

G I G G A *Focus*

German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Iberoamerika-Kunde

Nummer 11

2006

4,- Euro

ISSN 1862-3573

LATEINAMERIKA

Ethnische Parteien der Andenländer: Von sozialen Bewegungen zu politischen Gestaltern

Tangmar Marmon und Andrea Kramer

Der Einfluss indigener Parteien ist in Lateinamerika heute größer denn je. Ihre politische Bedeutung erreichte im Jahr 2006 mit der Vereidigung von Evo Morales als erstem indigenen Staatspräsidenten einen vorläufigen Höhepunkt.

Analyse:

Die indigenen Bevölkerungsgruppen haben sich seit der Demokratisierung Lateinamerikas selbstbewusst einen immer größeren Platz in der politischen Arena erobert. Indigene politische Partizipation findet längst nicht mehr nur als außerparlamentarischer Protest auf der Straße statt, sondern auch kanalisiert durch ethnische Parteien. Sie nehmen seit einigen Jahren auf nationaler und subnationaler Ebene Regierungsverantwortung wahr.

- Eine Unterscheidung zwischen indigenen sozialen Bewegungen und den politischen Parteien, die aus ihnen hervorgegangen sind, ist längst überfällig, da sich die jeweiligen Politiken häufig nicht decken.
- Die Größe des indigenen Bevölkerungsanteils spielt nicht die entscheidende Rolle bei der Herausbildung ethnischer Parteien. Gewichtigere Faktoren sind vielmehr Armut und ökonomische Ungleichheit innerhalb der Bevölkerung.
- Ethnische Parteien haben es geschafft, lateinamerikanische Demokratien auf der lokalen Ebene um neue, innovative Elemente zu bereichern. Auf nationaler Ebene verfolgen sie jedoch oft eine Politik, die sich allein an kurzfristigen populistischen Erfolgen orientiert.
- Ob ethnische Parteien langfristig ihren Anspruch aufrechterhalten können, eine Alternative zu den so genannten traditionellen Parteien zu sein, muss daher bezweifelt werden.

Key words: Andenländer, Parteien, Demokratie, Entwicklung

Aktuelle Situation

Die politische Bedeutung der indigenen Bevölkerungsgruppen Lateinamerikas trat im so genannten Superwahljahr 2006 mit der Vereidigung des Bolivianers Evo Morales zum ersten indigenen Staatspräsidenten des Kontinents nachdrücklich in das Bewusstsein der Weltöffentlichkeit. In der deutschsprachigen Presse und Wissenschaft wurden ethnische politische Parteien bislang hauptsächlich im Kontext der Proteste und Unruhen gesehen, die zahlreiche Staaten der Region in den letzten Jahren erschütterten und die vielerorts maßgeblich von indigenen Gruppen getragen wurden. Keinesfalls sollten ethnische Parteien jedoch ausschließlich als Protest- bzw. Oppositionsparteien wahrgenommen werden. Indigener außerparlamentarischer Protest und parlamentarische Partizipation sind zwar vielerorts eng miteinander verzahnt, doch stehen ethnische Parteien mittlerweile u.a. in Bolivien, Ecuador und Venezuela national wie subnational auch in der Regierungsverantwortung.

Der Zeitpunkt ist geeignet, eine erste Bilanz zu ziehen. Unser Augenmerk gilt dabei vor allem den programmatischen Ansprüchen sowie dem politischen Handeln ethnischer Parteien und weniger ihren Beziehungen zu außerparlamentarischen Protestbewegungen, obgleich deren Bedeutung natürlich trotzdem nicht unterschätzt werden darf. Denn schließlich konnten sich ethnische Parteien gerade dort einen festen Platz im politischen System erobern, wo indigene Bewegungen als prominente Akteure des außerparlamentarischen Protests eine große Rolle spielten. Dies gilt besonders für Ecuador und Bolivien, wo die bis heute prominentesten und auch in nationalen Wahlen erfolgreichsten ethnischen Parteien anzutreffen sind: Der *Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País* (MUPP-NP, im Folgenden *Pachakutik*) aus Ecuador und der bolivianische *Movimiento al Socialismo* (MAS).

