

## Chile nach zwanzig Jahren »Concertación«

Eine erfolgreiche Demokratie in Lateinamerika

Claudia Zilla

Mit dem Amtsantritt von Sebastián Piñera am 11. März findet der erste Machtwechsel in Chile seit der Redemokratisierung statt. Aus den Gründungs- und den nachfolgenden Wahlen ging stets dieselbe Mitte-Links-Parteienkoalition siegreich hervor: die »Concertación de Partidos por la Democracia«. Diese Kontinuität zeugt von der institutionellen Stabilität und dem breiten gesellschaftlichen Grundkonsens, die das Land im regionalen Kontext auszeichnen. Chile hat sich zu einer konsolidierten Demokratie entwickelt und weicht darin von vielen lateinamerikanischen Trends der letzten Dekaden ab. Fortschritte in der Bekämpfung der sozialen Ungleichheit und bei der Modernisierung des Staates würden es als demokratisches Musterland weiter konsolidieren. Das Erdbeben von Ende Februar verlangt Chile vermehrte Anstrengungen ab.

Die *Concertación*-Regierungen, an der die Christdemokraten (PDC), die Sozialisten (PS und PPD) und Sozialdemokraten (PRSD) beteiligt waren, wurden wiederholt bestätigt. Dies steht in starkem Kontrast zu der häufigen Abwahl lateinamerikanischer Regierungsparteien sowie zu den »zivilen Putschen«, durch die zahlreiche Präsidenten der Region frühzeitig zum Rücktritt gezwungen wurden. Man denke nur an die Nachbarländer Argentinien, Bolivien und Peru. Die Kontinuität bei den Regierungsparteien ging in Chile aber stets mit einem Personalwechsel im Präsidentenamte einher. Denn im Unterschied zu vielen Staaten Lateinamerikas (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Dominikanische Republik, Ecuador, Kolumbien und Venezuela) wurde hier keine Verfassungsreform durchgeführt, um

die unmittelbare Wiederwahl des Präsidenten zu ermöglichen. Bislang haben drei der Parteien (PDC, PPD und PS) den Präsidenten bzw. die Präsidentin gestellt.

### Die Vergangenheit als Konfliktlinie

Die konstant hohen Stimmenanteile der *Concertación* resultierten zweifelsohne aus ihrer guten Regierungsarbeit. Sie profitierte aber auch von einer Konfliktlinie, die auf das Referendum des Jahres 1988 (bei dem über die Fortsetzung der Pinochet-Regierung abgestimmt wurde) zurückging und – durch das Wahlsystem verstärkt – einen bipolaren Parteienwettbewerb vorstrukturierte: Die Pinochet-Gegner (*Concertación*-Parteien) standen dabei denjenigen konservativen Kräften gegenüber, die sich als

Erben Pinochets verstanden (UDI) oder die Politik seiner Regierung weitestgehend teilen (RN). Im Unterschied zu anderen lateinamerikanischen Staaten, etwa Argentinien, zogen breite Teile der chilenischen Gesellschaft eine durchaus positive Bilanz des autoritären Regimes, zum Beispiel hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Modernisierung. Und dies spiegelte sich in einem bedeutenden Stimmengewicht des konservativen Lagers wider.

Ein weiteres Erbteil der jungen Demokratie waren die Erinnerungen an die konfliktträchtige Regierungszeit des Sozialisten Salvador Allende (1970–73). Die traumatischen Erfahrungen aus dieser vorautoritären Zeit mit seinem hochpolarisierten Parteiensystem veranlassten politische Akteure und die Wählerschaft, zur politischen Mitte zu streben, Konflikte zu meiden und eine Verständigung über Gegensätze hinweg zu suchen.

