Figueiredo ebenfalls von sich aus einen Demokratisierungsprozeß eingeleitet mit Aufspaltung der beiden bisherigen Parteien in fünf miteinander rivalisierende Parteien, Abbau der Zensur und Gewährenlassen von organisierten Streiks, vgl. zur neueren Entwicklung zusammenfassend Michael Hahn, in: *Überseeische Verfassungsvergleichung I*, Hamburg 1980. Auch in Uruguay haben die Militärs nun am 1. 9. 1980 mit Vertretern der alten Parteien, Blancos und Colorados, Gespräche über einen „Demokratisierungsprozeß“ begonnen, Monitor-Dienst (MD) der Deutschen Welle für Lateinamerika v. 3. 9. 1980, S. 4 f., wobei auch hier als erster Schritt das Referendum über eine neue Verfassung steht. Zur Vergleichbarkeit des früheren uruguayischen Zwei-Parteiensystems mit dem Kolumbiens vgl. Robert R. Kaufmann, in: Malloy, S. 117 f.

Die vergleichbaren Komponenten an territorialer Größe, ethnischer Zusammensetzung der Bevölkerung, sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten, demographischen Daten und auch paralleler historischer und politischer Entwicklung läßt eine gemeinsame Sicht der Andenpakt-Staaten Perú, Kolumbien und Bolivien zu⁵. In den sechziger Jahren wurden die populistischen Regierungen in Bolivien (1964) und Perú (1968) durch Militärregierungen abgelöst. Was diese und andere Umstürze (z. B. in Brasilien) von früheren Staatsstreich militärischer Führer (mit Entwicklung zu caudillistischem Personalismus) oder Gruppen (Obristen-Herrschaft) unterschied⁶, war dies: Erstmals übernahm – jedenfalls in Perú – das Militär als Institution die Macht⁷ und führte sich als die einzig handelnde Organisation ein (der Vergleich zur Türkei seit dem 12. September 1980 drängt sich auf), die nicht nur vorrangig (wieder einmal) das Vaterland vor vermeintlichem oder in der Regel auch wirklichem Chaos retten und „Ordnung“ herstellen wollte. Die Usurpation staatlicher Macht in Händen des Militärs ist permanent und virtuell umfassend gemeint. Die militärische Elite will sich nicht mehr in den Machtgruppen etablieren und an den Vorteilen staatlicher Macht partizipieren, sondern erhebt als einheitlich nach außen auftretende Institution den Anspruch, einzig und allein die Probleme des Landes einschließlich solcher militärfremder wie die wirtschaftlichen und sozialen auf lange Sicht lösen zu wollen und zu können. Die nunmehr militärisch dominierte staatliche Bürokratie greift lenkend in das ungeordnet erscheinende gesellschaftliche Kräftespiel ein. Die Beherrschung des gesellschaftlichen Sektors durch klare institutionelle Strukturen kommt einer einfachen Denkweise in geradlinigen und effektiven Befehls- und Informationssträngen entgegen. Wer die ungeheuren Probleme des Landes dabei wirklich angehen will, muß sie verändern, da der sozioökonomische Standard so niedrig ist, daß jede Bewahrung des Vorhandenen bloße Bewahrung des Minimums ist. Wer daher auch nur den Anspruch erhebt, die Verhältnisse nachhaltig ändern zu wollen, ist daher eo ipso progressiv, ja revolutionär, jedoch keineswegs „links“ im Sinne herkömmlicher dogmatisierender Schemata.

Die in Perú am 3. Oktober 1968 an die Macht gekommenen Militärs, die verfassungsmäßige Regierung Belaúnde entsetzend, begannen, mit Dekreten die Wirtschaft einer umfassenden Kontrolle zu unterwerfen im Wege eines weitgehenden Nationalisierungsprogramms⁸. Gleichzeitig wurde von der „Revolutionären Regierung“ das Genossenschaftswesen gefördert und die Bevölkerung in ihren existentiellen Problemen in deren kooperative Bewältigung gelenkt durch Zurverfügungstellen von institutionellen Wegen⁹ 10. Das damit langfristig angestrebte Ziel kommt nicht von ungefähr im Namen der entsprechenden staatlichen Organisation zum Ausdruck: in dem 1971 gegründeten Sistema Nacional del Apoyo a la Mobilización Social – SINAMOS – wurden, unter Einbeziehung bereits vorhandener Organisationen, alle Aktivitäten auf wirtschaftlichen, sozialen und agrarreformerischen Gebieten zusammengefaßt und der betreffenden Bevölkerung, d. h. insbesondere der Landbevölkerung, von der Basis einer organisierten Nachbarschaft bis hin zur Ebene der Junta Directiva Central die Möglichkeit gegeben, ihre Forderungen und Vorstellungen institutionell auf den

