

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Richard M. Morse  
Frank L. Tannenbaum  
Kalman Silvert  
Victor L. Urquidi

Politische, soziale und  
wirtschaftliche Wandlungen  
in Lateinamerika

B 25/65  
23. Juni 1965

Richard M. Morse, Professor für Geschichte an der Yale-Universität, New Haven, Connecticut.

Frank L. Tannenbaum, Professor für Wirtschaftswissenschaften und politische Wissenschaften an der Columbia-Universität, New York, mehrfach Gastprofessor in Brasilien, Peru, Mexiko. Veröffentlichungen u. a.: *Slave and Citizen*, 1947; *Mexico*, 1948; *American Tradition in Foreign Relations*, 1955; *Ten Keys to Latin America*, 1959 (deutsch: *Lateinamerika*, Stuttgart 1963).

Kalman Silvert, Professor für politische Wissenschaften am Dartmouth College, Hanover, New Hampshire. Veröffentlichungen u. a.: *A Study in Government: Guatemala — National and Local Government*, 1955; *Revolution and Social Development*, 1960.

Victor L. Urquidi, Professor am Institut für wirtschaftliche und bevölkerungspolitische Studien, El Colegio de México.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,  
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung  
DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung  
DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum  
Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustellung

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage  
zum Preise von DM 5,— zuzüglich Verpackungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## Zur politischen und sozialen Geschichte der lateinamerikanischen Staaten

Wenn es auf der Erde ein Gebiet gibt, das zu dem Begriff „Revolution“ eine Dauerbeziehung zu haben scheint, dann ist es Lateinamerika. Seit die meisten der heutigen lateinamerikanischen Länder vor etwa 150 Jahren ihre Unabhängigkeit gewannen, ist kaum einem von ihnen ununterbrochene politische Stabilität und eine zielstrebige Entwicklung zu politischer Reife vergönnt gewesen. In fast jedem dieser Länder kam es statt dessen mehrfach zu ernstesten Krisen, die die Legitimität ihrer politischen Führung unterminieren. In den meisten von ihnen gab es lange Perioden des Pendelns zwischen Anarchie und Tyrannei, wobei sich letztere in der landesüblichen Form des *caudillismo*, d. h., der durch den charakteristischen *caudillo* oder „Führer“ ausgeübten Einmannherrschaft präsentierte. Einige der Länder sind bereits unter einer Unzahl verschiedener Verfassungen regiert worden und mußten nicht minder viele Regierungswechsel über sich ergehen lassen, deren Anlässe vom Volksaufstand bis zum sorgfältig inszenierten *cuartelazo*, dem Staatsstreich militärischer Prägung, reichten.

Führende Blätter der Weltpresse sind schon lange dazu übergegangen, in ihren Sonntagsbeilagen Fieberkurven abzudrucken, in denen die lateinamerikanischen Länder je nach den Augenblickswerten ihrer politischen Temperatur eingestuft werden. Meist läßt der Gang der

Ereignisse solche Analysen aber schnell wieder veralten. Ich erinnere mich noch daran, daß die Verhältnisse in Argentinien und Kolumbien einmal längere Zeit hindurch als „gesund“ und normal bewertet wurden. Seither erlebte Argentinien die Ära Perón mit ihrem chaotischen Nachspiel, und in Kolumbien gab es eine Periode der Diktatur und heftiger innerer Konflikte, in deren Verlauf Hunderttausende getötet wurden.

Was soll sich nun der normale Zeitungsleser im Ausland darauf für einen Reim machen? Ist der politische Wirrwarr für die lateinamerikanischen Länder der Normalzustand? Sind Juan Perón und Fidel Castro lediglich zeitgenössische Versionen des personalistischen *caudillos* der Vergangenheit? Besteht denn keine Hoffnung, daß wenigstens einige der dortigen Regimes das Gütesiegel der Legitimität erlangen, das für politische Stabilität, für den friedlichen Wechsel der die politische Macht ausübenden Personen und Gruppen und für die Angleichung der nationalen Politik an die Wünsche und Belange der Menschen unerlässlich ist? Aber nicht nur normale Zeitungsleser stellen diese Fragen, sondern auch diejenigen, die im Ruf stehen, Fachleute zu sein. Ich will in diesem kurzen Beitrag versuchen, zumindest in großen Zügen anzudeuten, wo der Schlüssel zu diesen Fragen möglicherweise liegt.

### Aufeinanderprall der Kulturen

Eines muß gleich zu Beginn festgestellt werden: Bei aller Anteilnahme an der Revolutionskrankheit Lateinamerikas wird oft der Umstand übersehen, daß jene Länder sich in ihrer Geschichte drei Jahrhunderte hindurch einer langen Periode relativer Ruhe erfreuen konnten. Ich meine damit die Ära der spanischen und portugiesischen Kolonialherrschaft, die,

---

Die Beiträge dieser Ausgabe sind in der Reihe „Sozialer Wandel und Machtkonkurrenz in vorindustriellen Gesellschaften“ der RIAS-Funkuniversität gesendet worden. Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Redaktion (s. auch *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 22/65).

grob gesagt, von 1500 bis 1800 dauerte. Daß dies tatsächlich eine Zeit relativer Ruhe war, mutet um so erstaunlicher an, wenn man bedenkt, mit welcher Gewalttätigkeit die Besiedelung der mittelamerikanischen Inseln einherging. Dort gelangten schlagartig mehrere Millionen Indianer unter die Herrschaft fremder Weltreiche und Kulturen. Nach kurzer Zeit waren die Antillen von Indianern entvölkert. Nach Schätzungen einiger Völkerkundler schmolz die Zahl der eingeborenen indianischen Bevölkerungen Mexikos und Mittelamerikas im Verlauf des auf die Eroberung folgenden Jahrhunderts von ursprüng-

lich 15 Millionen auf nur mehr zwei Millionen zusammen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die europäischen Krankheiten, gegen die die Indianer nicht immun waren, mehr Schaden anrichteten als die Brutalität der Eroberer. Die überlebenden Indianer oder deren Nachkommen gerieten infolge verschiedener offener oder versteckter Maßnahmen größtenteils in unfreiwillige Knechtschaft.

Dieses bewegte und dramatische Bild des harten Aufeinanderprallens der Kulturen bleibt unvollständig, sofern wir nicht die erzwungene Verpflanzung vieler Millionen Afrikaner einbeziehen, die zusätzlich zu dem großen indianischen Arbeitskräftepotential als Sklaven in die Neue Welt gebracht wurden. Während sich die indianische Bevölkerung und die Fragmente ihrer Kultur hauptsächlich längs der großen Gebirgsketten erhalten konnten, die

## Schmelztiegel der Rassen

Ebensowenig können wir im einzelnen das komplizierte ethnische Bild behandeln, das sich bei der beginnenden Verschmelzung der drei Rassengruppen ergab. Der leicht überschaubare Ausgangszustand — nämlich die Beherrschung der beiden Arbeiterkassen der Indianer und der Neger durch eine kleine Minderheit europäischer Eroberer und Siedler — wurde alsbald durch das Entstehen aller möglichen Rassenkombinationen abgelöst. Um das 18. Jahrhundert waren mindestens hundert Bezeichnungen gebräuchlich, um die verschiedenen Mischrassen zu unterscheiden und jeder von ihnen bestimmte psychologische Dispositionen zuzuordnen. Zudem ergaben sich Unterscheidungen zwischen Personen ein und derselben ethnischen Gruppe, wie etwa zwischen den Einwanderern von der spanischen Halbinsel und den in der Neuen Welt geborenen „Kreolen“.

Heute mag diese Vorliebe für eine komplizierte Klassifizierung als Zeichen für die antiquierte Überbewertung rassischer Merkmale erscheinen. Aber es gab auch freundlichere Aspekte. Erstens ist gut vorstellbar, daß das Vorhandensein einer Vielzahl rassischer Kategorien für die Opfer der Diskriminierung weniger bedrückend ist als die krasse Polarisierung der Gesellschaft in zwei Rassengruppen, die in anderen Ländern so oft zu beobachten war. Zweitens war der Status einer Person im kolonialen Lateinamerika nicht ausschließlich von biologischen, sondern auch von

sich fast ohne Unterbrechung von Mexiko südwärts bis nach Peru und Bolivien erstrecken, hat Afrika seine unverkennbaren Spuren überall auf dem weitgeschwungenen tropischen und halbtropischen Gürtel hinterlassen, der die Küstengebiete und Inseln des Karibischen Meeres umfaßt und sich sodann über die Guayanas und längs der brasilianischen Küste bis weit nach Süden erstreckt.

Wir können uns hier nicht im einzelnen mit den verschiedenen Systemen der Sklaverei befassen, unter denen dies enorme Arbeitskräftepotential für die Produktion mobilisiert wurde. Erwähnt seien nur die *encomienda*, die *hacienda* und die Plantagen als landwirtschaftliche Organisationsformen, sodann die *mita*, die zur Rekrutierung von Bergwerksarbeitern diente, und der *obraje*, dessen sich die Kleinindustrien bedienten.

sozialen Faktoren abhängig. Wenn es einem Dunkelhäutigen gelungen war, Reichtum oder Bildung zu erlangen, konnte er durchaus dasselbe Ansehen genießen wie eine Person hellerer Hautfarbe.

Das Gebiet der Rassenbeziehungen führt auf eine in Historikerkreisen oft und gern gestellte Frage hinsichtlich der iberischen Kolonialisierung Amerikas. Selbst dann nämlich, wenn man die Grausamkeit der Eroberung und die von den unterdrückten Rassen unter der spanischen und portugiesischen Herrschaft erduldeten Ausbeutung zugesteht, kann man die Ansicht vertreten, daß die Kolonialregimes in mancher Hinsicht tolerant und nachgiebig waren. Zumindest teilweise ist die Richtigkeit dieser Auffassung dadurch bewiesen, daß die Einstellungen gegenüber rassischen Gegensätzen im heutigen Lateinamerika — jedenfalls im Vergleich zu den USA oder Südafrika und sogar Teilen von Europa und Rußland — als relativ milde zu bezeichnen sind. Auch müssen wir anerkennen, daß die von der Kolonialherrschaft betroffenen Rassen, so sehr sie auch im Laufe der Jahrhunderte ausgebeutet wurden, nichtsdestoweniger ihre Identität behalten haben. Die Indianer wurden dort nicht nur nicht ausgerottet, sondern wichtige Elemente ihrer Kultur haben sich bis zur Gegenwart erhalten. Heute ist in vielen lateinamerikanischen Ländern die vom Volk akzeptierte und gefeierte Idealfigur ein Mestize oder Mischlingstyp — und nicht ein Europäer.

Diese Traditionen erklären sich zum Teil aus der Tatsache, daß besonders auf den mittelamerikanischen Inseln die Krone lange Zeit hindurch bemüht war, die Indianer unter ihrer Schutzherrschaft zu halten. Durch Schaffung besonderer Gemeinwesen und rechtlicher Arrangements für die Indianer versuchte die Krone, den auf die Eingeborenen wirkenden sozialen und wirtschaftlichen Druck solange zu mildern, bis sie ganz von der Welt der europäischen Kultur und Religion absorbiert werden konnten. Obgleich sich unter den politischen Ratgebern der Krone von humanitärem Geist durchdrungene Juristen und Theologen befanden, waren die Motive in der Hauptsache wohl eher praktischer Natur. Hätte nämlich die Krone das indianische Arbeitskräftereservoir nicht unter ihre Fittiche genommen, wäre es den kreolischen Kolonialisten und besonders den Grundbesitzern anheimgefallen, die dann ihrerseits kaum noch Anlaß gehabt hätten, ihre loyale Haltung gegenüber der Krone beizubehalten. Sie hätten unschwer ihre eigenen autonomen Gemeinwesen schaffen können.

Eines der zentralen Themen der lateinamerikanischen Kolonialgeschichte war die Spannung zwischen der urbanen Bürokratie einerseits und den örtlichen Oligarchien andererseits oder, was damit gleichbedeutend ist, zwischen der einigenden Kraft der königlichen Autorität und den separatistischen Bestrebungen der kreolischen Grundbesitzer. Die königliche Autorität brach schließlich zu Beginn des 19. Jahrhunderts zusammen, als die lateinamerikanischen Länder ihre Unabhängigkeit gewannen. Damit bewies die Geschichte, daß die alten Befürchtungen der Krone nur zu berechtigt gewesen waren. Der Sieg war auf seiten der dezentralistischen Kräfte. Jedes der neuen Länder geriet unter die Herrschaft einer aus regionalen Grundbesitzergruppen gebildeten Oligarchie. In diesen sogenannten „Republiken“ wurden die indianischen Landarbeiter nun schlimmer und rücksichtsloser ausgebeutet als zuvor unter der drei lange Jahrhunderte währenden Kolonialherrschaft.

Es mag sich für uns lohnen, hier noch etwas tiefer zu schürfen und nach einer Antwort auf die interessante Frage zu suchen, wieso eigentlich das Kolonialregime so stabil sein konnte. Ich muß gestehen, daß ich einer Überzeugung anhängen, die viele zeitgenössische Sozialwissenschaftler nicht zu teilen scheinen. Ich glaube nämlich, daß die Zukunft einer Bevölkerung entscheidend durch ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe bestimmt wird. Vertritt man diese Auffassung in bezug auf die lateinamerikanischen Länder, dann wird man kaum erwarten, daß die politische Rettung für sie in der Nachahmung oder Übernahme fremder Regierungssysteme bestehen kann. Vielmehr wird man erwarten, daß das Heil aus ihrer eigenen Geschichte und ihren eigenen Traditionen erwachsen muß. Und man wird annehmen dürfen, daß sich aus der politischen Stabilität der drei Jahrhunderte währenden Kolonialära wichtige Lehren für die Gegenwart ziehen lassen.

Unsere zentrale Frage muß also lauten: Wie arbeitete die Kolonialregierung? Wir wollen zu Beginn zwei Punkte festhalten. Erstens war die Kolonialregierung trotz des ihr nachgesagten absolutistischen Charakters nicht tyrannisch. Sie verließ sich nicht auf brutale Gewalt, Terror und Furcht. Wenn ein Teil der unfreien Arbeiterschaft in Furcht leben mußte, dann lag das mehr am Mißbrauch des Systems und weniger am System selber. Zweitens waren die Jahrhunderte der Kolonialherrschaft nicht ganz so friedlich, wie ich es bisher angedeutet habe. Während der ganzen Kolonialära gab es hier und da durchaus einmal Proteste und Aufstände im Lager der weißen Kreolen oder bei den unterdrückten Farbigen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, waren dies aber Proteste gegen bestimmte Gouverneure oder bestimmte Fehlentwicklungen oder Ungerechtigkeiten. Es handelte sich nicht um ideologische Rebellionen gegen das System selbst. Das müssen wir im Auge behalten, wenn wir ergründen wollen, wie dieses Kolonialsystem arbeitete.

### Patrimonialistisches Herrschaftssystem

Es wird oft die Ansicht vertreten, daß Spanien und Portugal damals in Amerika ein „Feudalregime“ errichtet hätten. Noch heute wird das Wort „Feudalismus“ vielfach zur Beschreibung

der gesellschaftlichen und politischen Institutionen Lateinamerikas benutzt. Tatsächlich aber läßt sich das vorherrschende System zutreffender durch den Ausdruck „Patrimonia-

lismus“ beschreiben. Wir können uns hier mit Vorteil der Analyse des großen Soziologen Max Weber bedienen, der bei der Betrachtung gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse eines Landes scharf zwischen Feudalismus und Patrimonialismus unterschied.

Nach Weber entsteht Feudalismus aus der politischen Herrschaft einer kleinen militärischen Minderheitsgruppe. Ein Patrimonialstaat hingegen ist ein Staatswesen, in welchem ein Alleinherrscher mittels einer großen Beamten-schaft die Macht ausübt.

Ein Patrimonialherrscher tritt seinen Untertanen nicht als der feudalistische Eroberer und Kriegsheld, sondern vielmehr als „guter König“ oder „Landesvater“ entgegen.

Die Stärke eines feudalistischen Regimes gründet sich auf den engen Zusammenhalt einer Eliteschicht, die sich einem Führer loyal verpflichtet fühlt. Das Patrimonialregime dagegen gleicht eher einer frühen Version dessen, was wir heute einen „Wohlfahrtsstaat“ nennen würden.

Der Patrimonialherrscher muß immer darauf bedacht sein, das Aufkommen einer unabhängigen Feudalaristokratie zu verhindern, die das Land unter sich aufteilt und gewisse Privilegien von einer Generation auf die nächste fortvererbt. Eines seiner Mittel hierzu ist die Unterhaltung einer großen Bürokratie, die ein Gegengewicht zu den örtlichen Feudalaristokratien darstellt. Gleichzeitig muß der Herrscher Wege finden, die es ihm gestatten, diese Bürokratie fest in der Hand zu behalten, damit sie nicht ihrerseits seiner Kontrolle entgleitet und wiederum seine Autorität bedroht. Deshalb begrenzt er die Amtszeit der Beamten der Krone und untersagt es ihnen, innerhalb ihres Wirkungskreises familiäre Bindungen

oder wirtschaftliche Engagements einzugehen. Zur Überwachung des Beamtenapparates auf allen Ebenen setzt er besondere Inspektoren ein. Und schließlich vermeidet er es, die Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Teile der Bürokratie allzu scharf gegeneinander abzugrenzen. Das hat zur Folge, daß viele Konflikte und Kompetenzstreitigkeiten auftreten, die ihm als dem Herrscher ständig vorgetragen werden müssen.

Webers Darstellung des Patrimonialstaates eignet sich recht gut zur Beschreibung der Organisationsform der iberischen Empires — besonders des spanischen — in der Neuen Welt. Tatsächlich wird jeder Kenner des heutigen Lateinamerika zugestehen, daß sich viele Aspekte dieses politischen Modells in jenen Ländern bis auf den heutigen Tag erhalten haben.