Wie in keinem anderen Land Lateinamerikas bekannten sich die traditionellen politischen Parteien zu ihrer Mitverantwortung für den Zusammenbruch der Demokratie im Jahr 1973. So entstand auf der Grundlage latenter Ängste vor Konflikten und vor ideologischer Polarisierung eine »Demokratie der Kompromisse«. Auch wenn sie sich wiederholt den Schatten der Vergangenheit stellen musste (z.B. durch die Festnahme Pinochets in Großbritannien), konnte sie doch stets die Erfahrung machen, dass sie als stabile Demokratie Belastungen standhielt. Diese positiven Erfahrungen und der Tod Pinochets führten zu einer Abschwächung des »Vergangenheitsfaktors«, der allerdings noch immer nicht vollkommen verschwunden ist.

### **Der graduelle Reformismus**

Der chilenische Übergang zur Demokratie wurde sehr stark durch das bis dahin regierende Militär kontrolliert. Die Streitkräfte (und Pinochet) behielten nach dem Regimewechsel 1990 eine Reihe von Vorrechten. Die Verfassung, Grundlage der heutigen politischen Ordnung, stammt aus dem Jahr

1980, wurde unter der Pinochet-Diktatur konzipiert und durch ein zweifelhaftes Plebiszit angenommen. Es war ein Anliegen aller *Concertación*-Regierungen, die sogenannten »autoritären Enklaven« konsequent, aber behutsam abzubauen. Das schleppende Tempo dieses Abbaus verleitet einige Beobachter zu dem kritischen Urteil, Chile befinde sich in einer »ewigen Transition«.

Anders als beispielsweise Bolivien, Ecuador und Venezuela erlag Chile nicht der Versuchung, den Staat durch Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung neu zu gründen. Vielmehr hat das Parlament zwischen 1991 und 2009 fast jährlich Reformen der »Verfassung Pinochets« beschlossen. Der in vielen Staaten Lateinamerikas herrschende Trend, immer längere und detailliertere Verfassungen zu verabschieden, die Regulierungskodizes gleichen, hat Chile nicht erfasst: Seine aktuelle Verfassung gehört mit 122 Artikel zu den kürzesten des Subkontinents (Venezuela: 350; Bolivien: 411). Mit dem graduellen Reformismus ging eine allmähliche, jedoch stetige Demokratisierung Chiles einher.

### **Die Zentralität politischer Parteien**

In Chile haben Parteien – wie sonst nur in wenigen anderen lateinamerikanischen Ländern – das Monopol der politischen Repräsentation inne. Das hochinstitutionalisierte Parteiensystem blieb von den Auflösungstendenzen verschont, die in den meisten Ländern der Region wirksam waren. Die Gesellschaft weist zudem einen geringen Mobilisierungsgrad auf: Nennenswerte Protest-, soziale, ethnische Bewegungen oder neue Wahlakteure sind seit der Transition nicht entstanden. Dabei übt die steigende Komplexität und Differenzierung der Gesellschaft einen gewissen Anpassungsdruck auf die Parteien aus. Die sozioökonomische Entwicklung, die auch materielle Verbesserungen für alle Bürgerinnen und Bürger mit sich brachte, schwächte die parteipolitische Identifikation und verstärkte

te den Interessenpluralismus und die Notwendigkeit symbolischer Integration.

### **Wachstum und Armutsreduzierung**

Die Wirtschaftspolitik der *Concertación*-Regierungen, die sich durch Stabilität auszeichnete, zeigte sogar weitgehende Kontinuitäten zur Politik der Pinochet-Regierung. So wurden die makroökonomischen Leitlinien beibehalten und durch eine aktive und breit angelegte Sozialpolitik ergänzt. Chile konnte hohe Wachstumsraten verbuchen, die über dem regionalen Durchschnitt lagen. Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen belegte Chile im Jahr 2008 hinter Argentinien (9 885 US-Dollar) und Uruguay (8 162 US-Dollar) den drittbesten Platz (6 235 US-Dollar) in Lateinamerika (ohne Karibik).