⁵ Gemeint sind nachfolgend jeweils die Beiträge bei Malloy von John J. Bailey, *Pluralist and Corporatist Dimensions of Interest Representation in Colombia*, S. 259–302; Henry A. Dietz, *Bureaucratic Demand-Making and Clientelistic Participation in Peru*, S. 413–458; James M. Malloy, *Authoritarianism and Corporatism: The Case of Bolivia*, S. 459–485; David Scott Palmer, *The Politics of Authoritarianism in Spanish America* (behandelt Perú), S. 377–412, sowie bei DiBacco der Beitrag von Robert H. Dix, *The Colombian Presidency: Continuities and Changes*, S. 72–95. Die neueren Daten und Fakten sind hier wie auch vörderhin, soweit nicht anders belegt, dem bereits erwähnten Monitor-Dienst entnommen.

⁶ Ignacio Sotelo, *Soziologie Lateinamerikas*, Stuttgart 1973, S. 173.

⁷ Vgl. dazu Allemann, in: *Lateinamerika-Berichte* H. 25 (Sept./Okt. 1979), S. 2 ff. (6/7).

⁸ Ausführlich Alois Möller, *Städtische Marginalität und Militärregierung in Peru*, Ludwigsburg 1977, S. 299 ff.

⁹ Für den Agrarbereich im Gefolge der Agrarreformgesetze vgl. Bourque u. Palmer, in: Abraham F. Lowenthal (Hrsg.), *The Peruvian Experiment*, Princeton/N. J. 1975, S. 179 ff. (186/7).

¹⁰ Programmatische Grundlage für diese erste Etappe der Militärrevolution 1968–1975 war der Plan Inca v. 1968.

Weg zu bringen und sich bei der Regierung Gehör zu verschaffen. Diese ihrerseits konnte auf dem gleichen Wege, indes umgekehrt von oben nach unten, ihre Vorhaben in die Bevölkerung tragen und sich selbst als Avantgarde revolutionären Potentials aufführen. Mit der staatlicherseits bereitgestellten Partizipationsmöglichkeit gerade für marginale Bevölkerungsgruppen (Landbevölkerung, Stadtrandsiedler) ist im Ansatz sicherlich eine Mobilisation in einer Gesellschaft gelungen, die insoweit bislang weit hinter den anderen benachbarten Ländern lag. Das peruanische Militärregime unter Velasco Alvarado¹¹ schuf sich einen originären gesellschaftlichen Unterbau und entschied sich gegen eine Verwendung alter Parteien oder die Gründung einer Staatspartei¹². Dieser von Staatsseite vorangetriebene Korporatismus – estatizante – konnte und mußte mangels genügend starker Gesellschaftsgruppen nicht segmentarisch vorgehen, sondern alle Gebiete umfassend, d. h. einschließlich des wirtschaftlichen Bereichs. Angesichts der Kümmerlichkeit des inneren Marktes, der Abhängigkeit von Fremdkapital und der fehlenden industriellen Basis mußte und ist das peruanische Militärsystem gescheitert: Wo nichts Vorhandenes verteilt und fehlendes Fremdkapital letztlich nicht durch Staatssubventionen nachhaltig substituiert werden konnte, da der Staat dazu mangels Einnahmen keine Mittel hatte¹³, stand und fiel das Experiment mit der Belastbarkeit der ökonomischen Grundlage. Mit der Unterstellung der peruanischen Volkswirtschaft unter Kuratel des Internationalen Währungsfonds im Jahre 1977¹⁴ als internationalen Vergleichsverwalters war der Staatsbankrott in Sicht. Das Militär zog sich seit 1978 mit den Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung¹⁵ schrittweise zurück und überließ die politische Bühne den erneut auftretenden politischen Parteien. Die Rückkehr von Belaúnde Terry, dem Präsidentschaftskandidaten der Acción Popular – AP¹⁶ –, am 18. Juli 1980 – dem Tag der Amtseinführung – war triumphal¹⁷. Ob allerdings das bloße Rückgängigmachen der vom Militär eingeleiteten Maßnahmen, d. h. die Reprivatisierung der nationalisierten Industrien, eine ausreichende Antwort auf die Probleme des Landes ist, mag fraglich bleiben¹⁸. Inwieweit die künstlich geschaffene Korporativstruktur SINAMOS angesichts der jetzt wieder bestehenden parteimäßigen Kommunikationswege noch eine eigene Bedeutung haben kann, wird sich erweisen müssen¹⁹, prägend für das politische Leben Perús wird sie nicht sein.