Mein Argument mag zur Verdeutlichung in extrem vereinfachter Form dargestellt werden. Ich bin der Auffassung, daß hinter der augenfälligen Modernisierung Lateinamerikas in politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und technischer Hinsicht dies traditionelle Modell des alten Patrimonialstaates noch fortlebt. Und jene lateinamerikanischen Länder, in denen über längere Zeiträume ein hohes Maß an politischer Stabilität zu verzeichnen ist, sind genau diejenigen, die es verstanden haben, der Grundstruktur dieses traditionellen Regimes eine neue, zeitgemäße Form zu geben. Ich denke dabei besonders an das Chile des 19. Jahrhunderts unter seinem zentralistischen aber desungeachtet konstitutionellen Präsidialsystem, oder an das „goldene Zeitalter“, das Brasilien im 19. Jahrhundert unter Kaiser Don Pedro II. erlebte, und ebenso auch an Mexiko mit seinem Präsidialregime und seinem Einparteiensystem in der Zeit nach der berühmten Revolution von 1910.

## Katholische Naturrechtstradition

Ich möchte betonen, daß der von mir beschriebene Patrimonialstaat mit Despotie oder Tyrannei nichts gemein hat. Seine Regierung ist nicht einmal als willkürlich zu bezeichnen, obgleich der Herrscher jederzeit die Möglichkeit hat, persönlich zu intervenieren. Denn es ist wichtig, daß der Exponent der Obrigkeit in den Augen des Volkes Legitimität besitzt, d. h., daß er sich auf einen „Volkswillen“ stützen kann. Oder, um es in älteren Kategorien zu fassen, er muß nach den Prinzipien christlicher Gerechtigkeit schalten und walten.

Andernfalls entspricht sein Regime dem, was Max Weber als „Sultanismus“ bezeichnet.

Dieser Punkt wird vollends deutlich, wenn wir die Schriften einiger alter spanischer Staatstheoretiker des 16. und 17. Jahrhunderts nachlesen. Diese Denker bekämpften beispielsweise die Auffassung, daß die Könige ein göttliches Recht zur Herrschaft hätten. Sie glaubten statt dessen, daß politische Macht ursprünglich aus der Gesamtheit einer Gesellschaft und nicht von einem von Gott ernannten Individuum kommt. Weiter vertraten sie die

Ansicht, daß eine Gesellschaft sich ihrer ursprünglichen Macht entäußert, um sie in die Hand eines Fürsten oder Herrschers zu legen, der sie dann ohne weitere Einmischung des Volkes ausübt. Dennoch gibt es gewisse Grenzen seiner Machtvollkommenheiten: Wenn die vom Herrscher erlassenen Gesetze ungerecht sind, brauchen die Menschen ihnen nicht länger zu gehorchen. In bestimmten Fällen sind sie sogar berechtigt, gegen ihren Herrscher zu rebellieren.

Hier erkennen wir nun ein wichtiges Charakteristikum des politischen Lebens im heutigen Lateinamerika: Einerseits haben wir im Volk eine ausgesprochene Empfindlichkeit gegenüber obrigkeitlichem Machtmißbrauch gepaart mit der Bereitschaft, dagegen zu revoltieren. Andererseits ist ein Nachlassen des öffentlichen Interesses zu verzeichnen, sobald sich ein revolutionäres Regime legitimiert hat; dann zeigt sich die Bereitschaft zur Übertragung der politisch-administrativen Befugnisse auf den neuen Patrimonialstaat.

Der so in Erscheinung tretende Fatalismus des Durchschnittsbürgers gegenüber der zentralen Regierung hat wiederum sein Vorbild im politischen Denken des mittelalterlichen und spätmittelalterlichen Spaniens. Denn in jener Tradition lebt der Glaube, daß das natürliche Recht wichtiger und weniger fehlbar sei als das Gewissen des einzelnen. Das heißt mit anderen Worten, daß ein Herrscher, der nach den Prinzipien des natürlichen Rechts und der christlichen Gerechtigkeit regiert, verlässlicher zu führen vermag als jene Mehrheitsentschei-

dungen es tun können, die durch das Ausloten des Privatgewissens der die Gesellschaft bildenden Einzelpersonen zustandekommen. Wo ein solches Denken vorherrscht, kann kaum erwartet werden, daß freie Wahlen und Stimmzettel je die mystische Bedeutung erlangen, die sie in protestantischen Ländern haben. Ich beeile mich hinzuzufügen, daß dies kein Werturteil sein soll. Es steht aber fest, daß in den protestantischen Ländern der Sieg des Gewissens über das natürliche Recht nicht ohne eine gewisse Verarmung unseres politischen Erbes gewonnen wurde.

Ich habe nun zwei Ingredienzien des politischen Erbes der lateinamerikanischen Länder angedeutet, nämlich den Patrimonialstaat und die katholische Tradition des Naturrechts. Wir wollen das im Auge behalten, wenn wir nun einige Voraussetzungen für den künftigen politischen Wandel in den modernen lateinamerikanischen Nationen betrachten. Wir wissen, daß die industrialisierte Welt in ihren westlichen und kommunistischen Ausprägungen künftig nur immer heftiger auf diese Länder einströmen wird, indem sie das Tempo des Lebens dort erhöht, neue Hoffnungen, Wünsche und Besorgnisse weckt und neue Konzepte, Technologien und Güter einführt. Aber wie stark diese äußeren Einflüsse auch werden mögen, es ist wahrscheinlich, daß die Veränderungen, die sie dort zeitigen, sich in gewisser Weise bestimmten überkommenen Gegebenheiten des politischen Lebens in Lateinamerika werden anpassen müssen. Ich möchte fünf dieser besonderen Gegebenheiten kurz behandeln.

## Voraussetzungen für politische Veränderungen

*Erstens ist in Lateinamerika der Gedanke, daß der Mensch seine Welt selbst und eigenverantwortlich gestaltet, weniger tief verwurzelt und weniger weit verbreitet als in vielen anderen Ländern.*

Es mag zutreffen, daß der Lateinamerikaner seiner Welt empfindsamer begegnet, daß er sie beredsamer kritisiert und daß er ihr enger verbunden ist. Aber er scheint an der Gestaltung dieser seiner Welt weniger Anteil zu nehmen. In seiner Vorstellung überragt die natürliche Ordnung in ihrer Bedeutung bei weitem das menschliche Gemeinwesen. Das Gewissen des einzelnen gilt als fehlbarer und der Wahlvorgang als weniger konsequent und schlüssig als in den Demokratien des Nordens. Nach anderthalb Jahrhunderten „republikani-

schen“ Lebens in Lateinamerika ist das System des freiwilligen politischen Zusammenschlusses, des Zweiparteienstaates und der quasi-rationalen gesetzgeberischen Prozeduren ungefestigt und unbeständig.

*Zweitens scheinen die Menschen in Lateinamerika noch immer bereit, sich ihrer Macht einfach zu begeben, statt sie den gewählten oder doch von ihnen anerkannten Führern treuhänderisch zu übertragen:* ganz im Geist des spanisch-katholischen Denkens aus dem 16. Jahrhundert. Gleichzeitig aber lebt in den Menschen ein waches Empfinden für das Naturrecht und eine Empfindlichkeit gegenüber jeglichem Mißbrauch entfremdeter Macht. Wenngleich sich in der klassischen Vorstellung mit der lateinamerikanischen „Revolution“ das

Bild des militärischen Staatsstreiches gegen den illegitimen Herrscher verbindet, hat die typische Form des Aufbegehrens doch mehr das Gepräge einer breiten Volksbewegung, deren einziger Programmpunkt die Wiedererlangung der tyrannisch mißbrauchten Souveränität ist. Die wirklich revolutionären Änderungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens, die sich anderswo im Gefolge solcher Volkserhebungen einstellen können, werden in Lateinamerika meist unter einer verzweifelt um die Legitimierung ihres Autoritätsanspruches bemühten Führung improvisiert.

*Deshalb ist die dritte der besonderen Gegebenheiten, daß heute ein Wiederaufleben des Wunsches nach legitimer Regierung zu verzeichnen ist.* Die Regimes des letzten Jahrhunderts erlangten zumeist nicht jene Legitimität, der sich die alten Kolonialsysteme erfreuen konnten, die meisten modernen Regimes ebensowenig. Zu einer „legitimen“ Revolution bedarf es in Lateinamerika keiner ausgefeilten Ideologie. Um „legitim“ zu sein, braucht die Revolution nicht die Klassen zu polarisieren oder die Neuverteilung von Gut und Geld auf ihre Fahnen zu schreiben. Und das von ihr eingesetzte Regime bedarf, um anerkannt zu werden, nicht der Salbung durch die Mehrheitsentscheidung einer allgemeinen Wahl.

Worauf es zur Legitimierung einer Revolution vielmehr anzukommen scheint, ist die Beteiligung der Öffentlichkeit und etwas Gewalttätigkeit, wie immer improvisiert und programmlos die Führung auch sein mag. Weiter muß sich die Revolution durch ein tiefes, wenn auch unartikulierte Gefühl der Dringlichkeit ankündigen. Sie muß eine von äußeren Mächten unbeeinflusste, aus dem indianisch-stämmigen Volk kommende Bewegung sein. Sie bedarf einer kulturell und psychisch ansprechenden Führerpersönlichkeit. Trotz aller Blenderei verfügen Perón und Castro über diese Qualitäten. Aber auch weniger harte, mehr zum Heiligen tendierende Führertypen können erfolgreich sein, insbesondere wenn sie, wie z. B. José Martí und Francisco Madero, in jungen Jahren zu Märtyrern wurden. Reine Tyrannen sind keine akzeptablen Revolutionäre.

Warum ist eine wie immer vage Aura von Legitimität heute in Lateinamerika so wichtig? Die Antwort lautet: weil die legislativen und exekutiven Prozesse ihre letzte Anerkennung nicht durch Bekundungen des Volkswillens erhalten. Die Legitimität erwächst nicht aus Gesetzen oder Verfassungen und nicht aus dem

bürokratischen Ideal des „Dienens“; sie kommt nicht aus tyrannischer Machtausübung, nicht aus der Gewohnheit und auch nicht aus wissenschaftlichen oder dialektischen Gesetzmäßigkeiten. Otto Gierke bemerkte einmal über das Mittelalter: „Weit mehr gründete sich jede Gehorsamspflicht auf die Gerechtigkeit der Weisung.“ Das bedeutet, daß in einem Patrimonialstaat, in welchem Weisungen und Dekrete eine so bedeutende Rolle spielen, die Legitimität der Weisung durch die Legitimität der sie erlassenden Obrigkeit bestimmt ist. Daher die Bedeutung des reinen Legalismus in der lateinamerikanischen Administrative als ständige Bestätigung der Legitimität, nicht der Maßnahme, sondern dessen, der sie verfügt. Daher auch das Scheitern des personalistischen Regimes, dem es nicht gelingt, den schwierigen Schritt der Legitimierung in den Augen des Volkes zu vollziehen.

*Viertens ist das eingeborene Gefühl der Lateinamerikaner für das Naturrecht gepaart mit einer eher unsicheren Einstellung zu den von Menschen gemachten Gesetzen.* Die menschlichen Gesetze gelten oft als zu hart oder als unangemessen und werden im Einzelfall gern mit dem Bemerkten abgetan, daß sie einfach nicht paßten. Das erklärt denn auch die Schwierigkeiten bei der Einziehung der Einkommenssteuer, die vielerorts bestehende Notwendigkeit, die Beamten durch Zuwendungen oder Schmiergelder zur Ausübung ihrer Pflicht zu bewegen, den schwungvollen Schmuggel in den Grenzstädten und die Nachsicht gegenüber Verbrechern aus Leidenschaft — so die ganze Skala hinunter bis zur Mißachtung der Rauchverbotsschilder in den Omnibussen.

Eines der Hindernisse, die sich der Schaffung funktionierender Staatswesen in Lateinamerika in den Weg stellen, scheint gerade in der Tatsache zu liegen, daß sich jedermann bei der Beurteilung internationaler Fragen ebenso wie in Familiendingen mit Vorteil seines natürlichen Rechtsempfindens bedient, nur nicht in seinem Verhalten dem eigenen Staat gegenüber. Es ist gewiß kein Zufall, daß sich mancher Lateinamerikaner als Völkerrechtler einen Namen gemacht hat und daß der moderne Städtebau in den Reformplänen der lateinamerikanischen Länder eine so wichtige Rolle spielt.

Hieraus ergeben sich zwei Folgerungen. Erstens ist zu erwarten, daß die lateinamerikanischen Länder in dem Maße wirtschaftliche, politische und kulturelle Beziehungen zu allen anderen Nationen aufnehmen, in dem sie aus ihrem Schutz- und Abhängigkeitsverhältnis

zu den USA herauskommen. Zweitens erscheint es wichtig, daß die Architekten des gesellschaftlichen Aufbaus in Lateinamerika diejenigen Modelle in Frage stellen, die den entpersönlichen Massenpekt der „Entwicklung“ überbetonen. Jeder Plan, und sei er für die größten Fabriken, die gewaltigsten Bürokratien oder gar für die größten Metropolen geschaffen, muß irgendwie mit der zu neuem Leben erwachten kleinen und überschaubaren Gruppe als dem Angelpunkt der Dinge in Einklang gebracht werden.

Und nun zu der letzten der besonderen lateinamerikanischen Gegebenheiten: *Kaum weniger als im 16. Jahrhundert versteht man heute in Lateinamerika die Gesellschaft als Vielzahl von Bestandteilen, die nicht direkt untereinander, sondern über ein patrimoniales Zentrum in Zusammenhang stehen.* In dieser Vorstellungswelt wirkt eine Regierung nicht als der Schiedsrichter oder Mittler zwischen dynamischen Einfluß- und Interessengruppen, sondern als eine Quelle der Energie, der Koordination und Führung für Berufsgruppen und Syndikate, Körperschaften, Institutionen sowie gesellschaftliche und geographische Lebensbereiche. Wegen des Fehlens der mächtigen inneren Druckwirkungen der widerstreitenden Gruppen und bar aller durchschlagenden Ideologien oder Weltmachtgelüste neigen die politischen Regimes in Lateinamerika nach enthusiastischer Machtergreifung zum Dahinvegetieren. Dahinvegetierende politische Regimes aber werden im 20. Jahrhundert nicht mehr geduldet. Deshalb wird das Modell eines Patrimonialstaates, der in mancher Hinsicht unter der habsburg-spanischen Ära recht brauchbar war, im Lateinamerika des 20. Jahr-

hunderts zum Nährboden immer neuer Revolutionen.

Es scheint also, daß die Läuterung und Aktivierung des lateinamerikanischen Patrimonialstaates nicht als automatische Reaktion auf die Anforderungen einer rasch voranschreitenden technisierten Welt erwartet werden kann. Politische Reife ist nicht die notwendige Folge großangelegter Volksbildungsbemühungen, industrieller Neuerungen, höherer Produktionsziffern, eines höheren Lebensstandards und freier Wahlen, obgleich alle diese Dinge mit ihren Vor- und Nachteilen unausweichlich Platz greifen werden. Was die politische Situation der lateinamerikanischen Länder stärker beeinflussen dürfte, sind der nationalistische Druck von innen und die Einwirkungen der weltpolitischen Entwicklungen von außen. Diese Wirkungen werden die etwas veraltete Pax Americana der westlichen Hemisphäre beenden und die lateinamerikanischen Nationen in steigendem Maße dazu bringen, mit den anderen Nationen und untereinander dauerhafte Beziehungen einzugehen. Die ersten Schritte werden etwas ungelent, zuweilen schüchtern und zuweilen auch melodramatisch sein. Auf lange Sicht aber dürften sie zu einem höheren Grad der Reife und zu einem ausgewogeneren nationalen Selbstverständnis führen.

Eine protestantische Zivilisation vermag ihre Energien unaufhörlich in der Wildnis zu entwickeln, wie das Beispiel der Vereinigten Staaten gezeigt hat. Eine katholische Zivilisation stagniert, wenn sie sich nicht in dem für sie lebenswichtigen Kontakt mit den verschiedenen Stämmen und Kulturen des Menschengeschlechts befindet.

## Über traditionelle Eliten, Machtkonkurrenz und öffentliche Verwaltung in Lateinamerika

Die Politik der lateinamerikanischen Staaten gilt weithin als ein in üblicher Weise lösbares Problem, als eine Sache, die wie eine Uhr auseinander genommen, gereinigt, geölt und wieder zusammengefügt werden kann, um danach zur Genugtuung der ausländischen Kritiker besser zu funktionieren als zuvor. Diese Betrachtungsweise wird jedoch den Dingen nicht gerecht. Wie überall, ist Politik in Lateinamerika Bestandteil des Lebens in seiner Gesamt-

heit und nicht etwas Gesondertes, das vom Nationalcharakter und den örtlichen Sitten und Bräuchen getrennt werden könnte. Besser ist es, die lateinamerikanische Politik als ein Phänomen des Gesamtkomplexes der dortigen Kultur zu sehen. Sie kann sich nur ändern, wenn die Gesellschaft sich als ganze ändert und ist der Erklärung mit den vereinfachenden Begriffen des ökonomischen Determinismus nicht zugänglich.

### Mangelnde Loyalität gegenüber der Nation

Denn ungeachtet der gesteigerten Bedeutung, die man den Dingen der Wirtschaft und der Wirtschaftsentwicklung heute allenthalben beimißt, liegen die eigentlichen Schwierigkeiten Lateinamerikas im politischen Bereich. Sofern und solange es keine sichtbare Wandlung der politischen und gesellschaftlichen Umweltbedingungen gibt, muß auch der perfektteste Plan zur Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse die Erwartungen enttäuschen, die unter dem Eindruck der gegenwärtig sehr intensiven Bemühungen um die industrielle Entwicklung in ihn gesetzt werden. Mehr noch: Wer es unternimmt, die gesellschaftlichen und politischen Institutionen zu ändern, hat größere Risiken und subtilere Schwierigkeiten zu gewärtigen als derjenige, der nur die wirtschaftlichen Verhältnisse ändern will. Der Wirtschaftler kann immerhin daran glauben, daß — ausreichende Investitionen vorausgesetzt — die Wachstumsrate der Wirtschaft vorhersagbar ist und daß eine bestimmte Wachstumsrate es gestattet, menschliches Glück zu prophezeien. Wie aber kann der Politologe einen *Rojas Pinilla* oder einen *Peron* oder *Trujillo* daran hindern, an die Macht zu gelangen? Wie kann er den örtlichen „caudillo“ ausschalten und im Indianer das rechte Gefühl für politische Vorgänge und die Qualitäten eines verantwortlichen, nationalbewußten Staatsbürgers wecken? Wie kann der Soziologe erreichen, daß sich der „senorito“ als gewöhnlicher Bürger fühlt? Wie kann er die starke Bindung an die Gemeinschaft der Sippe in Loyalität gegenüber der Nation als ganzem umwandeln?