Die Wurzeln des *Pachakutik* liegen in der „Nationalen Organisation Indigener Völker“ CONAIE (*Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*), die des MAS in der Bauergewerkschaft CSU-TCB (*Confederación Sindical Unica de Trabajadores de Bolivia*) und der Gewerkschaft der Kokabauern. Gerade letzteres verdeutlicht einen wesentlichen Bestandteil der ideologischen Herkunft indigener Parteien: Seit der Kolonisierung bis ca. Mitte des vergangenen Jahrhunderts wurden indigene Identitäten nicht oder nur sehr eingeschränkt anerkannt. Folglich gab es auch keine organisierte Vertretung

indigener Interessen. Es kann daher kaum verwundern, dass die langsame Rückeroberung sozialer Rechte und Räume für Indigene eher „klassenbasiert“ stattfand und sich indigene Bevölkerungsteile dabei in erster Linie als Bauern definierten. In der Folgezeit wurden sie von den linken Parteien als Zielgruppe entdeckt, weshalb bis heute starke Loyalitäten zwischen Indigenen und linken Parteien existieren. Diese Entwicklung lässt sich ebenfalls an den heutigen Programmatiken sowie vereinzelt an den Namen indigener Parteien ablesen.

Charakteristika ethnischer Parteien

Die Faktoren, die zur Entstehung ethnischer Parteien beitragen, sind unterschiedlicher Natur. Entgegen einer verbreiteten Annahme spielt die Größe des indigenen Bevölkerungsanteils dabei nicht die entscheidende Rolle. Gewichtigere Faktoren sind vielmehr Armut und ökonomische Ungleichheit innerhalb der Bevölkerung. Ferner können strukturelle Faktoren des politischen Systems wie beispielsweise die Größe von Wahlkreisen und eine Änderung des Wahlrechts die Entstehung indigener Parteien begünstigen (Rice/Van Cott 2006). Von Bedeutung sind ebenfalls ein verändertes indigenes Selbstverständnis und die Aufnahme indigener Anliegen in die Programme verschiedener Parteien. Die vorliegende Analyse konzentriert sich auf Bolivien und Ecuador, da in diesen beiden Ländern ethnische Parteien am erfolgreichsten darin waren, Regierungsverantwortung zu übernehmen und in die nationalen Parlamente einzuziehen.

Politische Parteien werden hier als ethnisch definiert, wenn die Mehrheit ihrer Führungsebene und ihrer Mitglieder sich selbst als Indigene definieren.¹ Gleichzeitig muss die Programmatik der Partei wesentlich durch ethnisch-kulturelle Politikvorstellungen bestimmt sein. Diese Abgrenzung eines ethnischen Elements vom Rest der Bevölkerung trifft in Lateinamerika nur auf die indigenen Bevölkerungsgruppen zu, weshalb die Begriffe „ethnische Partei“ und „indigene Partei“ synonym verwendet werden.

¹ Die anerkannteste Definition von Martínez Cobo (zit. nach Ströbele-Gregor 2004: 6) beschreibt Indigene als „(...) those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories (...) and are determined to preserve, develop and transmit (...) their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems“.

In ihrer Entstehung sind ethnische Parteien eng mit indigenen sozialen Bewegungen verknüpft. Sie stellen letztlich einen Folgeschritt erfolgreicher sozialer Organisation und Interessensvertretung seitens dieser Bewegungen dar. Die ersten indigenen Parteien entstanden Anfang der 1990er Jahre in Kolumbien und sind dort bis heute erfolgreich: Die *Alianza Social Indígena* (ASI) etwa konnte verschiedene Wahlen auf regionaler wie nationaler Ebene gewinnen und ist heute in elf der 32 *departamentos* des Landes vertreten (Rice/van Cott 2006: 714). Weitere ethnische Parteien bildeten sich in Venezuela, Ecuador sowie in Bolivien. In Peru und Chile, wo den Indigenen bis heute der Status einer eigenen Bevölkerungsgruppe nicht zuerkannt wird, entwickelten sich dagegen keine nationalen Parteien mit einem explizit ethnischen Anspruch.

Ethnische Parteien gehen davon aus, dass indigene Wähler am besten durch indigene Abgeordnete vertreten werden. Vor diesem Hintergrund legten sie sich in der Vergangenheit stärker als andere Parteien auf eine begrenzte Klientel fest, was in den lateinamerikanischen Gesellschaften immer wieder die Frage nach ihrer Befähigung im Hinblick auf eine gesamtgesellschaftliche Interessenvertretung aufwarf. Allerdings beschränken sich mittlerweile nur noch wenige ethnische Parteien auf eine exklusiv indigene Programmatik oder Rhetorik. Sowohl *Pachakutik* als auch MAS versuchten, sich auch für nicht-indigene Wählerschichten zu öffnen. Während *Pachakutik* den Weg der Allianzenbildung beschritt und damit 2002 an der Regierung beteiligt wurde, präsentierte der Präsidentschaftskandidat des MAS, Evo Morales, vor der Präsidentschaftswahl im Dezember 2005 in Bolivien den nicht-indigenen Intellektuellen Álvaro García Linera als Vizepräsidentschaftskandidaten und gewissermaßen Gegenfigur zu sich selbst, der der nicht-indigenen Mittelschicht Boliviens als Identifikationsfigur dienen sollte.