Die Entmachtung des seit 1952 in Bolivien regierenden populistischen, in sich zerstrittenen Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) durch das Militär im November 1964 hatte für den Einsatz korporativer Institutionen ein von den Verhältnissen in Perú verschiedenes Vorfeld: Mit der Herrschaft des MNR war eine weitgehende politische Mobilisation

11 Vom 3. 10. 1968 bis 29. 8. 1975 an der Macht, gest. 24. 12. 1977, Comercio Exterior (Mex.) 1978, S. 59. Ihm folgte General Morales Bermudez.

12 Dietz, S. 434.

13 Und diese auch noch für wahrlich sinnlose Waffenkäufe verwandte. Die Übergangsregierung reduzierte 1979 die Militärausgaben dementsprechend um 50 %.

14 Vgl. dazu Amat y Leon, in: Nueva Sociedad (San José/Costa Rica), Nov./Dez. 1979, S. 5 ff. (17/8), und Sauer, in: Wahlen in Lateinamerika – Ein Weg zur Demokratisierung? Bonn 1979, S. 41 ff. (betr. Perú), S. 42.

15 Vom 18. 6. 1978. Vgl. zur Sitzverteilung Sauer a. O., S. 48, und zu den absoluten Zahlen: Perú 1978, Cronologia Política, Bd. VII, Lima 1980, S. 3097.

16 Zu den großen politischen Parteien, die an den Wahlen für den Staatspräsidenten, die 180 Abgeordneten und die 90 Senatoren vom 18. 5. 1980, teilnahmen, gehörten die 1956 gegründete AP und die in den zwanziger Jahren gegründete Alianza Popular Revolucionaria Americana – APRA –, vgl. Palmer, S. 398–402, mit dem Kandidaten Armando Villanueva del Campo, sowie der Partido Popular Cristiano – PPC – mit Luis Bedoya Reyes, dem früheren Bürgermeister von Lima.

17 Die mit 42 % siegreiche AP stellt mit dem PPC eine Koalitionsregierung unter Ministerpräsident Manuel Ulloa Elias, der auch 1968 dieses Amt inne hatte. Die APRA blieb mit ca. 26 % der Stimmen abgeschlagen und zerfleischt sich nach dem Tode ihres Gründers Haya de la Torre immer mehr; zu den Todesopfern fordernden innerparteilichen Auseinandersetzungen seit dem 13. Nationalkongreß v. 3. 8. 1980 vgl. MD v. 6. 8. 1980, S. 5, und v. 7. 8. 1980, S. 4.

18 Der Vorwurf der Vetternwirtschaft gegenüber Belaúnde bei der Besetzung von Regierungsposten zeigt die Gefahr auf, daß die neuen alten Machthaber aus der Zwischenzeit nichts gelernt haben, MD v. 9. 7. 1980, S. 5.

19 Der staatliche Einfluß in der Wirtschaft bleibt erhalten und wird in einer „planificación concertada“ fortgeführt, Marka (Lima) No. 154 v. 8. 5. 1980, S. 20 ff. (21). Insoweit wird der Vierjahresplan Tupac Amaru für 1977–1980 fortgeführt, dazu Comercio Exterior (Méx.) 1977, S. 676 ff.