Wenn man von der lateinamerikanischen Poli-

tik und Regierungsform allgemein spricht, wird man trotz der starken Unterschiedlichkeiten zwischen den einzelnen Ländern in diesem Gebiet auf eine Anzahl Fragen stoßen, die für alle gemeinsam gelten. Eine dieser Fragen ist, wie man es anfangen muß, zunächst einmal eine Nation zu schaffen, in der sich alle ethnischen Elemente gleichermaßen zuhause und zur Loyalität verpflichtet fühlen. Worin besteht die psychologische Identität beispielsweise des peruanischen Quechua-Indianers mit seiner Nation, um von der Regierung zunächst noch gar nicht zu sprechen? Was muß man tun, um den 18 oder mehr indianischen Stämmen in Guatemala ein guatemaltekes Nationalgefühl zu geben? Dies sind nur wenige Beispiele aus dem umfangreichen Fragenkatalog. Wer, um beim Beispiel Guatemala zu bleiben, wäre befugt, für die Nation als ganzes zu sprechen? Sind es die Kreolen oder die Mestizen, sind es die Indianer, ist es die Kirche, die Armee, die politische Partei, oder ist es der „caudillo“? Würde man die Masse des einfachen Volkes, die fast überall in Lateinamerika noch des Lesens und Schreibens unkundig und des modernen Lebens kaum teilhaftig ist, nach ihrer politischen Rolle fragen, würde sie vermutlich außerstande sein, auch nur den Sinn der Frage zu verstehen.

All dies ist unbequem für diejenigen von uns, die meinen, daß man mit dem Zaubermittel allgemeiner Theorien höchst speziellen Schwierigkeiten zu Leibe rücken könne. Ich zweifle nicht daran, daß in Lateinamerika das gesellschaftliche und politische „ambiente“ der für das Wohl oder Wehe jedweder Staatsverwaltung entscheidende Faktor ist.

## Fragwürdige Legitimität der Regierung

Bevor wir uns die Frage stellen, wie wirksam die öffentliche Verwaltung ist, sollten wir vielleicht erst einmal zu klären suchen, was man sich unter einer lateinamerikanischen Regierung vorzustellen hat. Wessen Regierung ist sie? Ist sie die Regierung *Trujillo* oder *Peron* oder die von *Perez Jimenez* oder *Batista*? Das ist eine durchaus ernste Frage für jeden, der sich für das Regierungsproblem in Lateinamerika interessiert. Denn die Frage reicht über die genannten Individuen hinaus und rührt an einen geschichtlichen Prozeß, an eine Tradition zentralisierter Regierungen, die sich stets mit einer Einzelpersonlichkeit oder einem Parteiführer identifizierten, dessen Verhalten dem des Oberhauptes einer großen und weitverzweigten Familie entspricht. Das Oberhaupt dieser Familie kann auch der Landespräsident sein. Man kann dieser Frage auf keine Weise ausweichen. Der gewalttätige und tyrannische „caudillo“ ist nur eine extreme Verkörperung der traditionellen Auffassung, daß der oberste Beamte alle Macht haben, sich um alle Kleinigkeiten kümmern und daß er im Namen der Partei, d. h. der politischen Familie regieren muß. Deshalb hängt die Antwort auf die Frage, um wessen Regierung es sich handelt, von der Gruppenzugehörigkeit des Befragten ab. Er wird von „seiner“ Regierung sprechen, wenn seine Partei an der Macht ist, und von der Regierung „der anderen“, wenn seine Partei nicht an der Macht ist. Es gibt immer nur die Regierung der eigenen Partei oder der anderen Partei, aber kaum eine Regierung, die sich auf einen allgemeinen Konsensus stützt. Hinter dieser politischen Tatsache verbirgt sich ein gerüttelt Maß an geschichtlicher Erfahrung.

In Spanien gestehen die Basken bis auf den heutigen Tag nicht zu, daß die Franco-Regierung irgendwie zu ihnen gehört. Mit den Bewohnern Kataloniens ist es nicht anders. So ist es dort schon lange, und es trifft wohl zu, daß die schmerzliche Geschichte Spaniens sich zum Teil aus dieser mangelnden Bereitschaft vieler Bewohner des spanischen Territoriums zur Anerkennung der Regierung als Sachwalterin aller Glieder der Nation erklärt. Im Lateinamerika der Kolonialära sprach man von der Regierung des Königs oder der Regierung der „Peninsulares“. Die Kreolen waren nicht immer der Meinung, daß es ihre Regierung sei. Und die Mestizen, die „Castas“, die Neger und die Indianer identifizierten sich noch weniger mit der Regierung, als die Kreo-

len es taten. Nach der Erlangung der Unabhängigkeit wurden die Dinge nicht viel besser. Bei den Bürgerkriegen in Argentinien, Kolumbien, Venezuela, Mexiko und in noch anderen lateinamerikanischen Ländern ging es letztlich immer darum, daß die Regierung der einen Partei den Anhängern der anderen Partei nicht akzeptabel war. Es gab kein universales, für alle verbindliches Symbol. Für einen allgemeinen Konsensus fehlten die Grundlagen, und die Legitimität der neuen Regierung wurde stets von irgendeiner Seite in Frage gestellt. Eine Regierung aber, die nicht die Legitimität besitzt, ist eine Regierung auf Zeit.

Die Einigung zwischen den Konservativen und den Liberalen, die der Tyrannei von *Rojas Pinilla* in Kolumbien ein Ende setzte, glich einem Wunder, und *Alberto Ileras Camargo*, der sie zustande brachte, wird in Kolumbien noch lange als Wohltäter und Volksheld gefeiert werden. Doch selbst dort gibt es nach so vielen Jahren noch immer eine „Violencia“, die uns ständig daran erinnert, daß es Landesteile und Elemente in der Bevölkerung gibt, die die Regierung nicht als ihre Regierung anerkennen. Ebenso ist es in Argentinien, Bolivien, Guatemala, Ekuador und an noch anderen Stellen. In bestimmten lateinamerikanischen Ländern spielt es für die Ablehnung der bestehenden Regierung durch große Teile der Bevölkerung aus ethnischen und linguistischen Gründen gar keine Rolle, welche Partei an der Macht ist. Und die Peronisten in Argentinien ebenso wie die Oppositionsparteien in Paraguay und Nikaragua weigern sich, die bestehenden Regierungen als legitim anzuerkennen und werfen ihnen vor, durch Gewalt oder unlautere Methoden die Macht an sich gebracht zu haben.

Das Problem der Legitimierung ist vielerorts ungelöst. Auf die Frage, wie man ohne Revolution an die Macht gelangen und das Präsidentenamt ohne Gewalt oder Gewaltandrohung auf einen Nachfolger übertragen kann, gibt es noch keine Antwort. In den letzten 36 Monaten gab es nicht weniger als acht Militärputsche, und zwar in Argentinien, Brasilien, Peru, Guatemala, Santa Domingo, Ekuador, Honduras und Bolivien. Natürlich gibt es auch Ausnahmen, wofür Chile, Uruguay, Costa Rica, Mexiko, Kolumbien und möglicherweise das heutige Venezuela als Beweise angeführt werden können. Wie lang die Liste der Ausnahmen ist und ob ihr nicht angesichts der früheren Erfahrungen nur zeitweilige Gültigkeit zu-

zusprechen ist, vermag niemand recht zu sagen. In anderen Fällen spielt sich der Regierungswechsel immer in einer Atmosphäre drohender Gewalt ab, ja man könnte beinahe sagen, daß der Preis für den Verzicht auf Gewaltanwendung leicht im Scheitern der Regierungsneubildung bestehen kann. Das klassische Beispiel hierfür ist *Trujillo*, der sich mittels friedlicher Wahlen 30 Jahre lang im Amt hielt und sogar dann stets mit 100 % aller Stimmen und nicht einer weniger herauskam, wenn niemand zur Wahlurne gegangen war. Daß eine Wahl friedlich verlief, beweist nicht unbedingt, daß sie demokratisch und auf der Grundlage eines allgemeinen Konsensus getragen wurde. Eher könnte man verallgemeinernd feststellen, daß nur dort eine friedliche Wahl zu erwarten ist, wo der Präsident die

Wahl seines Nachfolgers beeinflussen kann. Dies erweist sich an einigen jüngeren Beispielen, wo es die Oppositionspartei ablehnte, sich an der Wahl zu beteiligen. Da sie von vornherein wußte, daß sie die Wahl verlieren würde, wollte sie die neue Regierung nicht durch ihren Gang zur Wahlurne moralisch sanktionieren. Es wurde öffentlich erklärt, daß die Regierung zur „anderen“ und nicht zur eigenen Partei gehöre und daß die Opposition das bleiben werde, was die politische Opposition in Lateinamerika meist ist, nämlich ein ständiger Hort des Zweifels an der Legalität des Machtanspruches der Regierung und nicht Kritikerin ihrer Politik. Fast überall in Lateinamerika wird das Recht der Regierung, bis zu den nächsten Wahlen an der Macht zu bleiben, fortwährend angefochten.

## Furcht vor Revolutionen

Unter diesen Bedingungen hat sich jede Administration vorrangig um die Sicherung ihrer bloßen politischen Existenz zu kümmern. Man muß sich klar machen, daß dies einer der grundsätzlichen politischen Unterschiede zwischen den lateinamerikanischen Regierungen und denen der nordamerikanischen Bundesstaaten ist. In den Vereinigten Staaten ist die Politik der jeweiligen Administration oftmals ständigen und scharfen Angriffen ausgesetzt, aber niemand bestreitet ihr Recht zur Ausübung der Staatsgewalt bis zu den Neuwahlen, und niemand zweifelt daran, daß es danach einen friedlichen Machtwechsel geben wird. In Lateinamerika ist — von wenigen Ausnahmen abgesehen — das Recht und die Fähigkeit der Regierung, bis zum Ende eines Wahlintervalls im Amt zu bleiben, ständigen Zweifeln ausgesetzt. Die Regierung *Betancourt* in Venezuela war seit der Unabhängigkeit des Landes die erste, der ein normales Leben beschieden war \*). Wo das politische Überleben bis zum Ende der Wahlperiode nicht gesichert ist, ist die Wahrscheinlichkeit eines friedlichen Machtwechsels sogar noch geringer.

Diese beiden Momente machen die Zentralisierung und Personifizierung der Regierung unvermeidlich. Immer baut der Präsident seine politischen Zäune, immer argwöhnt er, daß eine Verschwörung entstehen könnte, und immer ist ihm die Loyalität, die „absolute

confianza“ seiner Mitarbeiter von größter Wichtigkeit. In der ganzen Geschichte Lateinamerikas hat es an der Notwendigkeit zu eben dieser Wachsamkeit des Präsidenten nie gefehlt. Die Folgen für die Administration sind offensichtlich: Jede Entscheidung, auch in den kleinsten Dingen, wird vom Präsidenten persönlich getroffen. Alle Macht, die er besitzt, muß er zur Sicherung seiner Position verwenden, und all seine Wachsamkeit gilt der Verhinderung von Versuchen, ihn zu stürzen. Deshalb kümmert er sich um jedes Detail. Entweder er behält alle Macht in den Händen oder er riskiert es, sie gänzlich zu verlieren. In einem Zustand immerwährender politischer Unsicherheit ist die Teilung der Staatsgewalt zwischen Exekutive, Legislative und Gerichtsbarkeit ein unrealisierbarer Traum. Bevor die Gewaltenteilung in der Regierung Platz greifen kann, muß zunächst das Präsidentenamt gegen einen plötzlichen „coup d'etat“ oder einen „cuartelazo“ oder ein „pronunciamiento“ abgesichert werden. Etwas anderes zu erwarten, hieße sich müßigen Hoffnungen hingeben. Wenn aber die Zentralisierung aus traditionellen Gründen und wegen der politischen Unsicherheit die Herausbildung einer Personalregierung unvermeidlich macht, werden alle Dinge einschließlich der Administrative der Sicherung der politischen Existenz untergeordnet. Wir finden uns konfrontiert mit der politischen Hauptfrage, ohne deren Lösung jede Diskussion der Verwaltungsstruktur sinnlos ist: Welches sind die Bedingungen für politische Sicherheit? Daß dies das politische

\*) In Venezuela gilt dies als bedeutendes Ereignis und als Wendepunkt der politischen Geschichte des Landes.

Hauptproblem ist wird deutlich, wenn man die Frage betrachtet, wieviele der gegenwärtigen lateinamerikanischen Regierungen es schon mit kleineren oder größeren Umsturzversuchen aufnehmen mußten. Besser wäre es zu fragen, wieviele erfolgreiche und erfolglose Versuche zur gewaltsamen Beseitigung von Regierungen es in Lateinamerika in den letzten 15 Jahren zu verzeichnen gab. Eine präzise Antwort auf diese Frage würde erklären, warum der Präsident nur dann regieren kann, wenn er sich mit Personen umgibt, die

ihm jene „absoluta confianza“ garantieren. Ihre Loyalität zu ihm hat den Vorrang vor allen anderen Erwägungen. Sie ist wichtiger als Sachkenntnis, Tatkraft, Ausbildung, Verständnis für öffentliche Angelegenheiten oder auch persönliche Ehrlichkeit. Ich würde anregen, daß sich eine Verwaltungsakademie in Lateinamerika vorrangig mit dem Studium der Bedingungen befassen sollte, unter denen politische Sicherheit erreichbar ist. Denn ohne sie wird alles andere doppelt schwierig, wenn nicht unmöglich.

## Zentralisierte Staatsfinanzen

Bei dem Versuch, die scheinbar nicht auszumerkende politische Unsicherheit und die Zentralisierung der Verwaltung zu erklären, müssen aber noch zwei weitere Faktoren in Betracht gezogen werden. Einer der Gründe dafür, daß sich der Präsident persönlich um alle Dinge kümmern muß, liegt darin, daß er den Geldbeutel der Nation in den Händen hält. Der Löwenanteil des Steueraufkommens fließt der zentralen Regierung zu, während sich die Länder, Provinzen, Städte und Bezirke mit dem Rest begnügen müssen. In einigen Fällen liegt der Anteil der zentralen Regierung bei 80 % oder gar noch höher, während die restlichen 20 % unter allen übrigen politischen Entitäten aufgeteilt werden müssen. Die Bürgermeister ebenso wie die Gouverneure der Staaten und Provinzen müssen oft sogar für die wichtigsten Dinge das Geld buchstäblich zusammenbetteln. Es ist kein Ausnahmefall, wenn der Bürgermeister einer Stadt oder ein Gewerkschaftsführer dem Besucher aus dem Ausland erzählen, daß sie beim Präsidenten waren und 150 000 Dollar von ihm bekommen haben. Es gab für ihr Anliegen keine andere Instanz, und kein anderer könnte oder würde das Geld gegeben haben. Die Folgen liegen auf der Hand: Der Präsident ist mächtiger, die Regierung ist stärker zentralisiert und der Bürgermeister oder Gewerkschaftsführer haben mehr Anlaß, sich verpflichtet und abhängig zu fühlen. Aber gleichzeitig gibt es immer mehr Grund zur Unzufriedenheit, weil es stets viele Bittsteller gibt, die entweder nicht beim Präsidenten vorgelesen wurden oder weniger zugebilligt be-

kamen, als sie beanspruchen zu können glaubten.

Wenn die Zentralregierung den Großteil des Steueraufkommens erhält und der Präsident im wesentlichen über die Verteilung der Staatsmittel bestimmt, besteht immer Anlaß zu einer Revolution gegen ihn. Andererseits kann er, wenn er mangels absoluter Legitimität keine Sicherheit genießt, keinen anderen mit der Verteilung der Staatsmittel, der Entscheidung über Beschwerden und Wünsche oder mit der Erledigung außerordentlicher Fragen betrauen. Als General *Benavides* der Diktator Perus war, wollte ich einmal einige indianische Gebirgsdörfer besuchen. Ich konnte nicht allein reisen, weil die allgewaltige Polizei ein solches Vorhaben unmöglich gemacht haben würde. Der für die indianische Bevölkerungsgruppe zuständige Regierungsbeamte, den ich dazu überredet hatte, mich zu begleiten, brauchte dazu die Genehmigung des Landwirtschaftsministers. Dieser konnte die Genehmigung nicht erteilen, ohne zuvor den Präsidenten zu fragen. Der Präsident schließlich machte seine Erlaubnis davon abhängig, daß ich zuvor noch zehn Tage in Lima blieb, um einer zu seinen Ehren veranstalteten Militärparade beizuwohnen. Erst dann konnte ich mit meinem erwählten Begleiter meine Reise antreten, die täglich wie ein wichtiges Ereignis im peruanischen Rundfunk erwähnt wurde. Man hielt es für politisch zweckmäßig, den Eindruck zu erwecken, als habe die Besichtigungsreise eines ausländischen Professors eine besondere Bedeutung. Man kann eben verschiedenes tun, um sich politisch abzusichern.