Ein Problem ethnischer Parteien besteht darin, dass die indigene Identität eine askriptive ist, die – je nach persönlicher Bedürfnislage und soziopolitischer Konjunktur – angenommen oder abgelegt wird. Immer wieder versuchten und versuchen Indigene ihre indigene Identität abzulegen, etwa wenn sie jene als Hindernis auf dem Weg zu Bildung, Arbeit oder sozialer Anerkennung ansehen. Seit der Demokratisierung der lateinamerikanischen Staaten ist „indigen“ jedoch immer stärker mit der Konnotation versehen worden, dass für eine traditionell rechtlose Bevölkerungsgruppe nun die Zeit gekommen sei, ihre Rechte einzufordern. Im

Einklang mit der demokratischen Regierungsform wurden politisch-institutionelle Artikulationsmechanismen als besonders wirksames Mittel angesehen, jene Rechte durchzusetzen. Die logische Folge daraus war die Gründung indigener Parteien. Dabei bildete sich schnell eine Agenda heraus, auf die sich die meisten indigenen Gruppen einigen konnten und die im Wesentlichen auf die folgenden Punkte eingegrenzt werden kann: Forderung von Autonomie; mehr Repräsentation im Rahmen politischer Institutionen; Erlangung von Eigentum bzw. eine angemessene Beteiligung an den natürlichen Ressourcen des Staates; die Durchsetzung von Agrarreformen und die Umverteilung von Land.

Nur noch wenige ethnische Parteien sehen sich somit ausschließlich als Interessenvertretung der indigenen Bevölkerung.² *Pachakutik* und MAS basieren zwar traditionell auf der Behauptung einer indigenen Identität, wollen sich aber darüber hinaus für nicht-indigene Gesellschaftsgruppen wählbar machen. Hierzu präsentierten sie sich, vor allem in Wahlkämpfen, als moderne Alternative zu den so genannten „traditionellen“ Parteien: Diese seien von Korruption unterwandert und ihre Kandidaten würden zu ihren Wählern eine Patron-Klient-Beziehung unterhalten, die die Demokratie unterhöhle. Davon grenzten sich beide ethnische Parteien ab, indem sie sich als neue, nicht von Korruption „zerfressene“ Parteien darstellten. Mit dem prominenten Stellenwert, den die Korruptionsbekämpfung in ihrer Programmatik einnimmt, werden dabei durchaus auch nicht-indigene Wähler angesprochen.

Der gleichzeitige Anspruch, einerseits die genuine Vertretung indigener Interessen zu sein und andererseits auch von nicht-indigenen Gesellschaftsschichten gewählt zu werden, stellt jedoch ein Dilemma dar, sind beide Ziele doch nicht ohne weiteres miteinander vereinbar. Der Erfolg beim gleichzeitigen Umwerben indigener und nicht-indigener Wähler hängt wesentlich von der Gesellschaftsstruktur und der politischen Konjunktur des jeweiligen Landes ab. Im Fall Boliviens – mit einem indigenen Bevölkerungsanteil von ca. 60% – konnte Evo Morales die Präsidentschaftswahl (und der

² Eine Ausnahme stellt etwa der radikal-indigene MIP (*Movimiento Indígena Pachakutik*) dar, der unter seinem Führer Felipe Quispe den modernen bolivianischen Staat zerstören will und stattdessen einen indigenen Staat errichten will. Der MIP zeichnet sich durch eine radikale und rassistische Rhetorik aus. Bei den Wahlen 2005 erzielte er jedoch nur noch 2,2 % der Stimmen und stellt damit im bolivianischen Parlament keine Abgeordneten mehr.

MAS eine Parlamentsmehrheit) gewinnen, indem er dem indigenen Bevölkerungsteil eine angemessene Interessenvertretung versprach und der Gesamtbevölkerung gleichzeitig eine Politik größerer sozialer Gerechtigkeit und Integration. Da aus den letzten beiden Punkten im Wesentlichen die Ursachen der sozialen Konflikte, der Straßenblockaden und der Regierungsstürze seit 2003 resultieren, ist es nicht verwunderlich, dass MAS und Morales auch in den *departamentos* des östlichen Tieflandes, die mehrheitlich von nicht Indigenen (und gleichzeitig der bolivianischen Oberschicht) bewohnt werden, bedeutende Stimmenanteile bekam (Jost 2006: 4). Die Partei profitierte aus einer Protestmüdigkeit innerhalb der bolivianischen Bevölkerung. Sichtbar wurde diese u.a. in der weithin verbreiteten Meinung, dass Boliviens einziger Ausweg aus der Krise und Selbstblockade ein radikaler Politikwechsel sei, der sich in diesem Fall in Morales' Person manifestierte. Auch traute man Morales als einzigem Kandidaten zu, die vielfältigen sozialen Bewegungen, die einen Großteil des Protests der Jahre 2002-2005 getragen hatten, mit seiner Politik zufriedenstellen zu können (vgl. Marmon 2005).