der Bevölkerung einhergegangen. Die politischen und sozialen Kräfte der Mittelklasse, Arbeiter und Landbevölkerung versuchte der MNR mit einem Netz von Organisationen zu kontrollieren und zu reglementieren. Die damit vorgegebenen korporativen Organisationen innerhalb eines formal bestehenden parlamentarischen Systems waren unüberschaubar²⁰. Der gerade im Vergleich zu Peru hohe Mobilisationsgrad ließ den MNR, anders als den Partido Revolucionario Institucional in Mexiko, letztlich scheitern: Die gesellschaftlichen Kräfte waren so stark – die Gewerkschaftskonföderation Central Obrera Boliviana (COB) hatte mit eigener Jurisdiktionsgewalt – *fuero sindical* – den Status eines *cogobierno* erreicht²¹, daß sie von der Partei nicht mehr nachhaltig kontrolliert und für eigene Zwecke eingesetzt werden konnten, sondern vielmehr ihrerseits die Führungselite des MNR durch Fraktionsbildungen zersetzten. Paz Estenssoro bis 1956 und wieder ab 1960 und sein Nachfolger Siles 1956–1960 vermochten nur durch Koalitionen und Gegeneinanderausspielen der einzelnen Gruppen und Fraktionen ihre parteiinterne Vormacht zu erhalten. Auch hier sollte die wirtschaftlich desolate Lage des Landes (Hyperinflation, außenwirtschaftliche Abhängigkeit von den USA) entscheidend für die politische Entwicklung sein. Die wirtschaftliche Hilfe der USA bei gleichzeitiger Stärkung des privaten unternehmerischen Sektors mußte die COB zurückdrängen und deren Widerstand hervorrufen²². Im Gegenzug versuchte Paz mit ihm ergebenden Technokraten und mit dem Militär ohne eigenen Rückhalt in den einzelnen politischen oder gewerkschaftlichen Zirkeln zu regieren. Mit dem Auseinanderbrechen der mühsam im MNR-beherrschten Korporativsystem zusammengehaltenen Kräfte wurden auch die ungelösten sozialen Probleme sichtbar. Die COB²³ war nicht mehr bereit, Arbeitskämpfe zu kanalisieren. Das Einschreiten des Militärs am 4. November 1964 war, anders als in Peru, noch durchaus herkömmlich lanciert. Politische Gruppen aus dem MNR selbst verbündeten sich, um die Regierung Paz durch eine vorübergehend gedachte Militärregierung unter General Barrientos Otuno – selbst Mitglied des MNR – zu ersetzen, mit deren Hilfe die eigenen Ambitionen und die bestimmter militärischer Führer befriedigt werden sollten. Die Streitkräfte lediglich als Machtinstrument für Individualherrschaft, d. h. das Prätorianersystem, charakterisierte die erste Zeit nach der Machtübernahme unter Barrientos. Mit den gesellschaftlichen Kräften konnte er nur mit reiner Repression fertig werden, d. h. also nicht fertig werden. Seine Nachfolger 1969–1971, Ovando und Torres, versuchten, ihre Herrschaft durch Koalitionen zwischen militärischen und zivilen Fraktionen sowie Studenten und den Gewerkschaften zu stabilisieren. Diese losen Verbindungen, denen zufolge bereits dem Militärregime die Kennzeichnung als „links“ zugeordnet wurde, konnten die Dismembration politischer Herrschaft nicht verhindern. Beweisanzeichen dafür, daß autoritative Herrschaft in hoch mobilisierten Gesellschaften nicht ohne institutionelle, nicht-personale linkages, d. h. Korporativstrukturen auskommen kann. Das Militär war dazu trotz Vorhandensein genügender Organisationen nicht in der Lage, weil es selbst eben auch nicht als Institution auftrat, sondern als Bereich rivalisierender Gruppen. Die Auseinandersetzungen innerhalb des Militärs unterschieden sich qualitativ nicht von denen innerhalb des MNR. In der Geschichte politischer Herrschaft in Bolivien sind die wechselnden Koalitionen der jeweiligen Militärpräsidenten mit den Unternehmern (Hugo Banzer Suarez, Präsident von 1971–1978) und/oder mit den *campesinos* (David Padilla Arancibia) nichts Neu-

20 Malloy, S. 466 ff.

21 Malloy, S. 467.

22 Malloy, 474 f.

23 Die Kraft der Gewerkschaft in Bolivien, einem vorwiegend agrarischen Land ohne nennenswerte Industrie, beruht auf der geballten Macht der Minenarbeiter, die in ihrer Isolierung das Bewußtsein einer mächtigen und kampfbereiten Klasse entwickelt hatten, Sotelo a. a. O., S. 137. Um die Minenarbeiter niederzuhalten, mußte das Militär jeweils die Bergbauzentren besetzt halten.