Nach Ausweis einer Reihe von Indizes, die sozioökonomische und demokratische Qualitäten messen, nimmt Chile im regionalen Kontext Spitzenplätze ein: Es herrschen ausgeprägte marktwirtschaftliche Freiheiten, geschäftsfreundliche Regulierungen, Vertragssicherheit und ein geringes Maß an Korruption – sämtlich Aspekte, die auf ausländische Direktinvestitionen stark anziehend wirken.

Wirtschaftswachstum, Einkommensverbesserungen und zahlreiche Sozialprogramme haben die Armut stark sinken lassen (um 52 Prozent). Weniger eindeutig war die Entwicklung der Arbeitslosenquote, die in den letzten zwanzig Jahren um einen verträglichen Wert von zwischen 10 und 7,7 Prozent schwankte.

Kaum positive Veränderung erfuhr hingegen unter den Regierungen der *Concertación* die soziale Ungleichheit, die in den fortbestehenden Defiziten staatlicher Bildungs- und sozialer Sicherungssysteme begründet ist. Das Fehlen sozialer Gerechtigkeit bleibt eine zentrale strukturelle Schwäche Chiles, die der Chancengleichheit und der sozialen Mobilität abträglich ist. Auch wenn die Steuerbelastung in Chile über dem lateinamerikanischen Niveau liegt, rangiert sie mit knapp 20 Prozent

noch immer weit unter dem Durchschnitt der Industriestaaten (G7: rund 37 Prozent). Zudem finden 40 Prozent der wirtschaftlichen Aktivitäten im informellen Sektor statt, und das überwiegend auf der Mehrwertsteuer basierende Steuersystem wirkt sich stark regressiv aus; die Umverteilungseffekte sind entsprechend gering.

### **Außenpolitische Weltoffenheit**

Die *Concertación*-Regierungen haben eine unauffällige und konziliante, zugleich aber selbstbewusste Außenpolitik betrieben und sich um gute Beziehungen zur Nachbarschaft bemüht. Dies verlangte nicht selten einen Balanceakt, vor allem im Hinblick auf die bestehenden Grenzkonflikte mit Peru und Bolivien, die Kontroversen um die Gaslieferungen mit Argentinien und die konfrontative Außenpolitik Venezuelas. Chile stellt mit José Miguel Insulza den Generalsekretär der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und hofft, dass ihm eine zweite Amtszeit vergönnt ist. Das Land war zudem – zuletzt unter Präsidentin Michelle Bachelet – als Mitglied der Rio-Gruppe sowie von UNASUR (*Unión de Naciones Suramericanas*) im Rahmen des regionalen Krisenmanagements (z.B. Bolivien) aktiv.

Im Mercosur und in der Andengemeinschaft ist Chile auf eigenen Wunsch lediglich assoziiertes Mitglied. Das Land hat sich von den (protektionistischer gewordenen) Integrationssystemen der Nachbarschaft ferngehalten, zumal sein Außenzolltarif im regionalen Vergleich sehr niedrig ist. Chile hat die Integration in den Weltmarkt vielmehr über (rund 32) bilaterale Handelsabkommen mit verschiedenen Ländern und Wirtschaftsblöcken bewerkstelligt. So unterzeichnete es 2002 ein Freihandelsabkommen mit den USA und 2003 ein Assoziierungsabkommen mit der EU. Im Januar dieses Jahres unterzeichnete Chile (als zweites lateinamerikanisches Land nach Mexiko) zudem ein Abkommen über den Beitritt zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