Im Fall der ecuadorianischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom 15. Oktober 2006 war die Ausgangslage für *Pachakutik* weniger komfortabel: Die Proteste, die am 20. April 2005 die Regierung Gutiérrez zu Fall gebracht hatten, waren mit den Protesten in Bolivien nicht vergleichbar, da sie von Ecuadors mehrheitlich nicht-indigener Mittelschicht ausgingen. Gutiérrez hatte zunehmend autokratisch regiert; nachdem er den Obersten Gerichtshof aufgelöst hatte, ging die ecuadorianische Bevölkerung auf die Straße, um für die Demokratie und gegen die amtierende Regierung zu demonstrieren. *Pachakutik* hatte Gutiérrez 2002 bei den Präsidentschaftswahlen unterstützt, zog sich jedoch nur acht Monate später aus der Regierung zurück. Die Partei (wie auch ihre Mutterorganisation CONAIE) hatte damals ein uneinheitliches Bild abgegeben: sie war hin- und hergerissen zwischen einem Rückzug aus der Koalition mit Gutiérrez und dem Verbleib an der Macht – ein fatales Verhalten, das sonst von indigener Seite der traditionellen politischen Elite vorgeworfen wird. Des Weiteren tauchte mit Rafael Correa – einem Unabhängigen, der erst kurz vor den Wahlen seine eigene Partei gründete – ein vielversprechender Präsidentschaftskandidat auf, der zudem viele Positionen vertrat, mit denen sich *Pachakutik* zuvor vom übrigen politischen Spektrum abgrenzen konnte. Dies mag letztlich einer der Gründe dafür sein, dass

der Präsidentschaftskandidat der *Pachakutik*, Luis Macas, keine 3% der Wählerstimmen erhielt.

Ein großes Problem ergibt sich für ethnische Parteien in der Ansprache ihrer potentiellen Wähler: Sie versuchen in der Regel das Bild einer homogenen indigenen Wählerschaft zu generieren, innerhalb derer ein Interessenausgleich kaum nötig ist. Es wird eine Dichotomie konstruiert, deren Prinzip lautet: „wir Indigene“ vs. „jene Weißen“. Nicht zuletzt historisierende Reden und ständige Vergleiche mit der Kolonialzeit sollen solche Polarisierungen verstärken.³ Eine einheitliche Front indigener Interessen gibt es jedoch weder in der Wählerschaft des *Pachakutik* noch des MAS. *Pachakutik* beispielsweise ist intern nahezu ständig zerstritten, weil man sich nicht darauf einigen kann, wie man divergierende Interessen der Tiefland- und Hochland-Indigenen vereinbaren und in eine kohärente Politik übersetzen könnte. Dies hat zur Folge, dass ein Großteil der traditionellen Wählerschaft des *Pachakutik* die nationalen indigenen Dachverbände CONFENIAE (*Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana*) bzw. CONAIE als die besseren Interessenvertretungen ansieht. Damit wird *Pachakutik* nicht dem Anspruch gerecht, aus dem heraus es von den genannten Verbänden gegründet wurde: nämlich eine institutionalisierte Interessenvertretung der indigenen Bevölkerungsteile im parlamentarischen System zu sichern.

Indigene Parteien und ihr Verhältnis zum Staat

Mit Verweis auf die historische Entwicklung seit der Kolonisierung Lateinamerikas betonen indigene Bevölkerungsgruppen immer wieder, dass sie realiter mit weniger Rechten und Chancen ausgestattet sind als der nicht-indigene Bevölkerungsteil. Dies entspricht auf bittere Weise der Realität: Armut ist in Lateinamerika immer noch ein Problem ländlicher, strukturschwacher Regionen und trifft damit vor allem Indigene unverhältnismäßig hart.⁴ Langzeitstudien der Weltbank zeigen auch, dass Indigene bis zu vier Jahre weniger Schulbildung erhalten haben als nicht-Indigene. Dieses Defizit wirkt sich

³ Beispielhaft hierfür ist Morales' Rede anlässlich seiner Amtseinführung, die er mit einer Gedenkminute u.a. für Manco Inca, Tupac Katari und Tupac Amaru begann.