es²⁴. Die Rückkehr zu einer reinen parlamentarischen Parteienherrschaft, eingeleitet durch Padilla seit seinem Putsch gegen General Juan Pereda Asbun²⁵ am 24. November 1978, war daher nur folgerichtig²⁶. Der wirtschaftliche Niedergang des Landes unter den verschiedenen Militärregierungen hatte parallel dazu 1978 seinen Tiefpunkt erreicht: Die Auslandsverschuldung von 790 Mill. Dollar 1974 hatte Ende 1979 den Stand von über drei Milliarden Dollar erreicht. Die Rückkehr zu verfassungsmäßigen Zuständen schien im übrigen erst gesichert, als die beiden wichtigsten außerparlamentarischen Kräfte, die COB und die Streitkräfte am 29. April 1980 unter der Schirmherrschaft der Interimspräsidentin Gueiler einen Kompromiß zur Aufrechterhaltung des demokratischen Prozesses schlossen und so die Abhaltung der Wahlen am 29. Juni 1980 ermöglichten²⁷. Die Schwäche des Staates dürfte augenfälliger nicht sein. Der neuerliche Militärputsch vom 17. Juli 1980²⁸ mit der Annullierung der Wahlen und Absetzung der Interimspräsidentin ist nur insoweit bemerkenswert, als er vom Oberbefehlshaber Luis Garcia Meza mehr oder weniger offen in Aussicht gestellt worden war²⁹ zwecks Einführung einer „gelenkten Demokratie“. Der weitere Vorwand, das Volk habe keinem der Präsidentschaftskandidaten eine ausreichende Mehrheit verschafft³⁰, war bereits vorher gegenstandslos, weil der Kandidat Siles der UDP neben der Unterstützung linker Parteien auch die des MNR erhalten sollte³¹ und selbst Banzer das Ergebnis respektieren wollte.

Während in Perú das Militär korporative Institutionen aufbaute, um eine ausreichende Mobilisation der Bevölkerung zu erreichen, gibt es in Bolivien in relativ homogener Gesellschaft einen hohen Mobilisationsgrad, vom MNR aufgebaute Korporativstrukturen einschließlich einer schlagkräftigen Gewerkschaft, mit deren Hilfe die privilegierte Minenarbeiterschaft an den Aufbau einer modernen Gesellschaft herangeführt hätten werden können. In Bolivien ziehen sich militärische Cliquen neben dem historischen Versagen auf ureigenstem Gebiet, dem Schutz des Staates nach außen, nun seit Jahrzehnten den Vorwurf innenpolitischen Versagens zu. Das Militär als ein einziger Störfaktor. Ob der Putsch vom 17. Juli 1980 eine andersartige Qualifikation erlangt, indem das Militär unter der Junta des Armeeoberbefehlshabers General Garcia Meza als Einheit und Institution vergleichbar der früheren Lage in Perú auftritt und handelt, muß sich zeigen. Die vermutete Unterstützung durch argentinische Militärs³² und die in den Vordergrund geschobene Begründung, die Wirtschaftslage Boliviens nachhaltig stabilisieren zu wollen³³, deuten in diese Richtung. Das Militär bekennt sich auch zu einem „Arrangement von Machtfaktoren, die als politische, nichtstaatliche

24 Der 1966 geschlossene „Pacto campesino-militar“ sollte die Grundlage wechselseitiger Unterstützung zwischen Militär und Landarbeiterbewegung abgeben.

25 Dieser war am 21. 7. 1978 durch einen Putsch des Militärs unter Hugo Banzer zum Präsidenten eingesetzt worden, nachdem die ersten Wahlen seit zwölf Jahren vom 9. 7. 1978 wegen Wahlfälschungen vom Corte Nacional Electoral für ungültig erklärt worden waren.

26 Die aus Wahlen vom 1. 7. 1979 hervorgegangenen stärksten Parteien Unidad Democrática y Popular (UDP) und MNR unter Siles bzw. Paz beschuldigten sich wechselseitig des Wahlbetruges. Da im Nationalkongreß keiner von beiden die Mehrheit erhielt, wurde am 6. 8. 1979 der Präsident des Nationalkongresses Walter Guevara Arze zum Interimspräsidenten gewählt. Der Putsch des Obersten Natusch Busch vom 1. 11. 1979 blieb nur Zwischenspiel, nachdem er keine Unterstützung bei den politischen Parteien und dem Militär fand und die COB einen Generalstreik ausgerufen hatte. Die am 16. 11. 1979 vom Nationalkongreß gewählte neue Interimspräsidentin Gueiler konnte zunächst noch die Streitkräfte von weiteren Eingriffen in die Innenpolitik abhalten.