## Die Rolle der Armee

Zum Erzübel der politischen Unsicherheit trägt neben der Konzentration der Finanzen in der Hand der Zentralregierung auch die Tatsache bei, daß das Militär in Lateinamerika keine rechte Funktion zu erfüllen hat. Für die Existenz der lateinamerikanischen Armeen gibt es keinen militärischen Grund. Es ist ganz unwahrscheinlich, daß Venezuela gegen Kolumbien oder Kolumbien gegen Ekuador zu Felde zieht. Nur Peru und Ekuador haben territoriale Streitfragen, die zu militärischen Maßnahmen Anlaß geben könnten. Ansonsten ist Südamerika einer der friedlichsten Kontinente der Erde und verspricht es auch zu bleiben. Die Zeiten, wo Argentinien daran gedacht haben könnte, die Vereinigung des südlichen Teils des südamerikanischen Kontinents durch Krieg zu erzwingen, gehören der Vergangenheit an. Auch ein Krieg zwischen Argentinien und Brasilien ist heute ganz unwahrscheinlich. Für Mexiko gilt dasselbe. Die USA werden Mexiko nicht angreifen und Mexiko wird weder die USA noch Guatemala angreifen. Nur in Mittelamerika wäre heute eine militärische Invasion eines Nachbarstaates vorstellbar; aber selbst dort erweckt es nicht den Anschein, als sei eine solche Entwicklung zu erwarten. Lateinamerika blickt nicht wie etwa Frankreich und Deutschland oder Polen und Rußland auf Jahrhunderte voller kriegerischer Auseinandersetzungen mit den Nachbarn zurück, und seine Menschen sind nicht daran gewöhnt, sich aus Eroberung, Invasion, Überwältigung des Gegners und militärischen Siegen viel zu machen. Die lateinamerikanischen Armeen haben nur Polizeifunktion. Sie sind zur Verteidigung von Nationen ausgebildet, denen keine Kriegsgefahr droht. Sie sind institutionalisierte Streitmächte ohne Zweck. Das ist der Kern der Sache. Es fehlt die disziplinfördernde Wirkung der ständigen Aussicht auf einen Kampf auf Leben und Tod zur Rettung der Nation, ohne den all die Gewehre, Kanonen, Panzer und Flugzeuge nutzlos, zum Verrosteten verurteiltes mechanisches Gerät sind. Ohne die ständige Gefahr für Leib und Leben und ohne die Aussicht, auf dem Schlachtfeld zu sterben oder Ruhm zu gewinnen, sind die Uniformen und Orden, die Goldtressen und Silbersterne ohne Substanz. Auch die vielen Übungsmärsche ändern nichts daran, daß der Soldat eigentlich keine Aufgabe hat. Die Militärs scheinen sich zu sagen, daß sie die Nation wenigstens führen sollten, wenn sie in Ermangelung sichtbarer Feinde schon nicht die Möglichkeit haben,

sie zu verteidigen. Die Armee übernimmt die Rolle des Beschützers, Beraters und Ränkepielers. Der Präsident findet sich der Armee ausgeliefert, obgleich er formal ihr Oberbefehlshaber ist. Keine Regierung ist ihres Lebens sicher, sofern ihr Tun und Lassen nicht die Zustimmung der Militärs findet, und kein Regierungsoberhaupt kann sicher sein, daß es die absolute Loyalität der Streitkräfte, von der es abhängt, auch wirklich genießt.

Die Rolle der Armee hat sich verkehrt. Aus einem Instrument zur Verteidigung der Nation gegen Invasionsdrohung von außen hat sie sich in ein Organ verwandelt, das je nach Lage der Dinge der wichtigste Mentor und Beschützer oder aber der größte Feind der Regierung ist. Damit ist die politische Unsicherheit zur Institution geworden. Den Ruhm, den die Militärs nicht im Kriege gewinnen können, suchen sie sich zu verschaffen, indem sie die zivile Regierung zu Bücklingen vor den Generälen und Obersten zwingen, die sich dafür verantwortlich wännen, daß die Regierung ihre verfassungsmäßigen Kompetenzen nicht überschreitet. Praktisch leben die meisten lateinamerikanischen Regierungen von der Gnade ihrer eigenen Streitkräfte. Wenn die politischen Parteien oder Gruppen einander nicht tolerieren, machen die Armeen die Politik zum Anhängsel ihrer internen Rivalitäten. Die seit 1930 in Argentinien zu beobachtende Dauerkrise zeigt sehr deutlich, was politische Unsicherheit bedeutet und wie ein Land einer Armee ohne militärische Existenzberechtigung untertan werden kann.

Die soeben skizzierten Verhältnisse entsprechen zwar der Wirklichkeit, aber sie sind noch keine hinreichende Erklärung für die immer wieder zu beobachtende Einmischung der Armee in das politische Leben. Die Armee wird einfach in die politische Arena hineingezogen, weil sie nicht umhin kommt, eine Rolle zu spielen, die keine andere Institution zu spielen vermag. Die Revolution, die Brasilien unlängst erlebte, ist ein illustratives Beispiel dafür. Die wiederholten Klagen des Generals *Aramburu*, daß er keine verantwortungsbewußte zivile Partei finden könne, die geeignet sei, die Regierungsgeschäfte zu übernehmen, hätten seit dem Sturz *Perons* auch in Argentinien nur zu sehr ihre Berechtigung gehabt. Meist sind die Armee und die Kirche die einzigen Institutionen, die über eine funktionierende überregionale Organisation und Nationalbewußtsein verfügen.

## Fehlen festgefügtter politischer Parteien

Die politischen Parteien sind wegen ihrer Bindung an eine Führerpersönlichkeit meist nur kurzlebig. Sie haben nur regionale Bedeutung und repräsentieren in der Regel besondere Interessengruppen oder traditionelle Familienclassen. Natürlich gibt es einige wenige Ausnahmen. Sogar in Venezuela, wo die Regierung trotz großer Schwierigkeiten ihre Fähigkeit zum Überleben bewiesen hat, ist die „Acción Democrática“ eine Partei, die *Romulo Betancourt* allein aufgebaut hat. Ob sie ihn überdauern wird, bleibt abzuwarten. Das gilt auch für die Partei seines Hauptopponenten *Dr. Rafael Caldera*, die Christlich-Demokratische Partei Venezuelas. Die Partei als unpersonliche, überregionale und repräsentative Organisation, die vielen Interessen Raum bietet, sich auf eine breite Basis stützt und vom Geschick ihres jeweiligen Führers unabhängig ist, ist in den Ländern südlich des Rio Grande nur ganz selten anzutreffen. Die Armee

hingegen spielt eine politische Rolle, weil sie im großen und ganzen die einzige nationale Institution darstellt, die in Krisenzeiten in der Lage ist, die Macht auszuüben. Das klingt fast wie ein Loblied, soll aber nur die tatsächlichen Verhältnisse charakterisieren. Nur die Armee konnte *Peron* zu Fall bringen und *Goulart* daran hindern, sich zu einem — wahrscheinlich kommunistisch inspirierten — Diktator zu entwickeln. Das durch das Fehlen starker, im Volk verwurzelter Parteien bedingte politische Vakuum ist Erklärung und Ursache für die aktive Beteiligung der Armee an den politischen Angelegenheiten des Landes. Ein bequemer Ausweg aus dieser Situation ist nicht erkennbar. Insbesondere gibt es keinen Zaubertrick, mit dem die Armee von der politischen Bühne entfernt werden könnte, sofern und solange ihre gegenwärtige politische Rolle nicht von einer anderen Institution übernommen wird \*).

## Abhängigkeit von persönlichen Loyalitäten

Damit sind jedoch erst einige der Bedingungen für jenes „ambiente“ genannt, mit dem sich die Verwaltung allenthalben auseinanderzusetzen hat. Es gibt noch andere, das Zustandekommen einer gut funktionierenden Verwaltung hemmender Faktoren, die — wenngleich nicht von derselben politischen Relevanz — nicht minder wichtig sind.

Da ist zunächst einmal die unaufhörliche Wanderschaft von Job zu Job und von Ministerium zu Ministerium. Ich möchte dies anhand eines Beispiels aus meinem Bekanntenkreis erläutern. Vor einigen Jahren fragte ich einen meiner mexikanischen Freunde, der heute ein sehr hohes Amt innehat, wo ich ihn wohl bei meinem nächsten Besuch in Mexiko antreffen würde. Bis dahin hatte er jedesmal in einer anderen Regierungsbehörde gesessen. Einmal in der Liegenschaftsabteilung des statistischen Landesamtes, ein anderes Mal in der Eisenbahnverwaltung, dann in der Steuerabteilung des Schatzministeriums und endlich an einflußreicher Stelle im Volksbildungsministerium. Seine völlig ernst gemeinte Antwort auf meine Frage lautete: „Ich werde entweder im Kabinett oder im Zuchthaus sein. So oder so, es wird reiner Zufall sein.“

Die Runde durch die Ministerien zu machen, ist bei den Staatsbeamten vieler Länder durch-

aus üblich. Dies Verfahren mag unter Bildungsaspekten seine Vorteile haben, aber es ist recht teuer. Zur Hebung des Wirkungsgrades der Verwaltung ist es kaum zu empfehlen. Man kann das Phänomen der Wanderung von Posten zu Posten auf verschiedene Weise erklären, aber irgendwie steht es mit der Instabilität und den ständigen Umgruppierungen des Kabinetts in Zusammenhang.

Bei seinem Streben nach politischer Sicherheit sieht sich der Präsident gezwungen, sich bei jeder heraufziehenden Krisis nach zusätzlicher Unterstützung umzusehen. Dazu nimmt er eine Kabinettsumbildung vor. Jeder neue Minister bringt seinen eigenen Troß loyaler Gefolgsleute mit, weil er ebenso wie der Präsident auf die absolute Loyalität seiner Untergebenen angewiesen ist. Ich habe selbst beobachtet, wie beim Umzug des Landwirtschaftsministers in das Außenministerium sogar der Pförtner mitgenommen wurde. Die große Familie, der „compadre“, der Schulfreund — alles, was zu einer solchen vollständigen, bürokratischen Clique gehört, wandert gemeinsam. Wo der eine hin geht, gehen auch

\*) Die politische Situation im heutigen Mexiko und auch in Kolumbien ist zu kompliziert, als daß man diese Länder in diese Verallgemeinerung einbeziehen könnte.

die anderen hin. Wenn einer Minister wird, werden alle anderen in seinem Ministerium untergebracht. Wenn ein Minister jäh entlassen wird, was nicht selten passiert, und ein anderes Mitglied des betreffenden Beamtenclans einen wichtigen Posten erhält, dann folgen alle nach — auch das ehemalige Kabinettsmitglied. Irgendwie gelingt es diesen Gruppen immer, für jeden ihrer Leute einen Job zu finden und die Veränderungen in der Verwaltung zu überleben. Voraussetzung ist meist nur, daß die Partei am Ruder bleibt. Bei einem Wechsel der Regierungspartei übernimmt eine andere Besatzung die Posten und Ämter, um ihrerseits das Spiel des Wechsels

## Die Rolle des Familienclans

In einer Atmosphäre politischer Unsicherheit, die die persönlichkeitszentrierte Regierung unvermeidlich macht, ist dies nur natürlich. Wollte man sich etwas anderes vorstellen, wäre die herbe Ernüchterung unausbleiblich. Das ist jedoch nur eine Seite des Problems. Die andere Seite ist die Familie, die nicht etwa nur die Blutsverwandtschaft, sondern auch die „compadres“ und Freunde dieser Gruppe umfaßt. Das Familieninteresse hat Vorrang vor den öffentlichen Belangen oder wird diesen kurzerhand gleichgesetzt. Es ist undenkbar, daß ein bedürftiger Verwandter ohne geeigneten Job ist. Die Familie ist der Anfang und die Grundlage jeder Karriere und jeglicher sozialer Sicherheit. In einer Welt voller Ungewißheit bietet sie den einzig verlässlichen Rückhalt. Wenn die Position in der Regierung verlorengeht, wenn Gefahr im Verzuge oder das Leben selbst bedroht ist, bietet die Familie mit ihren Gliedern und Freunden das allein zuverlässige Bollwerk und Verteidigungsmittel. In einer autoritären, von kleinen Familiengruppen beherrschten Gesellschaft ist das unvermeidlich. Nur in einem Industrieland mit einer fast unbegrenzten Vielfalt an beruflichen Fortkommensmöglichkeiten kann die Familie allmählich die Gewalt über ihre Mitglieder verlieren. Man kann sich auf den Standpunkt stellen, daß das Industrieland Voraussetzung für eine erfolgreich arbeitende Verwaltung ist, in der das Leistungsprinzip gilt. Eine Alternative für die vielseitige Mittelklasse als Grundlage eines funktionierenden Leistungssystems ist das Vorhandensein wohlhabender Familien, in denen der Dienst am Staat traditionell als Ehrenpflicht und Auszeichnung und nicht so sehr als Erwerbsquelle

von Ministerium zu Ministerium zu betreiben. Die Regierungspartei besteht aus einem großen Führer und einer Anzahl geringerer Führer, deren jeder seine eigene Gefolgschaft hat. Diese repräsentiert die Familie oder den Landesteil und genügt den besonderen Traditionen, die die betreffende Gruppe in die Partei gebracht haben und ihr eine Rolle in der Regierung sichern. Immer handelt es sich um die Bewegung ganzer Gruppen und nicht um die Bewegung von Einzelpersonen. Unter diesen Umständen sind Loyalität und Freundschaft wichtiger als Tatkraft, Fähigkeiten und Beamtenethos.

verstanden wird. Auch unter diesen Bedingungen ist ein ehrbares und redliches Beamtentum möglich. In einer autoritären Gesellschaft mit einer an Land armen Aristokratie hingegen, in der der Staatsdienst fast die einzige gute Verdienstmöglichkeit und die Staatsstellung das Vorrecht und Ziel der Mitglieder der Regierungspartei ist, gewinnt die Familie unweigerlich Einfluß auf den Beamtenapparat. Außenstehende und Hypokriten mögen dies als Vetternwirtschaft anprangern; für die Betroffenen ist dieser Zustand, gleichgültig ob gut oder schlecht, notwendiges Attribut der Regierung, weil unter den gegebenen Umständen nichts anderes möglich ist. Es ist interessant, darüber zu philosophieren, wie die Regierung eigentlich beschaffen sein sollte, aber bei der gegenwärtigen Sachlage kann sie nur existieren, wenn die Kabinettsmitglieder untereinander loyal und vertrauenswürdig und gleichsam Glieder einer großen Familie sind.

Diese Betrachtungen lassen die Idee einer wissenschaftlich fundierten Verwaltung ziemlich utopisch erscheinen. Aber man muß die Realitäten sehen, wie sie sind, und dann überlegen, was man darauf aufbauen kann. Die Realitäten sind indessen noch komplexer und schwerer durchschaubar, als das bisher Gesagte vermuten läßt.

Die niedrigeren bürokratischen Ränge werden so schlecht bezahlt, daß sie mehrere Funktionen gleichzeitig übernehmen müssen, um ihre steigenden Bedürfnisse befriedigen zu können. Es ist kein Geheimnis, daß ein Universitätsprofessor zusätzliche Einnahmequellen braucht. Er betreibt nebenher eine Anwalts- oder Arztpraxis, er betätigt sich als Buchprüfer

oder freier Ingenieur oder hat eine Funktion in der Regierung. Nur in den seltensten Fällen widmet er sich ausschließlich seiner Lehrtätigkeit. Zugegeben, daß die Lage der Universitäten durch ihre Abhängigkeit von nebenberuflichen Dozenten kompliziert wird und daß der Tag herbeizuwünschen ist, an dem sich die Universität einen auskömmlich bezahlten Lehrkörper leisten kann. Grundsätzlich ähnlich, aber noch schlechter liegen die Dinge im öffentlichen Dienst. Viele Beamten sind darauf angewiesen, sich zwei oder drei oder noch mehr Posten zu suchen, um finanziell gesichert zu sein. Im Verlauf eines Tages gehen sie erst ihren Verpflichtungen in zwei Ministerien nach, geben dann an irgendeiner Schule Unterricht und eilen schließlich nochmals ins Amt oder in irgendeine Firma. Derlei Beschäftigungsverhältnisse findet man bei den Beamten in vielen lateinamerikanischen Ländern. Hier eine Änderung zu schaffen, ist ein echtes Problem. Bessere

Bezahlung, größere Sicherheit der Anstellung, bessere Fachausbildung und ein gewisser Stolz auf den Staatsdienst würden sich ohne Frage günstig auswirken.

Aber ich bin nicht sicher, daß damit schon eine durchgreifende Änderung bewirkt wäre. In den meisten Fällen scheint nämlich die Sondertätigkeit nicht nur eine Vergünstigung für den Ausübenden, sondern auch ein von ihm gewährter Freundschaftsdienst zu sein. Außerdem spielt wohl auch das Sozialprestige eine Rolle. Es mag auch der Wunsch vorhanden sein, mehrere Rollen zu spielen, viele verschiedene Tätigkeiten auszuüben und überall Freunde und Verbindungen zu haben. Ich bezweifle, ob die Beseitigung der Vielbeschäftigung bereits die gesellschaftlichen Verhältnisse bessern oder das Beamtentum läutern würde. Möglicherweise wäre es nicht richtig, die Konzentration der Beamten auf ein enges bürokratisches Tätigkeitsgebiet allzusehr anzustreben.

## Korruption

Dies bringt mich zu dem letzten und zugleich schwierigsten Punkt. Ich meine die Korruption, die in Mexiko als „mordida“ und in den Vereinigten Staaten als „graft“ bezeichnet wird. In den Vereinigten Staaten gibt es dagegen ein Heilmittel: Auf Korruption steht Gefängnis. Bei allen Unzulänglichkeiten ist dies eine herzerfrischende Tatsache. Das bedeutet nicht, daß alle Beamten unbedingt redlich sind, aber es bedeutet, daß es ein gerichtliches Nachspiel, eine öffentliche Untersuchung, ein Presseecho und Auswirkungen bei den nächsten Wahlen gibt. Alles in allem ist die Verwaltung in den Vereinigten Staaten relativ sauber und ist in dieser Hinsicht nicht schlechter, sondern besser geworden. Wenn man bedenkt, daß in den USA in den letzten 100 Jahren über 50 Millionen Einwanderer wahlberechtigt wurden, ist dies eigentlich erstaunlich, denn die politischen Maschinen konnten sich mit Leichtigkeit der Einwanderer bedienen, um korrupte Beamte auf ihrem Posten zu halten. Aber die Rechtsprechung hat die Entwicklung zu einer redlichen Verwaltung nachhaltig begünstigt.