⁴ In Bolivien etwa liegt der Einkommensmedian der indigenen Bevölkerung um 25% niedriger als es nötig wäre, um ihre Grundnahrungsbedürfnisse zu befriedigen (vgl. Hall/Patrinós 2004).

im Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt unmittelbar nachteilig aus. Insgesamt stellte die Weltbank fest, dass Indigene mit einer 16% (Ecuador) bzw. 13% (Bolivien) größeren Wahrscheinlichkeit in Armut leben als nicht-Indigene. Dies ist keine statistische Übung, sondern lässt sich in der Lebensrealität beider Länder täglich beobachten. Sie setzt sich aus verschiedenen Faktoren struktureller Benachteiligung zusammen: Strukturschwäche im ländlichen (mehrheitlich indigen bewohnten) Raum, ein *urban bias* bei der Mittelzuweisung seitens der Zentralregierung, Bildungsreformen, die in der Vergangenheit nicht auf die Bedürfnisse der Indigenen eingegangen sind (etwa durch bilingualen Unterricht), etc.

Diese Benachteiligung wirkt sich auch auf das politische System aus. Gerade die Indigenen verspüren eine starke Parteienverdrossenheit. Parteien genießen in Lateinamerika ohnehin ein geringes Ansehen und Populisten, die schnelle Lösungen versprechen, erzielen erstaunliche Erfolge bei Wahlen. Dies wurde z.B. im sehr populistisch ausgetragenen Wettbewerb zwischen den verbliebenen Präsidentschaftskandidaten Noboa und Correa in Ecuador deutlich.

Indigene Parteien versuchen sich der Parteienverdrossenheit zu entziehen, indem sie sich dem politischen System gegenüber kritisch positionieren. Sie machen die Demokratie und deren Institutionen für die traditionellen Probleme wie Korruption, Armut und Misswirtschaft verantwortlich. Dabei bedienen sie bei den Wählern zum einen Instinkte, die sich in vielen von Populismus geprägten Jahren entwickelten, so etwa der Ruf nach der *mano dura*, d.h. einem Staatsoberhaupt, das mit starker Hand für Ordnung Sorge. Zum anderen versuchen sie aber auch, eine diffuse indigene Bedürfnislage der Andersartigkeit zu befriedigen: Die Forderung nach Anerkennung eigener kultureller Werte und Rechte stand für die indigene Bevölkerung seit der Demokratisierung in Lateinamerika in engem Zusammenhang mit dem Anspruch, nicht an die Spielregeln des politischen Systems westlicher Prägung gebunden zu sein. Dies stellte einen dauerhaften Bruch für die politische Partizipation der Indigenen dar.

Auch heute bleibt das Verhältnis der Indigenen zum Staat zwiespältig. Zwar erkannten sie mit der Gründung von Parteien und der Teilnahme an Wahlen die Regeln des politischen Systems als auch für sie verbindlich an, doch die Forderung nach einer grundlegenden Neuordnung des staatlichen Systems ist erhalten geblieben. Gestützt auf die Kritik am neoliberalen Wirtschaftssystem, an Korruption und intransparenter Entscheidungsfindung von

Volksvertretern in Kongress und Regierung fordern sowohl Präsident Morales und der MAS als auch *Pachakutik* eine *refundación*, d.h. eine Neugründung des Staates durch eine verfassungsgebende Versammlung. Das Gesamtbild, das MAS und *Pachakutik* präsentieren, erscheint vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Kritik am politischen System dergestalt nicht sehr konsistent: Die Patentlösung für die Probleme des Staates soll ausgerechnet in einer Neuformulierung (und damit impliziten Stärkung) seiner zentralen Institution, der Verfassung, liegen.⁵

Eine weitere Inkonsistenz im Verhältnis ethnischer Parteien zum Staat ergibt sich daraus, dass der Staat zwar weithin mit Verachtung betrachtet und als Instrument der traditionellen Eliten zur Unterdrückung Indigener charakterisiert wird, das linksgerichtete Politikverständnis der meisten indigenen Parteien dennoch gleichzeitig eine zentrale Stellung des Staates in Politik und Wirtschaft vorsieht. Als Mitglied der jeweiligen nationalen Regierungen sahen und sehen sowohl *Pachakutik* als auch MAS die Zentralregierungen in der Verantwortung, federführend die anvisierten großen Reformen einzuleiten und umzusetzen.

Indigene Parteien in Regierungsverantwortung

Um die Charakteristika der politischen Partizipation ethnischer Parteien zu beleuchten, sollen im Folgenden zwei Beispiele – eines auf der lokalen Ebene, ein nationales – näher betrachtet werden.