27 Für diese haben sich 18 Parteien registrieren lassen, von denen die UDP unter Siles Zuazo als (relativer) Sieger hervorging: Die UDP erhielt 34,05 %, der MNR 17,7 %, die Partei Hugo Banzers 14,79 %, und die Partei Quirogas 7,65 % der Stimmen, FAZ v. 15. 7. 1980, S. 3.

28 Zum äußeren Hergang vgl. Der Spiegel v. 21. 7. 1980, S. 86 f.

29 MD v. 7. 7. 1980, S. 1–3. Die Federación de Trabajadores Campesinos Nacionalista del Norte hatte, eingedenk des Paktes mit dem Militär, am 9. 7. 1980 ultimativ die Annullierung der Wahlen verlangt, MD v. 11. 7. 1980, S. 3.

30 So Luftwaffengeneral Bernal Pereyra, MD v. 10. 7. 1980, S. 1.

31 So Paz E., MD v. 11. 7. 1980, S. 1.

32 Vom argentinischen Präsidenten Videla selbst nur schwach dementiert, MD v. 8. 8. 1980, S. 3.

33 So Garcia Meza in seinem Programm des nationalen Wiederaufbaus v. 18. 7. 1980, MD v. 22. 7. 1980, S. 4–7, und v. 23. 7. 1980, S. 1–4. In seiner Botschaft an die Nation, MD v. 28. 7. 1980, S. 5–8, beruft sich Garcia M. u. a. auf den „Militärischen Sozialismus“ des Präsidenten David Toros (1936) und die „nationale Revolution“ unter Barrientos und fordert eine „Agrarrevolution“.

Macht bekannt und anerkannt sind, um neue Regeln der Koexistenz einzuführen“³⁴. Daß damit die hohe Mobilisation der bolivianischen Bevölkerung mit korporativen Strukturen kanalisiert werden kann, erscheint zweifelhaft. Vielmehr bleibt es bei der herkömmlichen tagespolitisch-aktuellen Bündnispolitik mit genehmen Machtfaktoren³⁵. Personelles und nicht institutionelles Agieren steht im Vordergrund, d. h. damit weiterhin im Gegensatz zum Korporativsystem.

In Kolumbien hat das Militär eine stabilisierende Rolle im innenpolitischen System inne in adäquater Weise: Verteidigung des Staates gegen die guerilla und hierbei Repräsentation desselben in gefährdeten Gebieten durch Gestellung des dortigen Gouverneurs³⁶. Das Militär ist zwar ein wichtiger, jedoch gleichrangiger Baustein des kolumbianischen Systems der institutionellen Verschränkung der wichtigsten Interessengruppen mit Einräumung eines Vetorechtes. Die für lateinamerikanische Verhältnisse eigentümlichste Erfindung ist die gemeinsame/alternierende Herrschaft der beiden großen Parteien, der Konservativen und Liberalen, in der Periode der Nationalen Front 1958–1974³⁷: Verfassungsrechtlich abgesichert, stellte jede Partei abwechselnd für vier Jahre den Präsidenten. Damit einher ging die paritätische Aufteilung aller Regierungsposten unter beide Parteien. Hat das Militär gegenüber dem Präsidenten in Sicherheitsfragen ein Vetorecht, die Parteien ein solches in allen all-gemeinpolitischen, so gibt es für wirtschaftliche und soziale Fragen ein derartiges für die großen Wirtschaftsverbände, den fuerzas vivas³⁸: Im Vordergrund stehen die Federación de Cafeteros (FEDECAFE)³⁹ und die Asociación Nacional de Industriales (ANDI), während die Arbeitnehmerorganisationen Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) – kirchlich beeinflusst – und Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) – liberal – demgegenüber kaum politischen Einfluß gewinnen konnten⁴⁰. Ihre Einflußmöglichkeit liegt in der Verbindung zur jeweiligen politischen Partei⁴¹. Nimmt man noch den unübersehbaren Einfluß der Kirche hinzu, so ist das politische System Kolumbiens vervollständigt, ein geschlossenes, in sich verankertes System für Ober- und Mittelschichten ohne adäquate Vertretung sozial Unterprivilegierter und die Intelligenz, sofern sie nicht Karriere im konventionellen Rahmen sucht⁴². Die beiden großen Parteien, wahrhaft Relikte des 19. Jahrhunderts, gründen sich in der Oberschicht und sind daher in der Tat nur Minoritäten⁴³. Das Ergebnis bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen ist dementsprechend eindeutig: Die Wahlenthaltung von 79,9 % dürfte in Lateinamerika einmalig sein. Daß die guerilla bis heute nicht besiegt werden konnte⁴⁴, sondern auch aus akademischen Kreisen ständig Zulauf hat, ist eine wei-