## **Knappe Entscheidung für den Wechsel**

Trotz der mit über 80 Prozent recht hohen Zustimmungsqoten der amtierenden Präsidentin haben die Chilenen bei den Präsidentschaftswahlen 2009/10 für den Wechsel optiert. Im Dezember 2009 waren auch die Abgeordneten und rund die Hälfte der Senatoren neu gewählt worden. Bei den Wahlen zum Unterhaus lagen *Concertación* und Piñeras »Koalition für den Wandel« nach Stimmen (mit 44,36 bzw. 43,44 Prozent) und nach Mandaten (57 bzw. 58 Sitze) etwa gleich auf. Diese Ergebnisse bedeuten jedoch eine gewisse Machtverschiebung zugunsten der konservativen Kräfte. Zum ersten Mal nach dem Regimewechsel sind die Kommunisten (PC) im Abgeordnetenhaus vertreten, was man als weiteren demokratischen Fortschritt werten kann. Das Wählerpotential der PC lag in den letzten Jahren bei rund 10 Prozent. Da die Partei keine Wahlbündnisse einging, konnte sie dieses Potential (aufgrund der faktischen Hürde in Zweierwahlkreisen) nicht in parlamentarische Sitze ummünzen. Nach einer Übereinkunft mit der *Concertación* haben die Kommunisten nun drei Mandate erhalten und somit ihren Status als außerparlamentarische Opposition abgelegt. Im Senat behält die *Concertación* mehr als die Hälfte der Mandate. Angesichts dessen ist es übertrieben, den Wahlausgang als Rechtsruck zu werten.

## **Machtwechsel ohne grundlegenden Politikwandel**

Piñera, der beim historischen Referendum gegen den Verbleib Pinochets in der Regierung votiert hatte, gehört zum liberalen Flügel seines Wahlbündnisses und hat vor allem die Wählerschaft des politischen Zentrums angesprochen. Insofern könnte sich seine Koalition auch in Richtung Mitte bewegen. Den eigenen Erfolg wertete er nicht als Entscheidung der Wählerschaft für die politische Rechte, sondern als Entscheidung zugunsten der Zukunft. Der in der chilenischen Gesellschaft herrschende

breite Konsens über viele wichtige politische Fragen, die politischen und sozioökonomischen Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre, die Machtverhältnisse nach den Wahlen und Piñeras Regierungsprogramm legen die Vermutung nahe, dass sich diese Zukunft von der Gegenwart nicht sonderlich stark unterscheiden wird.

Nach Amtsantritt wird sich Piñera zunächst von Altlasten befreien müssen: Zahlreiche Angehörige der Elite, die ihn begleitet haben, waren an der Pinochet-Regierung beteiligt. So wird der neue Präsident seine demokratische Gesinnung durch personalpolitische Maßnahmen sowie durch die Trennung von ökonomischem und politischem Kapital unter Beweis stellen müssen. Der sechzigjährige Unternehmer ist unter anderem Aktionär der chilenischen Fluggesellschaft LAN, des Fernsehsenders *Chilevisión* sowie Besitzer von Supermärkten und Immobilienfirmen. Dabei entstand sein milliardenschweres Vermögen während der Militärdiktatur. Piñera hat bereits begonnen, den größten Teil seiner Vermögenswerte zu veräußern, wie er das im Wahlkampf versprochen hatte. Zu einem solchen Schritt könnten sich auch rund die Hälfte seiner Kabinettsmitglieder gedrängt sehen, die bekannte Unternehmer sind und als solche Gefahr laufen, in Interessenkonflikte zu geraten. Zudem stellt sich die Frage, ob die Regierung mehr Selbständigkeit gegenüber den Parteistrukturen gewinnen kann, ohne an Handlungsfähigkeit zu verlieren. Schon Bachelet musste sich bald von ihrer ursprünglichen Absicht verabschieden, ein geschlechterparitätisches Kabinett mit vielen neuen Gesichtern zu bilden.

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise sowie das starke Erdbeben, das Chile Ende Februar erschüttert hat, sind neue Hürden auf dem Erfolgsweg des Landes. Die Ausgangsbedingungen für die Durchführung nötiger Reformen sind dennoch gut. Sollte die neue Regierung Piñera ernsthaftes Engagement für die Modernisierung des Staates und den Abbau sozialer Ungleichheit zeigen, würde sich Chile im regionalen Kontext noch deutlicher hervortun.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364