*Partizipative Haushaltsverwaltung in Cotacachi*⁶

Der ecuadorianische Staat ist in Zentralstaat, Provinzverwaltung, Kommunalverwaltung und ländliche Ortsteilräte gegliedert. Die Kommunen verfügen über gesetzlich garantierte Transferzahlungen sowie über eigene Steuereinnahmen und entscheiden autonom über die Verwendung dieser Mittel. Allerdings werden diese Entscheidungen in vielen

⁵ Dass eine neue Verfassung selbstverständlich nicht das Verhalten der Akteure, v.a. der Parteien ändert und somit per se kein Mittel gegen Korruption darstellen kann, wird zwar in der internationalen Literatur immer wieder betont, scheint aber vielen politischen Entscheidungsträgern entweder nicht bewusst zu sein oder wird von ihnen ignoriert. Darüber hinaus sind die bereits bestehenden Verfassungen der verschiedenen Länder in ihrer Qualität meist ebenbürtig mit z.B. der Verfassung der USA oder Deutschlands.

⁶ Die folgenden Ausführungen basieren auf Untersuchungen der GTZ, einem Vortrag von sowie einem persönlichen Gespräch mit Dr. Auki Tituaña.

Regionen Ecuadors immer noch von den autoritären lokalen Eliten gefällt, die wenig Rücksicht auf die Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung nehmen.

Seit 1996 wird die Gemeinde Cotacachi vom indigenen Bürgermeister Dr. Auki Tituaña regiert, der bis Anfang 2006 noch als möglicher Präsidentschaftskandidat für *Pachakutik* gehandelt wurde, sich aber letztlich innerparteilich nicht gegen Luis Macas durchsetzen konnte.⁷ Tituaña etablierte in Cotacachi mit der *Asamblea de Unidad Cantonal* (AUC) ein grundlegend neues Instrument der Partizipation. Die AUC, die jährlich zusammentritt, spiegelt in ihrer Zusammensetzung einen Interessenausgleich zwischen verschiedenen Gemeindegebieten, Geschlechtern, Generationen und Sektoren sowie zwischen Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung wider. Ihr Ziel ist es, alle potentiell betroffenen Akteure an der Haushaltsverteilung und politischen Entscheidungen zu beteiligen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, kann sich die Zusammensetzung der AUC jährlich verändern. Die Kommunalverwaltung versteht die AUC als ein direktdemokratisches Instrument. Entsprechend groß fallen mit ca. 700 Beteiligten die Versammlungen aus.

Die Kernaufgabe der AUC ist die Verhandlung der Haushaltsverteilung der Kommunalverwaltung. Obgleich ihr Beschluss zwar für die Verwaltung nicht bindend ist, hat diese sich bis heute immer an ihn gehalten. Die wichtigsten Punkte, die bei der Haushaltsaufstellung berücksichtigt werden sollen, sind: angemessener territorialer Ausgleich bei der Mittelverwendung, besondere Förderung alleinstehender Frauenhaushalte, besondere Beachtung und Belohnung von Eigeninitiativen, Alphabetisierungsprogramme und die flächendeckende Sicherstellung der Grundversorgung. Die Verwaltung unterstützt die AUC durch Beratung und transparente Haushaltsführung. In diesem Rahmen findet auch *Capacity-building* durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (GTZ, DED, CIM) statt. Um eine effektive, effiziente und transparente Mittelverwendung sicherzustellen, wurde zudem ein unabhängiges, aus technischen Experten bestehendes Kontrollgremium, die *Veeduría Social*, ins Leben gerufen.

Die partizipative Haushaltsführung durch Bürger und Verwaltung in der Gemeinde Cotacachi stellt

ein erfolgreiches Beispiel dafür dar, wie indigene Politikvorstellungen traditionelle Machtstrukturen aufbrechen und nachhaltige Entwicklung schaffen können. Auki Tituaña betont stets, dass die Grundlage seines Regierungshandelns indigene Werte, indigener Gemeinschaftssinn und eine Vision ganzheitlicher, nicht marktradikaler Entwicklung seien. Der Mechanismus der Bürgerversammlung lehne sich an diesen indigenen Gemeinschaftssinn an und schaffe bei der Bevölkerung ein Bewusstsein für ihre demokratischen Partizipationsmöglichkeiten und ihre Verantwortung. Dennoch bleibt es für viele Bewohner, vor allem aus entfernter gelegenen ländlichen Gebieten, schwierig, bei den Versammlungen und Konsultationen präsent zu sein.