34 MD v. 23. 7. 1980, S. 1. Weiter heißt es in der erwähnten Botschaft an die Nation: Mitwirkung des Volkes durch Organisationen, durch regionale und nationale, städtische und ländliche Organisationen sowie lokaler Arbeiter- und Bauernverbände, alles beginnend von der kommunalen Ebene. Das peruanische Modell klingt an.

35 Am 2. 8. 1980 – dem Tag des Indios – bekräftigte García M. den Pakt mit den Bauern und nannte sich selbst „Präsident der Bauern“, MD v. 5. 8. 1980, S. 3.

36 Zum Einsatz des Militärs gegenüber den vereinten vier Gewerkschaften und ihrem Generalstreik v. 14. 9. 1977 vgl. Drekonja Kornet, in: Lateinamerika-Berichte H. 23 (Mai/Juni 1979), S. 29 ff. (34).

37 Dix, S. 82. 1974 errang der liberale Präsidentschaftskandidat Alfonso López Michelsen 56,2 % der Stimmen, 1978 Julio César Turbay Ayala 49,5 %, vgl. Las Elecciones de 1978 en Colombia, Bogotá 1979, S. 70.

38 Sie planen in einer „acción concertada“ Wirtschaftsmaßnahmen vor, vgl. Política Laboral de Lopez, in: Controversia (Bogotá) No. 50–51 (1977), S. 7.

39 Die nicht nur angesichts der Monokultur Kaffee für die Wirtschaft des Landes wichtig ist, sondern auch angesichts der hohen Zahl der Eigentümer und Beschäftigten der Kaffeeplantagen, nach der Zählung 1970 1,9 Mio., wobei die Zahl der Minifundien außerordentlich groß ist: 101 599 Fincas unter 1 ha hatten nur 4,7 % der Anbaufläche, Economía Cafetera Bd. 1, S. 46.

40 Dix, S. 77/8. Durch Spaltung und Neugründung sind inzwischen zwei weitere Dachorganisationen hinzugekommen: die kommunistisch orientierte Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC) und die sozialdemokratische Confederación General de Trabajo (CGT).

41 Auch diese Abhängigkeit Ergebnis eines Paktes in den dreißiger Jahren, Steffes, in: Wahlen in Lateinamerika – Ein Weg zur Demokratisierung?, Bonn 1979, S. 23 ff. (betr. Kolumbien), S. 23/4.

42 Auf dieses offenbare Manko des kolumbianischen Systems weist Bailey, S. 295/6, zutreffend hin.

43 So selbst Belisario Betancurt, der konservative Präsidentschaftskandidat, in: El Tiempo (Bogotá) v. 14. 11. 1977.

44 Der linksextremistische Movimiento 19. April (M-19-) – benannt nach dem 19. 4. 1970, an welchem General Rojas Pinilla um den Wahlerfolg „betrogen“ worden sei – hat mit der Besetzung der dominikanischen Botschaft in Bogotá vom 27. 2. bis 27. 4. 1980 wieder

tere Seite der Abgeschlossenheit des politischen Systems. Schließlich ist eine weitere Folge der horizontalen Institutionalisierung der politischen Kräfte die völlige Strangulation staatlicher Macht. Diese hat sich zwar in den letzten Jahrzehnten im Amt des Staatspräsidenten konzentriert, dies ist indes nur die Sichtweise im Verhältnis zu sonstigen staatlichen Institutionen, wie etwa dem Kongreß, und besagt nicht viel, da nämlich der Staat insgesamt schwach ist. Die Diskussion um die Schwäche des Staatsapparates und die „Stärkung“ jedenfalls des Staatspräsidentenamtes ist ein ureigenes kolumbianisches Thema. Dieses ist nicht damit erledigt, daß in der letzten Zeit dem Präsidenten umfangreiche Machtbefugnisse übertragen worden sind, da er sie nur nach Maßgabe der institutionalisierten Gruppen einsetzen kann.