Von Lateinamerika in seiner Gesamtheit kann man das leider nicht sagen. Es gibt zwar auch dort einige Länder, in denen Unredlichkeit im öffentlichen Dienst praktisch unbekannt und andere, in denen sie selten ist. Aber im Fall von Kuba ist seit der Unabhängigkeit die Korruption der Regierungen unter *Grau San*

*Martin* und *Pio Socarras* notorisch, ganz zu schweigen von *Batista*, unter dessen Herrschaft einige Kabinettsmitglieder per Aktentasche Millionenbeträge außer Lande gebracht und zum Erwerb von Hotels in Miami verwendet haben sollen. Weitere Beispiele sind die Berichte, die wir alle über die Administration unter *Peron*, *Rojas Pinilla* und *Perez Jiménez* gehört haben. Wollte man den Berichten in vollem Umfang glauben, müßte man meinen, daß die Veruntreuung öffentlicher Gelder in manchen Ländern bis hinunter zu den kleinsten Beamten die Regel ist.

Als ich mit dem Präsidenten einer der lateinamerikanischen Republiken über dies Problem sprach, waren wir uns darin einig, daß es vielerorts bestehe und daß die Frage sei, was man dagegen tun könne. Der Präsident erklärte dazu folgendes: „Jeder, der für die Regierung arbeitet, weiß, daß er im Entlassungsfall so schnell keinen neuen Posten finden würde. Folglich handelt er nach der Devise ‚aprovechar de la oportunidad‘. Würde ich sie alle entlassen, würden die neuen Leute sich noch unsicherer fühlen und nur um so mehr stehlen. Deshalb kann ich sie nur ermahnen, mit Maßen zu nehmen, indem ich sage ‚que roben con conciencia‘.“

Öffentliche Untersuchungen von Korruptionsaffären kommen in den lateinamerikanischen

Ländern selten vor. Jeder weiß, was gespielt wird und gibt seinen Kommentar, aber niemand geht gerichtlich gegen diese Praktiken vor. Der Grund scheint mir darin zu liegen, daß der Präsident es nicht riskieren kann, sich mit seinen Freunden oder gar mit seinen Familienmitgliedern zu überwerfen, weil seine Macht von ihrer Loyalität abhängt und weil sie die Stützen seiner Partei sind.

Diese Erklärungen für Korruption und Unredlichkeit im Staatsdienst sind unzulänglich. Man muß sich aus dem bisher Gesagten das ganze Milieu vergegenwärtigen, in dem sich diese Dinge abspielen, und zumindest noch eines berücksichtigen, was bisher nicht erwähnt wurde: Ich meine den unzureichenden Schutz

durch das Zivil- und Strafrecht. Nicht daß die Gesetze unzulänglich wären; es liegt nur daran, daß die Gerichtsbarkeit ständig vor den Freunden und Mitgliedern der Regierung Verbeugungen macht. Denken wir nur an die notorischen Fälle von Rechtsbeugung zugunsten der Freunde und Träger des Regimes unter *Trujillo, Batista, Peron, Perez Jiménez, Rojas Pinilla* usw. Auch in einigen Ländern mit „demokratischen“ Regimes liegen die Verhältnisse ganz ähnlich. Die Polizei ist nicht überall der unparteiische Arm des Gesetzes. Nicht selten ist sie statt dessen das Instrument der Regierung zum Schutz der Favoriten und der Mächtigen mit ihren Familien und Freunden.

## Regierung muß sich auf allgemeinen Konsensus stützen

Das bringt uns zurück zum Ausgangspunkt unserer Betrachtungen: Wie kann die Regierung unabhängig von persönlichen Loyalitätsbeziehungen legitimiert werden? Wie kann eine politische Partei geschaffen werden, die nicht vom Staatsoberhaupt kontrolliert wird? Wie kann erreicht werden, daß eine Persönlichkeit auf eine bestimmte Zeit gewählt wird und die Möglichkeit erhält, die Exekutivgewalt auf legalem und friedlichem Wege an einen anderen weiterzugeben? Und wie läßt sich ein wirksames und unabhängiges System politischer Parteien entwickeln? Solange diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, muß die Regierungsgewalt notwendig in den Händen

einer Person konzentriert sein, die ihre Wahl erzwingen kann und die Rolle des obersten Administrators übernimmt. Solange es hier keine Änderung gibt, ist die Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative undenkbar. Und ohne eine unabhängige Überwachungsinstanz für die Legislative und eine gleichermaßen unabhängige richterliche Revisionsinstanz wird es sehr schwer sein, zu einem sauberen und wirksamen öffentlichen Dienst zu gelangen. Zur unparteiischen Anwendung der Gesetze und zur wahren Gerechtigkeit braucht es eine Regierung, die sich auf einen allgemeinen Konsensus stützt und von der steten Furcht vor Rebellionen befreit ist.

## Sozialrevolutionäre Strömungen und Nationalismus in Lateinamerika

Wer sich auf wissenschaftlicher Ebene mit Modernisierung befaßt, kann aus der Betrachtung der Geschichte lateinamerikanischer Regierungen keine große Befriedigung ziehen. Seit der Unabhängigkeit haben alle wiederkehrenden reformistischen Ströme diverser politischer Stile und Ideologien in Lateinamerika derart gemischte Ergebnisse gebracht, daß sich nirgendwo die grundlegenden institutionellen Modelle, Werte und Regeln des modernen Lebens unbestritten durchsetzen konnten. Jede irgendwie bedeutende politische Periode hat jedoch den nachfolgenden Regierungen eine neue Vielzahl möglicher Entwicklung hinterlassen.

Beispielsweise haben im vergangenen Jahrhundert in vielen lateinamerikanischen Ländern die Liberalen den politischen Markt für neue Aspiranten aus dem erwerbstätigen Mittelstand geöffnet, eine mehr oder weniger klare Trennung zwischen Staat und Kirche herbeigeführt und die Vorbedingungen für die Umorientierung der städtischen Existenzgrundlage vom Dienstleistungsgewerbe auf die Industrie geschaffen. Aber immer wieder verfangen sich die Liberalen alsbald in einem neuen status quo, arrangierten sich schließlich mit ihren früheren Gegnern, den Konservativen, und verloren auf diese Weise ihre Funktion als Neuerer und Schrittmacher eines geordneten Wandels. Wo die radikalen, antiklerikalen und anti-bürgerlichen Parteien Boden gewannen, besonders in Chile, Argentinien und Uruguay, wurden die Reformen verwirklicht, um die sich die Liberalen hätten bemühen müssen, wenn sie sich ihre Beweglichkeit erhalten hätten. Aber selbst die Radikalen vermochten die gesellschaftlichen Verhältnisse im Vergleich zur europäischen Welt nur langsam voranzutreiben. Schließlich strauchelten sie an der Oberflächlichkeit ihres eigenen Programms, an der Liebe zur Ideologie um

ihrer selbst willen und an der Unfähigkeit, Sonderinteressen mit dem nationalen Interesse in Einklang zu bringen.

Dann kamen die populistischen Bewegungen. Angetrieben durch einen zunehmend radikalen Nationalismus und unter dem Einfluß der Mittel- und Oberklasse versuchten die populistischen Führer, das alte Sozialgefüge durch Mobilisierung der potentiellen Macht der Bauern und Arbeiter zu ändern. Aber nur zu oft sind sich die unteren sozialen Schichten der Gesellschaft ihres Ausgestoßenseins weniger bewußt als ihre selbsternannten Sprecher, und immer sind die Ambitionen der unteren Klassen weniger edel, als es die Ideologen wahrhaben wollen, die in ihnen die fleckenlos reine unverfälschte Quintessenz des nationalen Wesens zu sehen geneigt sind. Die Vargas-Bewegung in Brasilien und die Peron-Bewegung in Argentinien sind die Beispiele für die negative Seite des Populismus. Sie benutzten nach Faschismus riechende Ideologien und Polizeimethoden, verstanden es aber recht gut, in den unteren Schichten der Stadtbevölkerung das Streben zu wecken, dazu zu gehören. Die mexikanische Revolution ist das beste Beispiel für positiven Populismus. In Mexiko spielte der Staat eine ausgeprägte Beschützerrolle, was zwar auch in Brasilien und Argentinien der Fall war, aber dort gegen eine freiheitliche Ideologie und gegen die Gewährung einer Vielzahl von Bürgerrechten, ausgenommen das Recht zur freien Wahl. Eine endgültige Beurteilung des Populismus wird erst in Zukunft möglich sein. Aber schon heute gibt es kaum Zweifel, daß es den populistischen Regierungen nicht gelungen ist, hinreichend verlässliche Grundlagen für einen allgemeinen Konsensus zu schaffen, der es gestatten würde, einen kontinuierlichen und geregelten gesellschaftlichen Wandel zu prophezeien.

### Verhältnis von Regierung und gesellschaftlichem Wandlungsprozeß

Keine dieser bedeutenderen Bewegungen — Konservatismus, Liberalismus, Radikalismus und Populismus — hat das Spiel eindeutig gewonnen oder verloren. Vielleicht noch schlimmer ist, daß keine von ihnen bisher auf

heroische oder andere Weise abtreten konnte. Das Studium der zeitgenössischen lateinamerikanischen Politik ist daher auch eine Übung in Altertumskunde. Wir finden nicht nur auf Jagd und Fischfang gegründete Kulturen, sta-

bile indianische Dorfkulturen und feudalistische Besitzverhältnisse, sondern auch alle Frühstadien der Entwicklung zum Nationalstaat. Im karibischen Raum gibt es zahlreiche Familiendynastien und merkantilistische Staaten, und in den höher entwickelten findet man noch recht lebendige konservative, liberale, radikale, populistische und marxistische Schichten, die sämtlich nach den implizierten Regeln des lateinamerikanischen politischen Stils schlecht und recht miteinander koexistieren. Diese Fähigkeit zur teilweisen Anpassung und zum Verzicht auf rückhaltloses Engagement führten zur Enttäuschung der Reformer, indem sie diese bald nach Kompromissen streben ließ und durch hoffnungsvolle Ansätze neu ermutigte, ohne daß sich je wirkliche Erfolge einstellten.

Es mag sein, daß diese Feststellungen als allzu vereinfachend, pessimistisch und vielleicht sogar als ungerecht empfunden werden. Aber man kommt nicht umhin, über einen Teil der Welt, der 450 Jahre eine Domäne der westlichen Kultur war und doch kein eigenständiges Wachstum hervorzubringen vermochte, etwas Negatives zu sagen. Man kommt nicht umhin zu fragen, wie es um die fundamentalen Werte oder — wenn man so will — die Weltanschauung eines Teiles der Erde bestellt ist, der in mehreren Fällen bewiesen hat, daß er es versteht, sich zu industrialisieren, große und moderne Städte zu bauen, seine Menschen recht gut zu ernähren und zu kleiden — um dann in Stagnation oder gar Rückschritt zu verfallen. Lateinamerika ist eines der faszinierendsten Objekte für die sozialwissenschaft-

liche Forschung; aber nicht weil es im groben Sinne unterentwickelt wäre, sondern vielmehr weil es die durchaus bemerkenswerte materielle Entwicklung mancher lateinamerikanischer Länder nicht „automatisch“ zu einer umfassenden und kontinuierlichen Entwicklung geführt hat.

Wo sowohl Erfolg als auch Mißerfolg begrenzt sind, muß man die Beziehungen zwischen Regierung und gesellschaftlicher Veränderung mit großer Sorgfalt zu ergründen suchen. Die Lösung dieser Aufgabe erfordert die Konstruktion brauchbarer Modelle sowohl für die politische Situation Lateinamerikas als auch für verschiedene Typen des gesellschaftlichen Wandels, da sich eine einigermaßen umfassende Diskussion nicht nur mit dem Übergang von mittelalterlichem Traditionalismus zur Industriegesellschaft als einer speziellen Form dieses Wandels, sondern auch mit den nicht minder wichtigen Verschiebungen beschäftigen muß, die der Übergang von der isolierten Dorfkultur zur universalistischen Feudalkultur und — in etwas schwächeren Maße — der Übergang vom klassischen Konservatismus spanischer Prägung zu Liberalismus, Radikalismus und Populismus bedeutet.

In diesem Beitrag können keine umfassenden Typologien entwickelt werden, weil der verfügbare Raum dazu nicht ausreichen würde. Ich werde mich statt dessen kurz mit zwei Beispielen befassen, um Extremfälle in der Beziehung zwischen Regierung und gesellschaftlichen Wandlungsprozessen in Lateinamerika anzudeuten:

## Beispiel Guatemala: klassengebundene Oligarchie

Im Falle von Gesellschaften, in denen große Bevölkerungsgruppen auf Grund ihrer Kulturstufe außerhalb des politischen Lebens stehen, muß die Regierung notwendig klassengebunden und oligarchisch organisiert sein. In einem solchen Zustand nahezu unbeschränkter Konzentration der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Macht in den Händen eines relativ kleinen Personenkreises kann der Staat unschwer entscheidenden Einfluß auf die Einführung oder Unterdrückung gesellschaftlichen Wandels nehmen, sofern die Eliteschicht sich im wesentlichen einig ist. Obgleich solche Länder unweigerlich in Unordnung geraten, wenn die Einheit der nationalen Elite zerbricht, erlebten die am wenigsten entwickelten lateinamerikanischen Länder seit ihrem Avancement zu no-

minellen Republiken lange Perioden der Stabilität des Stillstands. Guatemala, Nicaragua, Honduras und Paraguay sind gegenwärtig Beispiele für derartige politische Systeme. Als Extrembeispiel für unsere Betrachtungen eignet sich am besten Guatemala, weil dort der Einfluß wichtiger, durch die politischen Mechanismen in Kraft gesetzter Neuerungen auf das gesellschaftliche Leben besonders deutlich ist.

Die Zahl der Akteure des politischen Lebens in Guatemala ist klein. Aus der Gesamtbevölkerung von über 3 Millionen nehmen nur etwa 10 Prozent aktiv am politischen Leben des Landes teil. Aus diesen 10 Prozent rekrutieren sich die Politiker, der Klerus, die Grundbesitzer, die Industriellen, die Wählerschaft sowie die Diplomaten, Wissenschaftler und Stu-

dentem. Die Zahl läßt sich leicht ableiten, wenn man von der Gesamtzahl der Bevölkerung den indianischen Anteil von etwa 50 Prozent, die etwa 70 Prozent der Analphabeten, die Altersgruppe unter 19, die über 50 Prozent ausmacht, einen hohen Prozentsatz der Frauen sowie die physisch Abgesonderten und die völlig Desinteressierten unter der Berücksichtigung der zwischen diesen Gruppen vorhandenen Überlappung abzieht. Bei optimistischer Schätzung führt dies auf 300 000 Guatemalteken mit Selbstbewußtsein und Nationalbewußtsein, eine Zahl, die durch Wahlbeteiligung und Mitgliederzahlen der Parteien bestätigt wird. Begünstigt durch familiäre Bindungen, den Zusammenhalt religiöser Gemeinschaften und Klassen und Kastenloyalität bildet diese kleine, sich selbst identifizierende Gruppe ein eng verflochtenes Meinungskartell, einen ausschließlich aus Vertretern der Mittel- und Oberschicht gebildeten Rumpfstaat im Staate.

Wie die Geschichte Guatemalas zeigt, ist der Staat für dies Segment der Bevölkerung das wichtigste Instrument zur Durchsetzung der eigenen Interessen. Der Sieg der Konservativen gegen Ende der dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts führte dazu, daß die Regierung zur Sprengung der mittelamerikanischen Konföderation und zur Errichtung des noch vorherrschenden Stadtstaatensystems benutzt werden konnte und daß die damalige Politik der Kirche in bezug auf die Rolle des Staates gestärkt und der Versuch zur Isolierung des Landes vom säkularistischen Liberalismus Frankreichs und Englands unternommen wurde. Der überwältigende Sieg der Liberalen im Jahre 1871 hatte zur Folge, daß — wiederum auf dem Wege über Regierungsmaßnahmen — die Kirche derart geschwächt wurde, daß die Zahl der Priester, bezogen auf die Bevölkerungszahl in Guatemala, noch heute geringer ist als in der übrigen katholischen Welt. Außerdem etablierten die Liberalen eine neue Grundbesitzerklasse mit einer unpersönlich-ausbeuterischen Einstellung gegenüber den Indianern und öffneten das Land für ausländische Investitionen.

Die Revolution von 1944, die zunächst einen romantischen Populismus und danach einer groben Form marxistischen Populismus den Weg ebnete, beweist deutlich den Zusammenhang zwischen Beherrschung des Regierungsapparates, Meinungsstruktur und sozialem Wandel. Nach Ende der liberalistischen Neuerungen um die Jahrhundertwende trieben die Konservativen und Liberalen in eine Allianz

zur Aufrechterhaltung des status quo und legten damit den Keim für eine Folge mehr oder weniger autoritärer Regierungen, die ihren Höhepunkt in den dreißiger Jahren im traditionellen „caudillismo“ unter *Ubico* fand. Die repressiven Praktiken dieses Regimes trieben mindestens 500 Mitglieder der geistig führenden Schicht ins Exil. Das waren damals immerhin acht oder zehn Prozent ihrer Gesamtzahl. Sie gingen nach Argentinien, Costa Rica, Mexiko, in die USA und nach Europa, beteiligten sich am spanischen Bürgerkrieg und am amerikanischen „New Deal“, standen in der mexikanischen Revolution auf der Seite von *Cardenas* und badeten gleichsam in den bedeutenderen ideologischen Strömungen jener Zeit. Solchermaßen zu Kosmopoliten geworden, kehrten sie 1944 und 1945 im Hochgefühl des siegreich beendeten Krieges und mit dem Enthusiasmus ihrer neu gefundenen Lösungen nach Guatemala zurück.