Die Entwicklungserfolge des Modells sind nicht zu übersehen: Rund 70% der kommunalen Investitionen werden in Cotacachi heute im ländlichen Raum getätigt. Dadurch konnte die Alphabetisierung deutlich gesteigert werden und die Wasser- und Stromversorgung der Bevölkerung stieg von knapp 50% auf 90%. Konflikte zwischen denjenigen, die ihre Rechte und ihren Besitzstand gefährdet sahen, und den neuen politischen Akteuren konnten wirkungsvoll mediatisiert werden.

Diskrepanz zwischen Rhetorik und Regierungshandeln in Bolivien

Die Regierung Morales hatte bei ihrem Amtsantritt nicht nur in starkem Maße ihren Anspruch auf die Vertretung indigener Interessen betont, sondern auch hohe Erwartungen bei den Indigenen geweckt. Diese konnten bisher jedoch kaum eingelöst werden. Die Regierung vermittelt den Eindruck einer relativ unkoordinierten, unsoliden Amtsführung. Dies ist nicht zuletzt der Ernennung eines überwiegend unerfahrenen Kabinetts zuzuschreiben⁸, das generell als Zugeständnis an die sozialen Bewegungen und zusätzliche Distanzierung von der traditionellen Politik verstanden wurde.

Eines der im Wahlkampf am lautesten propagierten Ziele der Regierung Morales war die Nationalisierung der natürlichen Ressourcen. Diese Nationalisierung wird von den Indigenen Boliviens (wie im Übrigen auch Ecuadors) seit langem gefordert. In Bezug auf die Gasvorkommen inszenierte Morales am 1. Mai 2006 eine Nationalisierung, indem er die Armee schlagzeilentragend vor den Anlagen

⁷ Interessanterweise konnte sich der nominierte Kandidat Rafael Correa beim innerparteilichen Nominierungskongress der *Pachakutik* im April dieses Jahres nicht gegen Tituaña durchsetzen. Correa werden mittlerweile im zweiten Wahlgang gegen Álvaro Noboa am 26. November die besseren Chancen eingeräumt.

⁸ Viele der ernannten Minister entstammen Gewerkschaften oder sozialen Bewegungen und verfügen über keine Regierungserfahrung oder Erfahrung in der Parlamentsarbeit.

des brasilianischen Unternehmens Petrobras auf Boliviens größtem Gasfeld aufmarschieren ließ (ohne dabei jedoch den Betrieb der Produktionsanlagen zu stören). Tatsächlich erwarb die Regierung jedoch eine Aktienmehrheit der Gasunternehmen. Damit kontrolliert der Staat nun 81% der nationalen Gasproduktion und 56% der Gasreserven (IMF 2006: 36). Die Regierung versprach, die Einnahmen aus dem Gasgeschäft zur Armutsreduktion zu verwenden. Dem steht jedoch eine ungenügende Fiskaldezentralisierung gegenüber, denn diese Abgaben werden den *departamentos* zugewiesen, in denen die Gas- und Ölvorkommen liegen. Damit verdienen die *departamentos* Tarija und Santa Cruz im reichen Tiefland nach der Nationalisierung noch mehr, als sie bereits in der Vergangenheit verdienten – weit über die Hälfte aller Steuern und Abgaben auf Kohlenwasserstoffe. Die Nationalisierungspolitik der Regierung Morales, die ohne Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzausgleich zwischen den *departamentos* stattfand, läuft damit Gefahr, die Disparitäten zwischen den traditionell reichen östlichen Tieflandgebieten und dem armen Altiplano noch weiter zu verstärken.

Zusätzlich eingeschränkt wird die Handlungsfähigkeit des Zentralstaates durch die Tatsache, dass die *departamentos* einem Gesetz über die Gas- und Ölvorkommen (*Ley de Hidrocarburos*) entsprechend mit erheblich mehr Einnahmen aus dem Gas- und Ölgeschäft rechnen können, ohne dass daraus jedoch Verpflichtungen hinsichtlich deren Verwendung (z.B. für Armutsbekämpfungsprogramme) abgeleitet worden wären. Die Gelegenheit zu einer stärker staatlich kontrollierten Armutsreduktion wurde also verpasst. Man muss dem MAS zwar zugestehen, dass das Gesetz über die Gas- und Ölvorkommen noch auf die Vorgängerregierung zurückgeht. Doch unternahm die neue Regierung keine Reform desselben und kommt damit ihrem Wahlversprechen, die Armut durch die seit langem geforderten Nationalisierungen der natürlichen Ressourcen zu reduzieren, bislang nicht nach.