Der Blick auf die politischen Strukturen in diesen drei Andenpakt-Ländern zeigt deutlich einen wesentlichen Aspekt des Korporatismus auf, die Notwendigkeit für den Staat, sich selbst um seiner bedrohten realen Existenzgrundlage willen mit den wirtschaftlichen Problemen zu beschäftigen und sich dazu unmittelbar der Wirtschaftsgruppen zu bedienen⁴⁵. Eine gewisse Parallelität, wenn nicht Voraussetzung für das Funktionieren des Korporativsystems ist eine bereits entwickelte Mobilisation der Bevölkerung, wobei die Mitwirkung von einer oder mehreren politischen Parteien auf Dauer nicht ausgeschlossen werden kann (die Beispiele in Perú und Brasilien sollen als Beleg dienen). Die hier behandelten Länder zeigen nicht ein Scheitern von Korporativsystemen, sondern im Gegenteil, daß nicht voll ausgebildete Systeme einen autoritativ-bürokratischen Staat auch wegen dieses Defektes scheitern lassen, vor allem, wenn die Militärregierungen außer dem Sicherheitsapparat einen wirklich machtvollen Staat nicht zu handhaben wissen. Selbstbeschränkung in der Weise, daß die ungeheuren komplexen Wirtschaftsprobleme Fachleuten überlassen werden (so der Versuch in Brasilien und Chile), läßt eher Konturen eines „Regierungsstaates“ erkennen⁴⁶. In Perú konnten die embryonalen Korporativstrukturen im Wettlauf mit der Zeit nicht mehr staatlicherseits weiterentwickelt werden. In Bolivien wurden die ausgebildeten Strukturen um der Bildung singulärer und temporärer Koalitionen willen gekappt. Und in Kolumbien wurden gesellschaftliche Kräfte selektiert, diese in eine horizontale Verschränkung verbracht und zu einer starren institutionellen Dauer-Koalition verbunden, d. h. Ansätze sowohl eines pluralistischen als auch eines korporativen Systems denaturiert. Das Scheitern der hier befragten Militärregime bei den nur deformiert vorhandenen Korporativstrukturen beweist jedenfalls nicht deren Ungeeignetheit zur Konstituierung moderner Staaten, sondern lediglich, daß derartig filigrane Konstruktionen für die Bewältigung komplexer sozio-ökonomischer Sachverhalte in geeignetere Hände als die eines nur in Sicherheitsfragen befangenen Militärregimes gehören.

von sich reden gemacht. Auch späterhin ist es trotz des Amnestieangebots der Regierung immer wieder zu Besetzungen öffentlicher Einrichtungen gekommen, so am 28./29. 7. 1980 die Besetzung einer Radiostation, MD v. 1. 8. 1980, S. 3. Zu den acht Guerillagruppen vgl. den Bericht des Verteidigungsministers Camacho vor dem Kongreß, MD v. 30. 10. 1979, S. 6 ff.

45 Dort, wo die wirtschaftlichen Verhältnisse vergleichsweise günstiger sind wie im Erdöllexportland Venezuela mit einer abgeschlossenen Landreform, kann sich ein pluralistisches Mehrparteiensystem entwickeln. So seit 1959 mit der Präsidentschaft Betancourts und den wechselnden Parteienregierungen, dazu Martz, *The Venezuelan Presidential System*, in: DiBacco, S. 96–116. Der reibungslose Wechsel vom Präsidenten Perez von der Acción Democrática (AD) zu dem des christlich-sozialen Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), Luis Herrera Campins, im März 1979 zeigt das Funktionieren des (praktisch) Zwei-Parteien-Systems in Venezuela.

46 Der Rückzug des Militärs von den nicht bewältigten ökonomischen Problemen zeigt indes, daß jedenfalls für Lateinamerika dieser Hinweis von Herbert Krüger, JuS 1976, S. 215, Anm. 10, keine allzu große Basis hat.