Und tatsächlich gelang es ihnen, tiefgreifende Änderungen herbeizuführen, und zwar nicht nur formaljuristisch durch eine neue Verfassung, eine neue Arbeits- und Sozialgesetzgebung, verbesserte Programme für öffentliche Projekte und Bildungswesen sowie bodenreformistische Bemühungen. Sie änderten auch die Lebensgewohnheiten in den Städten. An die Stelle des aus der Kolonialzeit herrührenden Brauches, abends zeitig zu Bett gehen und morgens früh aufzustehen, trat eine mehr großstädtische Zeiteinteilung. Die Abschaffung der von *Ubico* eingeführten Polizeistunde begünstigte die Etablierung von Restaurants und Filmtheatern; Zeitungen und Rundfunk gelangten zu ansehlicher Blüte und der reiche Kommunikationsstrom vergrößerte das Gefühl des Beteiligtseins und der Zugehörigkeit in den frühen Jahren des Wandels, als die Bevölkerung einige der Elemente wirklicher Freiheit kennenlernte. Aber auch diese intuitiv nationalistischen Populisten stürzten, bevor sie ihr Werk vollenden konnten, da der begrenzte Konsensus der einzelnen Teile der Elite vorzeitig daran zerbrach, daß der herrschenden Führungsschicht ihre unbedachte ideologische Orientierung übelgenommen wurde.

Jede dieser politischen Bewegungen brachte in Guatemala bleibende gesellschaftliche Veränderungen von erheblicher Tragweite hervor, aber bisher wurden noch nicht die Voraussetzungen geschaffen, die den weiteren Wandel ohne Gewaltsamkeit und ohne Zusammenbruch des institutionellen Rahmens ermöglichen könnten.

## Beispiel Argentinien: Stagnation eines hochentwickelten Landes

Geographisch und auch seinem gesellschaftlichen Entwicklungsstande nach weit von Guatemala entfernt ist Argentinien, ein Land, das in ethnischer Hinsicht europäisch anmutet, wirtschaftlich fortgeschritten und hochgradig urbanisiert ist. Ein Land aber auch, daß diejenigen verstummen lassen muß, die meinen, daß wirtschaftliche Entwicklung, hoher pro-Kopf-Verbrauch oder industrialisierte Städte allein schon die Gewähr dafür geben, daß der Übergang von der noch anhaltenden „Startphase“ zum „freien Flug“ über kurz oder lang gelingen muß.

Was den pro-Kopf-Verbrauch und die Produktivität anbelangt, gehörte Argentinien vor einem Vierteljahrhundert zu den führenden Ländern der Welt. Einer neueren Untersuchung zufolge rangiert es in bezug auf die pro-Kopf-Produktion im Jahre 1937 an sechster Stelle und hält heute noch immer den 15. Platz. Im Jahre 1881 waren von jeweils 1000 Hektar Land im Durchschnitt nur 18 Hektar landwirtschaftlich genutzt, und es wurden 37 600 Tonnen landwirtschaftliche Produkte exportiert. 1893 wurde erstmals eine Million Tonnen Weizen exportiert, und 1896 erreichte der Roggenexport die gleiche Höhe. Im Jahre 1910 belief sich der Getreideexport insgesamt auf über 7,5 Millionen Tonnen, und 1927 wurde mit 18,7 Millionen Tonnen der Höchstwert erreicht. Zu Beginn dieses Jahrhunderts betrug der Stahlverbrauch pro Kopf in Argentinien 150 Kilogramm, während der Weltdurchschnitt zwischen 30 und 40 Kilogramm lag. 1929 rangierte Argentinien an sechster Stelle hinsichtlich der Zahl der Automobile pro Kopf der Bevölkerung und lag damit vor Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Schweden. Heute leben 66 Prozent der über 20 Millionen zählenden Gesamtbevölkerung in drei Städten, nämlich Buenos Aires, Santa Fé und Cordoba. 85 bis 90 Prozent der Einwohner über 14 Jahre können lesen und schreiben.

Einzelnen genommen können diese Angaben hinsichtlich ihrer Bedeutung für den Entwicklungsstand Argentinien's verschieden ausgelegt werden, aber insgesamt lassen sie keinen Zweifel daran, daß in diesem Land alle üblichen ökonomischen und demographischen Vorausset-

zungen für den „Start“ oder „take-off“ im Rostow'schen oder Gailbraith'schen Sinne erfüllt waren. Auch im politischen Bereich hatte das Land die Stufenleiter der obligaten historischen Stadien vorschriftsmäßig absolviert, und die volle nationale Unabhängigkeit war verwirklicht. Das konservative Regime Rosas etablierte mit Erfolg die Hegemonie der Zentralregierung über die neue Republik, wenngleich es sich ostentativ einem lockeren Föderalismus verschrieben hatte. Dann kamen die Liberalen ans Ruder. Sie erschlossen die Pampa, richteten das Land an Europa aus und schufen die Städte und die Verkehrs- und Nachrichtennetze, die bis heute die Lebensbasis Argentinien's bilden. Die Radikalen schließlich benutzten ihre Macht zur Verschmelzung der Mittel- und Oberschicht und zur Durchführung sozialer und anderer Maßnahmen mit dem Ziel, die Isolierung der unteren Bevölkerungsschichten zu lindern und endlich ganz zu beseitigen. Aber hier bricht die Kette ab, und seit 1930 ist der weitere politische Werdegang Argentinien's durch eine lange und dornenreiche Liebedienerei gegenüber der einen oder anderen Form des Falangismus gekennzeichnet.

Die politische Landschaft Argentinien's ist leicht zu skizzieren: Die konservative Elite aus den alten Siedlungsgebieten straft ihre liberalen Brüder in der Pampa nach wie vor mit Mißachtung; die Radikalen bleiben bei ihrer Politik des vagen Opportunismus und die Peronisten halten an ihrem falangistischen Populismus fest, während sich sozialistische, kommunistische und christlich-demokratische Gruppen über den Rest um die Nachfolge streiten.

Die Beispiele Argentinien's und Guatemalas stoßen uns auf die Notwendigkeit einer scharfen Definition dessen, was wir uns unter einer modernen Gesellschaft vorstellen wollen. Verfügen wir nicht über eine klare Definition, müssen wir uns mit der bisher herausgearbeiteten groben Feststellung begnügen, daß alle lateinamerikanischen Regierungen auf die eine oder andere Art etwas mit gesellschaftlichem Wandel zu tun haben. Es ist aber klar, daß uns hier besonders die spezielle Form des Wandels interessiert, die das Werden moderner Gesellschaft impliziert.

Lateinamerika lehrt uns, daß deterministische und eingleisige Definitionen, die nur mit Wirtschaftswachstum oder mit industrieller Urbanisierung zu tun haben, zur Erklärung des Gesamtkomplexes einer modernen Gesellschaft unzureichend sind. Vielleicht haben wir durch die Beschränkung auf rein wirtschaftliche Kriterien einem ethischen Dilemma zu entrinnen versucht, etwa in der Meinung, daß wir auf diese Weise der kulturellen Integrität der Armen Rechnung tragen könnten. Dieses Motiv mag hochherzig sein, aber es führt zu verschiedenen logischen Schwierigkeiten. Die naheliegendste offenbart sich in der Auffassung, daß Armut und kulturelles Niveau nichts miteinander zu tun haben. Das ist natürlich Unsinn. Eine andere logisch unhaltbare Auffassung, die sich bei rein ökonomisch orientierter Betrachtungsweise leicht einschleicht, besagt das Gegenteil; nämlich, daß industrieller Aufstieg automatisch hohes Niveau bedeutet. Wäre die erste Auffassung richtig, dürfte Argentinien kein Problem darstellen. Wäre die zweite Auffassung richtig, hätte es in Deutschland keinen Nazismus geben dürfen.

Ich bezweifle, daß andere monistische Erklärungsversuche tauglicher sein können als der rein wirtschaftsbezogene. Sozialpsychologische Theorien beispielsweise, die uns glauben machen wollen, daß man bereits „modern“ ist, wenn man die Informationsmedien verfolgt, städtischen Habitus pflegt sowie des Lesens und Schreibens kundig ist, werden den Millionen Lateinamerikanern nicht gerecht, die diese Bedingungen erfüllen und dennoch in ihrem Verhalten stark traditionell bestimmt sind.

Oder nehmen wir ein anders Beispiel für derlei einseitiges Denken: Wenn es ausreichend wäre, unternehmerischen Sinn und Energie zu besitzen, müßten die spanischen Konquista-

doren sicherlich als hochgradig modern bezeichnet werden. Die von Max Weber und seinen Schülern entwickelte These der protestantischen Ethik kommt der umfassenden Definition, die wir brauchen, schon eher nahe.

Aber selbst diese Vorstellung ist für die Forschung und erst recht für die angewandte Soziologie unbrauchbar, solange wir den Begriff „Ethos“ nicht mit seinen institutionellen Ausprägungen verbinden, solange wir nicht Regierung, Macht und Verhaltensweisen zueinander in Beziehung setzen. Wir sollten zugeben, daß keiner von uns Entwicklung als reine materielle Angelegenheit oder auch als bloße Frage der Haltung versteht. Wir alle kümmern uns um Entwicklung, unterstützen Dinge wie den Marshall-Plan oder die „Allianz für den Fortschritt“, besuchen einschlägige Tagungen und schreiben Kommentare wie diesen, weil wir meinen, daß entwickelt sein besser als unterentwickelt sein ist. Wir könnten all das aber nicht mit gutem Gewissen tun, wenn wir dächten, daß die Sache es auch rechtfertigen könnte, Falangismus, Nazismus und kommunistischen Totalitarismus zu riskieren. Ein gebräuchlicher Ausweg für diejenigen, die hier vor einem Problem stehen, ist die Feststellung, daß wirtschaftliche Entwicklung dieses Risiko wert ist, weil es sonst nur die Möglichkeit gäbe, an mittelalterlichen Verhältnissen festzuhalten und auf den größeren sozialen Spielraum, der die Furcht einer solchen Entwicklung ist, zu verzichten. Auf diese Denkungsweise stößt man fast immer, wenn sich eingeschworene lateinamerikanische Verfechter der Modernisierung über Castros Kuba äußern. Wenn nicht anders, so sagen sie, dann lieber eine diktatorische, nationalistisch-märxistische Alternative als eine Fortsetzung des Praetorianismus, Medievalismus und Personalismus und der üblen Korruption.

### Wirtschaftlicher Fortschritt und politische Freiheit bedingen einander

Wir sollten uns aber sowohl von der falschen Bescheidenheit, die Entwicklung als etwas rein Materielles definiert sehen möchte, als auch von dem gräßlichen Opportunismus freimachen, der den Totalitarismus als mögliche Form der Entwicklung akzeptiert. Der Modernismus ist ein unteilbares Paket, in dem wirtschaftlicher Fortschritt, wenn er andauern soll, von gesellschaftlichen und politischen Methoden

abhängig ist, denen die Würde der Freiheit eigen ist. Diese Hypothese verlangt die Einführung von Qualitäts- und Zeitbegriffen. Selbstverständlich weiß ich, daß es mit autoritativen Methoden möglich war, Pyramiden zu bauen und gewisse Formen wirtschaftlicher Expansion durchzusetzen. Aber ich bezweifle, daß sich die moderne Industriegesellschaft die Fähigkeit zu fortgesetztem Wandel geben

kann, wenn sie nicht das ist, was wir eine „offene Gesellschaft“ nennen. Celso Furtado, ehemals Minister für Wirtschaftsplanung in Brasilien, stellt die Frage und nimmt eine noch orthodoxere Haltung ein, indem er das Wirtschaftliche vom Politischen trennt: „Es ist wahr, daß wirtschaftliche Entwicklung für die Menschen eine Bereicherung des Lebens bedeutet. Ebenso wahr aber ist, daß die gesellschaftliche und politische Organisation der Schlußfaden ist, der dem Gewebe des volleren und reicheren Lebens Haltbarkeit verleiht. Es ist zwar wahrscheinlich, daß künftig einmal materieller Überfluß und gesellschaftlich-politische Organisationsformen, die die volle Verwirklichung authentischer menschlicher Werte möglich machen, gleichzeitig vorhanden sein werden; aber das muß nicht schon in der jetzigen Phase der Geschichte der Fall sein. Die Erringung höherer politischer und gesellschaftlicher Organisationsformen ist ein mindestens ebenso großer Gewinn wie ein hoher materieller Entwicklungsstand.“<sup>1)</sup>

Um den Zeitfaktor einführen und die These untermauern zu können, daß Entwicklung ein Gesamtphänomen ist, müssen wir Celso Furtado dahingehend ergänzen, daß langfristig kontinuierliches Wachstum — was dasselbe meint wie institutionalisierter Wandel — Mechanismen zur Aufrechterhaltung eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Faktoren voraussetzt. Wir wissen, daß Entwicklung ein gewisses Produktions- und Konsumniveau impliziert. Wir wissen ferner, daß die heutige Ernüchterung über die rein ökonomisch angelegten Versuche zur Lösung des Problems bereits die Binsenweisheit erzeugt hat, daß ein gutes Bildungswesen, ausreichend Wohnungen, Schuhe, Strümpfe und Fernseher ebenfalls notwendig sind. Aber wir müssen auch etwas über Politik wissen — über jenes Gebiet, das Laien zu Fachleuten, Politiker zu Klischeelieferanten und internationale Beamte, wirtschaftliche Berater und Schwärmer für das unverbildete Dasein der Eingeborenen zu Taubstummen werden läßt.

## Voraussetzung ist die Schaffung eines modernen Nationalstaates

Nach meinem Dafürhalten gehört zu politischer Entwicklung die Schaffung des säkularen Nationalstaates als Organisations- und Ausdrucksform der über Klassen und sonstige Gruppeninteressen hinausgehenden Loyalitäten der Gesamtbevölkerung. Die nationale Gemeinschaft löscht Sonderinteressen nicht aus, sie wirkt jedoch kanalisierend und ordnend und ermöglicht Kompromißlösungen für Probleme, die in nicht-nationalen Gesellschaften entweder zu Konflikten oder zu einem die Fähigkeit zu weiterem Wandel lähmenden Schwebestand führen würden. Die nationale politische Organisation ist Voraussetzung für die Definierung des geographischen und funktionellen Gebiets, in welchem die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung Platz greifen kann. Politische Ordnung ist nicht als isolierte kausale Variable im Entwicklungsprozeß aufzufassen, sondern die wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen und Wertfaktoren stärken einander gegenseitig. Lösen sie sich voneinander, ist für die Gesellschaft über kurz oder lang die Gefahr eines Zusammenbruchs im Verzuge.

Im wirtschaftlichen Bereich ist eine der Grund-

funktionen des Nationalstaates zunächst einmal der Abbau der Klassenschranken derart, daß der einzelne ohne Rücksicht auf Herkunft und Gruppenzugehörigkeit nach Maßgabe seiner Wünsche und Fähigkeiten und seiner Qualifikation am wirtschaftlichen Geschehen teilnehmen kann. Daneben garantiert der säkulare Nationalstaat die bestmögliche Mobilisierung der menschlichen Arbeitskraft, die Voraussetzung jeglicher Produktion ist. Weitere sekundäre Funktionen des Nationalstaates sind die Förderungs- und Steuerungsmaßnahmen sowie die auf politischer Macht basierenden Eingriffe, die durch Herbeiführung stabiler Verhältnisse die Voraussetzung für eine langfristige und möglichst verlässliche Vorhersage und Planung des modernen Wirtschaftsgeschehens schaffen.

Was die gesellschaftliche Struktur anbelangt, verändert der Nationalstaat die faktische Bedeutung der Klasse. Beispielsweise ändert sich die Bedeutung des Begriffes „Mittelklasse“, wenn ein übergeordneter institutioneller Rahmen vorhanden ist oder wenn der Mittelklasse angehörende Personen im Namen der nationalen Gemeinschaft Klassenziele und Klasseninteressen ohne Behinderung durch die Regierung verfolgen können. Aus diesem und keinem anderen Grund ist es lediglich einer jener vorurteilbehafteten Versuche zur Auf-

<sup>1)</sup> Brazil: What Kind of Revolution? in: Foreign Affairs, April 1963, S. 532.

findung einer bequemen Lösung auf der Grundlage eines angenommenen gesellschaftlichen „Automatismus“, wenn man sich eine lateinamerikanische Mittelklasse hervorsucht und alle Hoffnung auf künftige Entwicklung an sie hängt. Beim gegenwärtigen Tempo des sozialen Wandels in der Welt ist jede Hoffnung auf eine solche automatische Relation verfehlt. Ein geistreicher Lateinamerikaner hat dazu geschrieben: „Amerikanische Wissenschaftler, Politiker und Journalisten haben in Lateinamerika die Mittelklasse entdeckt. Ohne sich lange bei der Frage aufzuhalten, um welche Art Mittelklasse es sich handelt, schreiben sie ihr nun die verschiedensten Qualitäten zu, die sie in Wirklichkeit nicht besitzt. Tatsächlich gibt es für die mittelständischen Lateinamerikaner in den Städten keinen anderen Grund, sich als „Mittelklasse“ zu bezeichnen, als die Tatsache, daß sie sich in der Mitte zwischen der traditionellen Aristokratie und den Bauern und Arbeitern befinden.“ Und weiter: „Der wohlmeinende Versuch, in der Gesellschaftsstruktur des heutigen Lateinamerika eine liberale, fleißige, genügsame und reformfreundige Mittelklasse ausfindig zu machen, muß nach bequemen Anfangserfolgen in einem katastrophalen Fehlschlag enden. Gewiß gibt es Gruppen, die einige äußere Merkmale mit der Mittelklasse gemein haben und sogar so reden, schreiben und denken, als seien sie ihr zugehörig. Aber in objektiver Sicht sind sie es nicht, und es ist schwer vorstellbar, wie es ihnen je gelingen kann, die Kluft zwischen ihrem eingefleischten Konservatismus, ihrem Respekt vor hierarchischen Werten, ihrer Bewunderung für die Aristokratie und ihrem Wunsch nach Anerkennung durch die vermeintlich bessere Schicht einerseits und andererseits dem dynamischen Reformismus, den man gewöhnlich für einen entscheidenden mittelständischen Charakterzug hält, zu überbrücken.“<sup>2)</sup>

Viele Angehörige der lateinamerikanischen Mittelklasse identifizieren sich in Ermangelung eines säkularen Nationalstaates, dem sie ihre Loyalität geben könnten, mit übergeordneten sozialen Schichten und erneuern damit nur in etwas komplexerer Form die traditionelle Regelung der Beziehungen und Verantwortlichkeiten der Klassen untereinander.