Fazit

Die beispielhafte Betrachtung ethnischer Parteien auf nationaler und subnationaler Ebene lässt kein einheitliches Urteil zu. Die meisten ethnischen Parteien sind nach wie vor durch ein gespaltenes Verhältnis zum Staat geprägt, selbst wenn sie diesen repräsentieren. Ihre Herkunft und starke Verwurze-

lung in den sozialen außerparlamentarischen Protestbewegungen und Gewerkschaften lässt sich bis heute erkennen und beeinträchtigt ihre Regierungs-Performance mehr, als dass sie dienlich wäre. Dennoch haben die ethnischen Parteien einen enormen Beitrag dazu geleistet, dass indigene Bevölkerungsgruppen ihre traditionelle Rechtlosigkeit und eine politische Unterworfenheit weitgehend überwinden konnten.

Insgesamt müssen die ethnischen Parteien als Bereicherung der lateinamerikanischen Demokratien verstanden werden, auch wenn sie sicher nicht in dem Maße eine Alternative zu den traditionellen Parteien darstellen, wie sie dies selbst immer wieder betonen. Während die Regierungsbilanzen auf nationaler Ebene bisher eher skeptisch beurteilt werden müssen, bewegen ethnische Parteien auf subnationaler Ebene viel und bereichern die Demokratien ihrer Länder um innovative Instrumente. Wenn sie zukünftig imstande sind, ihr zwiespältiges Verhältnis zum demokratischen System aufzugeben und ihrem eigenen Anspruch, demokratischer und weniger korrupt zu sein hingegen nachkommen, besteht Anlass zur Hoffnung, dass sie sich zu langfristigen Garanten einer nachhaltigen Armutsbekämpfung in den Andenländern entwickeln.

Literatur

- Hall, Gillette/Patrinós, Harry Anthony (2004): *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*. Washington.
- IMF (2006): *Bolivia: Selected Issues*. IMF Country Report No. 06/273. Washington.
- Marmon, Tangmar (2006): *Bolivien zwischen Protest und Staatsversagen*, in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.): *Bolivien*. Berlin, S. 183-209.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York.
- Rice, Roberta/Van Cott, Donna Lee (2006): *The Emergence and Performance of Indigenous Peoples' Parties in South America*, in: *Comparative Political Studies* 39:6, S. 709-732.
- Ströbele-Gregor, Juliana (2004): *Indigene Völker und Gesellschaft in Lateinamerika*, in: GTZ (Hrsg.): *Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit*. Eschborn, S. 1-27.
- Van Cott, Donna Lee (2005): *From Movements to Parties in Latin America*. Cambridge.

■ Die Autoren

Tangmar Marmon arbeitet im Sektorvorhaben Internationale Waldpolitik für die GTZ. 2004 arbeitete er als Gutachter für die Delegación Presidencial Anticorrupción in Bolivien sowie für die Friedrich Ebert-Stiftung in Bolivien. Email: tangmar.marmon@gtz.de

Dr. Andrea Kramer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Rechtswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen. Sie arbeitet derzeit an einem Forschungsvorhaben zu verfassungsgebenden Versammlungen in Lateinamerika. Email: Andrea.Kramer@recht-uni.giessen.de

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Seit Oktober 2006 läuft das von der Fritz-Thyssen-Stiftung geförderte Projekt: "Conflict Management through Institutional Engineering: Ethnic Party Bans in Africa" von Anika Becher/Matthias Basedau in Zusammenarbeit mit Matthijs Bogaards/Christof Hartmann/Peter Niesen.

■ DÜI/GIGA-Publikationen zum Thema

Jost, Stefan (2006): Bolivien nach dem politischen Erdbeben, in: GIGA-Focus Lateinamerika 02-06. Hamburg: IIK.

Kurtenbach, Sabine et. al. (Hrsg.) (2004): Die Andenregion. Neuer Krisenbogen in Lateinamerika. Frankfurt/M.: Vervuert.

Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 45 (2001): Andenländer. Alte und neue politische Akteure in den zentralen Andenländern. Hamburg: IIK.

Marmon, Tangmar (2005): Bolivien hat die Wahl: Welchen Weg wird der neue Präsident einschlagen? In: Brennpunkt Lateinamerika 23-05. Hamburg: IIK.

--- (2005): Bolivien – auf dem Weg in die Unregierbarkeit? Der dritte Präsident in drei Jahren, in: Brennpunkt Lateinamerika 12-05. Hamburg: IIK.

Minkner-Bünjer, Mechthild (2005): Munizipalwahlen in Bolivien: Politische Partizipation im Test, in: Brennpunkt Lateinamerika 06-05. Hamburg: IIK.

Quiroga, Yesko (2006): Bolivien: Revolution in der Demokratie?, in: Lateinamerika Analysen 14, Hamburg: IIK.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Lateinamerika* wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Sebastian Huhn; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Nina Grabe; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Iberoamerika-Kunde

IMPRESSUM