Mithin besteht die Aufgabe der entwickelten politischen Organisation in der „Institutionali-

<sup>2)</sup> Claudio Veliz, *Obstacles to Reform in Latin America*, in: *The World Today*, Januar 1963, S. 22—23 bzw. S. 24.

sierung“ der nationalen Gemeinschaft. Sie ist nur mittels einer wirklichen Gleichheit vor dem Gesetz lösbar, die für die individuelle Freiheit des Bürgers unerlässlich ist. Diese Gleichheit drückt sich immer in der Etablierung funktionell signifikanter Kategorien von Individuen aus. Diese Etablierung ist das Mittel zur Ordnung des Wirtschaftsgeschehens, wobei zuordnende und klassenbedingte Unterscheidungen durch andere funktionalere und rationalere Differenzierungsmethoden ersetzt werden. Je vernunftbetonter die Maßnahmen zur Förderung der Mitbeteiligung und der Aufstiegsmöglichkeiten sind, desto besser erfüllt die Regierung ihre Aufgabe in der modernen Gesellschaft.

In einer Gesellschaft, in der der Gleichheit vor dem Gesetz diese vorrangige Bedeutung zuerkannt wird, findet die Herrschaft des Gesetzes notwendig allgemeine Zustimmung. Zu den damit auftretenden politischen Prinzipien gehören ein hochgradiger Impersonalismus überall in der politischen Struktur, Anerkennung des Relativismus im säkularen Bereich und die Forderung nach Gesetzestreue. Selbstverständlich haben diese Elemente im Gesamtkomplex der sogenannten „offenen“ oder libertären Gesellschaft fundamentalen Charakter. Aber sie sind auch unerlässlicher Bestandteil der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, die die Voraussetzungen für das Zustandekommen einer modernen Gesellschaft darstellen. Es scheint, daß die Institutionen einer relativ freien Bevölkerung in einem primären Kausalzusammenhang mit moderner, eigenständiger Entwicklung stehen, daß sie keine zufälligen oder geschmacksbedingten Randerscheinungen sind. Wenn diese Ansicht richtig ist, darf politische Freiheit nicht erst dann angestrebt werden, wenn die industrielle Entwicklung schon in vollem Gange ist, sondern sie muß mit dieser Entwicklung einhergehen, damit Zusammenbruch des institutionellen Rahmens, Depression, Klassenkampf und Revolution vermieden werden können. So gesehen war das nazistische Deutschland politisch eindeutig unterentwickelt und hatte denn auch die uns allen bekannten Folgen in Gestalt von Barbarismus, Zerstörung und vielfachen Tod. Argentinien ist auf einer anderen Stufe ebenfalls Opfer politischer Mängel. Wahrscheinlich hätten dort die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen das weitere ununterbrochene Wachstum ermöglicht, wenn sich gleichzeitig ein zur Lösung der inneren Konflikte ausreichender institutioneller Rahmen entwickelt hätte. Guatemala ist in jeder Hinsicht rudimentär, scheint aber

ein Land zu sein, in dem Gesellschaft und Wirtschaft zu schwach waren, um die vergleichsweise fortgeschrittenen politischen Bemühungen zu tragen. Zwischen diesen Extremfällen liegen in Lateinamerika zahlreiche andere Varianten; aber die hier skizzierten Anhaltspunkte für die Gewinnung geeigneter Typologien für Staat und gesellschaftlichen Wandel dürften allgemein zutreffend sein. Bisher hat es kein lateinamerikanisches Land vermocht, sich zu einem echten, durch allge-

meine Bejahung von Säkularismus, Relativismus, Kompromiß und Pragmatismus charakterisierten Nationalstaat zu entwickeln. Alle lateinamerikanischen Regierungen sind mehr oder minder klassengebunden, unzulänglich, korrupt und deshalb schwach. Sie stützen sich auf einen begrenzten, oft auf einen winzigen Konsensus, können mit nur wenig Gehorsam rechnen und müssen ihr Mandat daher durch übermäßige Sanktionen durchsetzen.

## Revision unserer Vorstellungen

Mithin sind die Regierungen in Lateinamerika schwache Werkzeuge zur Inangriffnahme moderner Entwicklungsaufgaben. Aber sie sind die besten, die zur Verfügung stehen, und keinesfalls sollte man von ihnen etwas erwarten, was sie ihrer Natur nach nicht zu leisten vermögen. So wenig man von einem Kolibri verlangen kann, daß er ein Straußenei legen soll, so wenig kann man von pränationalen Staaten verlangen, daß sie mit ernsthaften nationalpolitischen Maßnahmen gegen die Inflation angehen. Aber man kann sie auffordern, sich mit fundamentaleren und sogar mit subtileren Aufgaben zu befassen — dazu nämlich, sich zur Hebung der Anteilnahme am öffentlichen Leben, die zur Erschließung des menschlichen Kräftepotentials und zum Abbau der Klassenschranken soviel beitragen kann, einer libertären Politik zu befleißigen.

Soziologen und die mit Entwicklungsaufgaben betrauten Stellen könnten beginnen, die relevanten politischen Fragen zu stellen, damit Washingtons gegenwärtige Unterstützung nationalistischer Bewegungen in Lateinamerika nicht von Instinkt, sondern von Vernunft getragen wird. Wir könnten unsere eigenen Vorstellungen von Autoritarismus, Demokratie und Entwicklung überprüfen und diese Gebiete aus dem Bereich vorurteilsbehafteter Mutmaßungen herauslösen und sie vom Blickpunkt einer klareren und verlässlicheren Konzeption betrachten.

All diese Empfehlungen sind indirekt; sie beinhalten die Forderung nach einer Revision unserer Vorstellungen, damit den Lateinamerikanern eine größere Vielfalt von Entwicklungsrichtlinien zur Wahl angeboten werden kann. Nach meiner Auffassung muß aus dem Eingeständnis, daß wirtschaftliche und selbst soziale Entwicklung allein keine Garantie für

gesellschaftlichen Wandel in geraden und mit Sicherheit wünschenswerten Bahnen darstellt, die Folgerung gezogen werden, daß politischen Gedankengängen, daß den Theorien des Wandels und der Lösung von Problemen durch administrative Maßnahmen in Abhängigkeit von den verfügbaren öffentlichen Kräften wieder mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muß. Ferner meine ich: Wenn es zutrifft, daß die Freiheit aller mit dem eigenständigen modernen gesellschaftlichen Wandel verbunden ist, dann dürften auch die Ansätze zur Überbrückung der ideologischen Kluft zwischen der westlichen Welt und den aufstrebenden nationalistischen Bewegungen in Lateinamerika vorhanden sein. Die Bedeutung, die moderne Lateinamerikaner der Freiheit beimessen, darf nicht als Rhetorik abgetan werden; zur Entwicklung gehört für viele von ihnen eben auch die Überwindung von brutalen Polizeimethoden, von militärischen Interventionen, von Blutvergießen und den übrigen Praktiken der politischen Unterwelt Lateinamerikas.

Solange wir in unserer entwickelten Welt und die Lateinamerikaner in ihren aufstrebenden Ländern mit einer materialistischen Entwicklung ohne Berücksichtigung qualitativer politischer Kriterien fortfahren, ist die Gefahr groß, daß die Exzesse des traditionellen Autoritarismus in das Grauen des modernen Totalitarismus einmünden. Undemokratische Lösungen bringen nicht nur Stillstand und Entwürdigung, Unfähigkeit zu gesundem Wachstum und Bedrohung des Weltfriedens mit sich, sondern sie würden auch eine Verleugnung unserer eigenen Erfahrungen und Mißachtung der Verantwortung bedeuten, die uns aus unserem größeren Reichtum, aus unserer Bildung und der Freiheitlichkeit unserer öffentlichen Institutionen erwächst.

## Ökonomische Anpassungsprobleme in Lateinamerika

Die weniger entwickelten Länder haben Probleme, die sich ihrer Natur und Dringlichkeit nach von der geschichtlichen Erfahrung der heute industrialisierten Länder unterscheiden. Dies trifft sowohl auf die Analyse zu — unter Benutzung der uns heute zur Verfügung stehenden zweckmäßigsten Methoden, vor allem der Anwendung der Input-Output-Analyse, der Analyse des Nationalbudgets, der Messung der Produktivität des Kapitals — als auch auf die empirische Untersuchung vieler äußerer, auf die Weltwirtschaftsentwicklung bezogener Faktoren, welche die in der Entwicklung befindlichen Länder betreffen. In

unserem Zusammenhang jedoch soll vor allem der Charakter des Strukturwandels betont werden, den der Fortschritt der Wirtschaftsentwicklung mit sich bringt, und zwar in bezug auf wichtige institutionelle und soziale Gesichtspunkte.

Die lateinamerikanischen Länder — wenn auch nicht alle sich in dem gleichen Abschnitt der Entwicklung befinden — teilen die allgemeinen Probleme der sogenannten „Dritten Welt“, und in den folgenden Ausführungen soll vor allem auf ihre Lage und Zukunftsaussichten eingegangen werden.

### Monokultur als Basis

Stellen wir uns ein lateinamerikanisches Land vor, Anfang des 19. Jahrhunderts, das gerade erst seine politische Unabhängigkeit erreicht hat, nach einer Kolonialregierung von fast drei Jahrhunderten. Abgesehen von den Wirren, die der Wechsel des Regierungssystems mit sich gebracht haben konnte, war der neue Staat wirtschaftlich gekennzeichnet durch das Vorhandensein von einer oder zwei bedeutenden, zum Export bestimmten Produktionen: z. B. Bergbau oder Zuckererzeugung. Diese wirtschaftliche Tätigkeit lag in den Händen einer begrenzten Zahl von meist ausländischen Eigentümern, die mit einer wenig ergiebigen Technik ausgestattet waren und größtenteils auf Grund sehr billiger Arbeitskräfte arbeiten.

Die Erzeugung bestand im Export eines Rohstoffes, der mit einem Minimum von industrieller Bearbeitung ins Ausland verschifft wurde — in das ehemalige Mutterland oder ein oder zwei zusätzliche Märkte. Das aus diesen Geschäften gewonnene Bruttoeinkommen wurde durch die ausgezahlten Löhne nur in sehr geringem Maße auf die übrige Volkswirtschaft verteilt. Diese Löhne erlaubten kaum den Lebensunterhalt des Arbeiters bei sehr niedrigem Verbrauchsstandard und praktisch überhaupt niemandem das Sparen. Der im Bergbau oder in der Zuckerproduktion gewonnene Überschuß wurde teilweise in den Betrieben rückinvestiert und verteilte sich als Gewinn oder persönliche Einnahmen der Eigentümer, oder er wurde nach Europa ausgeführt. Die

Bevölkerung des Landes war unwissend und arm und hatte eine hohe Sterblichkeitsrate. Der Staat übte keine wichtigen wirtschaftlichen Funktionen aus: er unternahm fast keine Investitionen innerhalb der heute so benannten Infrastruktur und baute auch nicht den öffentlichen Dienst im Interesse der Volks-erziehung und der öffentlichen Wohlfahrt aus, da seine fiskalischen und anderen Funktionen die Unterhaltung eines Heeres, ferner ein Minimum an öffentlicher Verwaltung sowie die Förderung einer traditionellen Ausfuhr-tätigkeit zum Hauptziel hatten. Es gab keinen freien Warenhandel im Innern eines Landes und keine Freizügigkeit der Arbeitskräfte.

In der Terminologie moderner Analyse könnte man sagen, daß zu Beginn des 19. Jahrhunderts — und wahrscheinlich das erste Drittel des Jahrhunderts einbegriffen — die Nettoinvestition in Lateinamerika, ein wesentlicher Entwicklungsfaktor, sehr gering war und ein Inlandssparen fast überhaupt nicht existierte. Die Differenz zwischen Inlandssparen und Investition wurde durch Transferierung von Auslandskapital finanziert, die sich kurzfristig amortisierte, ohne ein mögliches Sparen innerhalb des Landes zu forcieren. Letzteres wurde verhindert durch die Eigentumskonzentration und die Politik der niedrigen Löhne, die aus den vorherrschenden Bedingungen einer Halbklaverei oder zum mindesten der Unbeweglichkeit der Arbeitskräfte herrührten. Dieser

ganze Prozeß war kein eigentlicher Prozeß einer wirtschaftlichen Entwicklung in unserem Sinne des Wortes, da kein bedeutender oder schneller Strukturwandel stattfand, der das

Zusammenwirken günstiger Faktoren auf eine stetige Ausweitung der Investitionsmöglichkeit, des Konsumvolumens und des Sparens der Bevölkerung mit sich gebracht hätte.

## Anfänge der Modernisierung

Während des letzten Viertels des vergangenen Jahrhunderts übte das industrielle Wachstum Westeuropas und der Vereinigten Staaten einen starken Einfluß auf die Entwicklungsformen der lateinamerikanischen Staaten aus, da die Nachfrage nach Rohstoffen vielseitiger wurde, die Nachfrage nach Gold, Silber, Nichteisen-Metallen und Fasern hinzukam und neue Konsumbedürfnisse entstanden, unter ihnen das nach Kaffee. Außerdem wirkte sich die Modernisierung der Verkehrsmittel bedeutend auf die Versorgung mit Getreide, Fleisch und anderen Produkten aus. Der ständig zunehmende Bedarf der Auslandsmärkte und ihre Spezialisierung im Hinblick auf Produkte und Länder erlaubten den in der Entwicklung befindlichen Ländern, verschiedene Teilgebiete ihrer Volkswirtschaft zu koordinieren, die Technik auszubreiten, Keimzellen für das Inlandssparen zu schaffen und zu vermehren und viele Sekundärtätigkeiten zur Versorgung des Binnenkonsums — einschließlich Handwerk und Industriebetriebe — ins Leben zu rufen. Die Fortschritte in politischer Hinsicht, vor allem in der Freiheit, neue Wirtschaftszweige aufzunehmen, und die Fortschritte in Gesetzgebung und Rechtsprechung, sowohl zum Schutze des Privateigentums als auch zum besseren sozialen Schutz des einzelnen, waren Faktoren, die zu einem beträchtlichen Antriebe der Wirtschaft beitrugen. Gleichzeitig begann man mit der Entwicklung der Infrastruktur — besonders hinsichtlich des Binnentransportes — unter Mithilfe von ausländischem Kapital und nicht selten mit Unterstützung oder Zuschüssen des Staates. Das Auslandskapital bewirkte außerdem direkte Investitionen in Bergbau und Landwirtschaft, die ein ständiges Anwachsen der Exporte ermöglichten.

Dieser Prozeß begann einen Strukturwandel

## Tendenz zur wirtschaftlichen Autonomie

In Lateinamerika konnte die Entwicklung zur Autonomie nur durch einen radikalen Wandel der Regierungspolitik und nicht dank natürlicher Faktoren zustande kommen. Wenn

hervorzubringen, der von verschiedener Intensität je nach der sozialen oder politischen Struktur jedes einzelnen Landes war, sowie einen nicht ganz unbedeutenden lokalen Kapitalismus hervorzurufen, der gelegentlich von einem protektionistischen Denken inspiriert wurde, das eine Industrieproduktion mit modernen Methoden begünstigte. Der wirtschaftliche und technische Fortschritt führte außerdem zu einer höheren Zuwachsrates der Bevölkerung und zum Beginn der Abwanderung von den Landgebieten in die Städte. Jedoch wies dieser Typus der Entwicklung — der in Argentinien, Südbrasilien, Mexiko, Chile und Kolumbien deutlich sichtbar war, im übrigen Lateinamerika nur teilweise — eine starke Abhängigkeit vom Wirtschaftsgeschehen der übrigen Welt auf. Es handelte sich in der Tat um die aktive Teilnahme an einem System, das sich von dem internationalen Freihandelsprinzip ableitete, wie es in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts und bis zum Ersten Weltkrieg vorherrschte. Aber die besagte Abhängigkeit warf während des Abstiegs der Produktion im Konjunkturzyklus der Industrieländer schwere Probleme auf, und der europäische Krieg von 1914 zeigte die Gefahren einer Wirtschaftsentwicklung, die allzusehr mit dem Außenhandel verbunden war. Aus dieser Zeit stammen die ersten, auf eine autonome Entwicklung gerichteten Anstrengungen in Lateinamerika, vor allem im Sinne der Industrialisierung sowie der nationalen Forderung an das ausländische Kapital. Es ist kein reiner Zufall, daß dies auch der Zeitpunkt der mexikanischen Revolution war, die einen tiefgehenden sozialen und wirtschaftlichen Gehalt hatte und zum großen Teil durch den Engpaß bestimmt war, in den die Entwicklung des Landes seiner traditionellen Struktur nach hineingeraten war.

nach 1914 die Wirtschaft sich allein den äußeren Kräfteeinwirkungen ausgeliefert hätte, wäre Lateinamerika zu einer noch größeren Rückständigkeit verdammt gewesen, als es sie

heutzutage erlebt. Das freie Unternehmen für sich allein — das kaum existierte und, wenn es vereinzelt auftrat, von sehr konservativem Geist besessen war, oft in Gestalt des Feudaltypus erschien oder von ausländischem Kapital beherrscht war — konnte den notwendigen Impuls nicht geben.

Außerdem besaß kein lateinamerikanisches Land einen Binnenmarkt mit unbeschränkten Ausdehnungsmöglichkeiten wie jenen, der z. B. die Industrialisierung der Vereinigten Staaten möglich gemacht hatte. Die Art der Produktionsverhältnisse hat sich in den lateinamerikanischen Ländern nur in dem Maße gewandelt, in welchem der Staat — in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts — die Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung übernommen hat und seine Aufmerksamkeit, wie zuerst in Mexiko und später in anderen Nationen, auf die Verteilung des Grundbesitzes gerichtet hat, auf die gute Auswertung der natürlichen Hilfsmittel, auf die Industrialisierung und auf die Verbesserung der Arbeitskraft durch Erziehung, Stärkung der Löhne und Ausweitung der sozialen Dienste.

Diesen Prozeß unterstützten die internationalen Ereignisse zwischen dem Ersten und Zweiten Weltkrieg, vor allem die große Wirtschaftskrise nach 1929, da man begriff, daß es angesichts des Verfalls der Auslandsmärkte keinen anderen Weg gab als den, die Einfuhren abzulösen und zu diesem Zwecke die Industrie zu schützen und neue, inländische Arbeitsquellen zu entwickeln. Aber nicht alle lateinamerikanischen Länder konnten eine Entwicklungspolitik erfolgreich durchführen:

einmal, weil man sie in ihrer Totalität nicht verstand, zum anderen, weil man übermäßig von Auslandsmärkten und Investitionen abhängig war — eine Abhängigkeit, die sich sogar auf die politischen Haltungen der Regierungen auswirkte, wie z. B. in den zentralamerikanischen Staaten Kuba, Ekuador, Kolumbien, Peru, Venezuela und in anderen, die kaum etwas unternehmen konnten, um ihre Wirtschaftsstruktur zu verändern.

Der Zweite Weltkrieg gab der Entwicklung erneut Antrieb, da er einmal eine erzwungene Importbeschränkung bedeutete und andererseits durch größere Ausfuhr von Grundstoffen Elemente schuf, mit welchen das Wachstum finanziert oder zum mindesten Pläne für die zukünftige Entwicklung gemacht werden konnten. Trotzdem vergeudeteten bei Kriegsende viele Länder einen großen Teil der angesammelten Geldmittel, und zahlreiche in diesen Jahren aufgebaute Industriezweige konnten die Rückkehr zur normalen Wirtschaft nicht durchhalten. Bekanntlich gab es Währungskrisen, und es verschärften sich die inflationistischen Tendenzen, die aus der Zeit des enormen Nachfrageüberschusses der Kriegszeit stammten. Dessenungeachtet genoß Lateinamerika einen neuen Exportanstieg, der sich aus der Expansion der nordamerikanischen Wirtschaft in der Nachkriegszeit herleitete sowie aus dem Wiederaufbau Europas und dessen unvergleichlichem späteren Wirtschaftsaufschwung. Der Koreakrieg und Sonderfaktoren, die einige Produkte betrafen, bewirkten, daß Lateinamerika mit guten Preisen an wachsenden Märkten teilhaben konnte — bis ungefähr 1954—1955.

## Ungünstige weltwirtschaftliche Entwicklung

Die Expansion der Nachkriegszeit wurde vorteilhaft von den Ländern benutzt, die es kraft früherer Investitionen in ihrer Infrastruktur und anderen günstigen Bedingungen (Maßnahmen zur Industrieförderung, Programme zur Verbesserung der Agrarverhältnisse) erreicht hatten, gleichzeitig ihren Binnenmarkt zu stärken und neue und zunehmende Investitionsmöglichkeiten zu schaffen. So haben Kolumbien, Mexiko, Brasilien, Venezuela und Chile eine intensive Entwicklung speziell in ihrer industriellen Aktivität erlebt. Andererseits nahmen andere Länder an einem solchen Fort-

schritt nicht teil, da sie über die notwendigen Grundlagen nicht verfügen oder — wie Argentinien — infolge tiefgehender Krisen nicht ausreichend am Welthandel teilnehmen konnten.

Von 1954/55 an haben sich die äußeren Bedingungen — so scheint es jedenfalls — in bedeutsamer Weise gewandelt. Einerseits hat die Nachfrage nach vielen Grundstoffen aus Lateinamerika in den europäischen Industrieländern und in Nordamerika nur wenig zugenommen — infolge ihres Ersatzes durch gleichwertige technische Produkte und infolge des

Schutzes, den man den nationalen Herstellern (etwa in der Getreideproduktion und bei Nicht-Eisen-Metallen) sowie den Erzeugern in anderen, von den europäischen Ländern abhängigen Gebieten gewährte (so bei Kaffee, Kakao, Fasern etc.) —, andererseits haben die Umstellungen der Nachkriegszeit vielfach in den verschiedenen Teilen der Welt einen übermäßigen Zuwachs der Produktionskapazität von Gütern hervorgerufen, für die die Nachfrage in den Verbraucherländern verhältnismäßig unelastisch ist. Das Überangebot von Erzeugnissen wie Kaffee, Baumwolle, Blei, Zink, Erdöl und anderen schwächte die Weltmarktpreise nach 1955 beträchtlich. Inzwischen sind die Preise der Kapitalgüter und anderer Industrieprodukte, die die Entwicklungsländer von den Industrieländern zu kaufen suchten, immer mehr angestiegen, vor allem durch die Verteuerung des Stahls. Das langsame Wachsen der Nachfrage nach Grundstoffen zusammen mit den für ihre Exportländer weniger günstigen Preisverhältnissen haben für die lateinamerikanischen Länder einen beträchtlichen Verlust bedeutet, der es unmöglich machte, mit der notwendigen Schnelligkeit und Beständigkeit viele der Grundprogramme der Entwicklung und des Strukturwandels durchzuführen.

Auf der anderen Seite wurde die fehlende Kompensation im Außenhandel auch nicht durch einen entsprechenden Kapitalzustrom aus dem Ausland aufgefangen, der die Verwirklichung der notwendigen Finanzierungen ermöglicht hätte. All dies trug dazu bei, daß im gesamten Lateinamerika das Realeinkommen pro Einwohner während der letzten zehn Jahre nur mit 1 % jährlich zugenommen hat (wenn es auch in Ländern wie Mexiko, Brasilien und Venezuela beträchtlich höher gestiegen ist).

Die Aussichten für die Gegenwart und die nächsten Jahre sind für Lateinamerika hinsichtlich seiner traditionellen Exportgüter wenig ermutigend. Die verschiedenen Untersuchungen über die Wirtschaftstendenzen Nordamerikas und Westeuropas — der Hauptabsatzmärkte — zeigen höchstens begrenzte Möglichkeiten für die Expansion des lateinamerikanischen Handels auf, und selbst wenn es gelänge, gewisse Hindernisse, die die Märkte der Grundstoffe noch drücken, zu beseitigen,

würden die Zukunftsaussichten sich nicht sehr verändern; denn es ist die Weltwirtschaftsstruktur selbst, die gleichzeitig in einem Wandel begriffen ist. Der von dauernden Neuerungen der Technik begleitete Fortschritt der Industrieländer macht sie in Industrie-Rohstoffen immer autarker und ihre Bevölkerung gibt — bei steigendem Niveau des Realeinkommens — proportional weniger für Nahrungsmittel aus; für einige Agrarprodukte ist die Verbrauchergrenze fast erreicht. Aber in der Entwicklung befindliche Länder wie die lateinamerikanischen können nicht tatenlos bleiben. In den letzten fünfzehn Jahren ist ein klares Bewußtsein von der Notwendigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung entstanden. Es ist bedeutsam, daß die großen Fortschritte der Medizin zur Folge haben, daß das Bevölkerungswachstum immer mehr ansteigen wird. Die Sterblichkeitsrate nimmt ab und die Geburtenziffern bleiben hoch. Zwischen 1920 und 1930 vermehrte sich die lateinamerikanische Bevölkerung um 1,8 % im Jahr, während sie gegenwärtig um 2,8 % jährlich anwächst, d. h. mit einer größeren Geschwindigkeit als in irgendeinem anderen Gebiet der Welt.

Gleichzeitig ist eine intensive Abwanderung aus den wenig produzierenden Landzonen in die städtischen Gebiete eingetreten, eine Bewegung, die ebenfalls keine Parallelen in anderen Ländern oder geschichtlichen Erfahrungsbereichen hat. Der Druck der anwachsenden Bevölkerung und die sozialen Unruhen, die aus der jahrelangen Starrheit der Sozialstruktur herrühren und gleichzeitig ein Abbild dessen sind, was in der übrigen Welt vor sich geht, sind Faktoren, die — durch die politischen Parteien und sozialen Gruppen und direkten Druck der öffentlichen Meinungen auf die Regierungen — zwangsläufig bewirken, daß die Wirtschaftsentwicklung und der soziale Wohlstand ein immer klarer definiertes Ziel der Regierungspolitik bilden müssen. In Übereinstimmung mit dem Programm der „Allianz für den Fortschritt“, das 1961 in Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten aufgestellt wurde, haben neunzehn lateinamerikanische Länder beschlossen, das Einkommen pro Einwohner während zehn Jahren um 2,5 % jährlich zu steigern und bestimmte Ziele hinsichtlich verbesserter Agrarverhältnisse, des Erziehungswesens und der sozialen Wohlfahrt zu erreichen.

Um diese Ziele unter den heutigen Bedingungen und unter der Perspektive eines nur langsamen Wachstums der Auslandsnachfrage zu erreichen, werden die lateinamerikanischen Regierungen immer größere Anstrengungen machen müssen, um ihren Binnenmarkt zu erweitern. Größtenteils wird es erforderlich sein, eine Industriestruktur aufzubauen, die es zuläßt, daß auf viele der traditionellen Importgüter verzichtet und diese durch eine neue inländische Produktion ersetzt wird, die dann zugleich das unvermeidliche Anwachsen der arbeitsfähigen Bevölkerung zu absorbieren hätte.

Wenn diese Politik nicht durchgeführt wird, würde der Importbedarf so zunehmen, daß er nicht mehr zu finanzieren wäre. Andererseits: ein rigoroses Zurückschrauben des Importvolumens auf das Ausmaß, das durch den Export bezahlt werden könnte, würde in vie-

len Fällen bedeuten, sich der Produktionsgüter zu berauben, mit denen die Investierung durchgeführt wird, von der wiederum die Wirtschaftsentwicklung abhängt. Es hieße ebenfalls, den Industrialisierungsprozeß abzustoppen oder zu verzögern und dadurch der stark anwachsenden Bevölkerung keine Beschäftigung zu geben und — folglich — die Ausweitung der Binnenkaufkraft zu limitieren. Es ist völlig klar, daß Lateinamerika keine andere Wahl hat als die, den Industrialisierungsprozeß so energisch wie möglich zu forcieren.

Eine derartige Politik bringt eine Reihe Probleme von ungeheurer Tragweite und schwieriger Lösbarkeit mit sich; hier ist die gegenseitige Abhängigkeit aller Wirtschaftsphänomene untereinander ebenso zu bedenken wie die enge Beziehung zwischen diesen und den sozialen und institutionellen Faktoren.

### Modernisierung der Landwirtschaft

Die erste Schwierigkeit besteht darin, daß die Schaffung eines Inlandmarktes sich nicht auf den Konsum der großen Städte beschränken kann. Die Industrie kann nicht nur von der eigenen Industrie, von den Regierungskäufen und den städtischen öffentlichen Diensten leben. Die Industrie muß einen ausgedehnten Inlandmarkt in der Landwirtschaft suchen, da die Landbevölkerung während vieler Jahre in absoluten Ziffern zunehmen wird, trotz des Wandels der Gesamtstruktur. Die lateinamerikanische Landwirtschaft besteht aus einem modernen Sektor, der im allgemeinen von beschränktem Ausmaß, aber von hoher Produktivität ist, und aus einem anderen Sektor mit primitiver Technik, von dem aber ein sehr großer Teil der Gesamtbevölkerung abhängt. Es dürfte nicht übertrieben sein zu behaupten, daß die Hälfte der lateinamerikanischen Bevölkerung unter Bedingungen lebt und arbeitet, die kaum ein Existenzminimum gestatten. Das Problem ist ein technisches, institutionelles und menschliches: ein technisches, weil nicht in genügendem Maße moderne Anbaumethoden eingeführt worden sind; ein institutionelles, weil in vielen Fällen die Konzentration des Eigentums und Besonderheiten der Bodennutzung es verbieten, die Landwirtschaft zu modernisieren; ein menschliches, weil man das Erziehungsniveau heben und das einfache Volk von den Vorteilen einer rationelleren Organisation überzeugen muß. Aber es ist

auch ein wirtschaftliches Problem, weil die Verbesserung der Landwirtschaft und die Zunahme der Produktivität fast immer starke Investitionen erfordern, sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor — deren Ertrag nicht immer gesichert ist, der sich verzögern oder von anderen Wirtschaftsfaktoren, die der Landwirtschaft fremd sind, abhängig sein kann.

Außerdem würde die Verbesserung der Landwirtschaft ohne eine wesentliche Senkung der Verteilungskosten und ohne die Ausschaltung der zahlreichen zwischenhändlerischen Monopole, die die wenig entwickelten Länder charakterisieren, keine positiven Resultate für die Kaufkraft der großen Masse der landwirtschaftlichen Bevölkerung erzielen. Wie dem auch sei, Lateinamerika muß in den nächsten Jahren eine große Anstrengung an landwirtschaftlicher Modernisierung und an Eingliederung der natürlichen Hilfsmittel und menschlichen Arbeitskraft in den Handels- und Zahlungsstrom erreichen, so daß sich der landwirtschaftliche und der industrielle Sektor gegenseitig unterstützen können. Wenn die Landwirtschaft nicht in die moderne Wirtschaft eingegliedert wird, werden die tatsächlichen Grenzen der Industrialisierung eng gesetzt und die Impulse, die die Entwicklung vorwärtstreiben sollen, zum Scheitern verurteilt sein.

## Aufbau der Infrastruktur

Ein weiteres Problem ist der Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur, die hauptsächlich von den Transportmitteln und den städtischen und ländlichen öffentlichen Dienstleistungen dargestellt wird, wozu die elektrische Energieversorgung, Trinkwasserversorgung und Städteplanung gerechnet werden kann. Hierzu rechnet man ebenfalls die Errichtung von Krankenhäusern und sanitären Anlagen, den Bau von Schulen und billigen Wohnungen. Die Hauptschwierigkeit liegt hierbei darin, daß in einem Land von geringer Kaufkraft die Mehrzahl dieser Dienstleistungen sich auf einem niedrigen Niveau halten müssen oder gleichzeitig verhältnismäßig schwierige politische und soziale Probleme aufwerfen. Deshalb ist es in solchen Ländern wie den lateinamerikanischen der Staat, der sich dazu verpflichtet sieht, die Verantwortung für ihre Erstellung und Unterhaltung zu übernehmen. Selbst in den Fällen, in denen die Dienstleistungen aus privater Initiative beschafft werden könnten, bedeutet die Kontrolle der Tarife oder Verkaufspreise für das

Privatunternehmen unzureichende Erträge. Aber die enormen Bedürfnisse der Infrastruktur, die ein wenig entwickeltes Land aufweist, bedingen oft sehr große Investitionsrisiken, selbst für den Staat, da dessen aus Steuern oder Anleihen eingehende Geldmittel begrenzt sind und da bei der Abschätzung einer zukünftigen Entwicklung in bestimmten Gebieten oder Wirtschaftszweigen leicht Irrtümer unterlaufen können. Es ist nicht allzu schwierig, auf allgemeiner Basis die öffentlichen Investitionsprogramme eines Landes festzulegen in bezug auf das zukünftige Anwachsen von Transportbedarf, von Energie, Gesundheitsdienst, Erziehungswesen und Wohnungsbau. Aber die Globalschätzungen in konkrete Projekte zu übertragen, deren Lage die bestmögliche sein und deren Ausmaße den besonderen Bedürfnissen der Dienstleistungen entsprechen sollen, das ist eine Aufgabe, bei der die wenig entwickelten Länder noch geringe Erfahrungen haben und bei der Schwierigkeiten analytischer und auch politischer Art auftreten.

## Umfassende Reformen erforderlich

Alle diese mit der Entwicklung verbundenen Pflichten und Verantwortungen zeigen die Notwendigkeit auf, eine Reihe von institutionellen und administrativen Reformen durchzuführen, insbesondere auf dem Gebiet der Erziehung, des Gesundheitswesens, des Wohnungsbaues, der Agrarprogramme, der technischen Beratung der Industrie und der Finanzpolitik. Besonders die letztere ist grundlegend, um dem Staat eine Finanzpolitik mit einem Minimum an Verschuldung und Währungsschwierigkeiten zu gestatten und um die Extreme der ungleichen Einkommensverteilung zu mildern. Ebenso sind Reformen des Bank- und Finanzierungswesens erforderlich, um zu einer wirksameren Nutzung des Inlandsparens und zu einer besseren Steuerung des Agrar- und Industriekredits zu gelangen. Gleichzeitig sehen sich die lateinamerikanischen Länder, die diese Aufgaben schon begonnen haben, gezwungen, sie alle in einem angemessenen Planungsprozeß zu koordinieren, der die Voraussicht ermöglicht, ob die öffentlichen oder privaten Entscheidungen aufeinander abgestimmt sind und die ihnen gesteckten Ziele auf bestmögliche Weise erreichen können.

Die Aufgaben der Wirtschaftsentwicklung sind folglich außerordentlich komplex gestaltet durch das überaus enge Ineinandergreifen von technologischen, sozialen und politischen Gesichtspunkten mit den im eigentlichen Sinne wirtschaftlichen.

Man weiß in Lateinamerika, daß die wirtschaftliche Entwicklung grundsätzlich von der eigenen Anstrengung abhängt; aber es liegt auf der Hand, daß eine solche Anstrengung größere Erfolgchancen hat in dem Maße, in dem sich der internationale Handel ausweitet und in dem die hochentwickelten und finanzkräftigen Länder größere langfristige Kapitalmittel zur Verfügung stellen können, vor allem vermittelt der internationalen Finanzinstitute. Hierbei bestätigt sich eine Erfahrung des 19. Jahrhunderts; jedoch mit dem Unterschied, daß es sich heute schon nicht mehr um einen spontanen Prozeß handelt, sondern um einen Prozeß, der positive Handlungen der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen erfordert sowie zwischen diesen und den privaten Sektoren — in einer Form, die mit den nationalen Programmen der Wirtschaftsentwicklung entsprechend abgestimmt zu sein hat.