

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Josef Thesing
Zentralamerika im Umbruch

Hartmut Sangmeister
Brasilien:
Internationale Integration
und nationale Desintegration

Houchang E. Chehabi
Die Falkland-Affäre –
ein Einzelfall?

ISSN 0479-611 X

B 46/82
20. November 1982

Josef Thesing, geb. 1937; Studium der Politikwissenschaft in München und Freiburg; 1966—1973 Beratungs- und Dozententätigkeit in Lateinamerika (1966—1971 in Mittelamerika, 1971—1973 in Kolumbien); seit 1978 Leiter des Büros für Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. in St. Augustin.

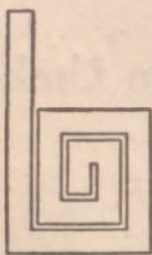
Veröffentlichungen u. a.: *Introducción a la Ciencia Política*, Guatemala 1969; *La Política*, Guatemala 1970; *Política y Sociedad*, Bogotá 1972; *Política y Desarrollo*, Bogotá 1973; *Politik und Entwicklung in Lateinamerika* (Hrsg.), Mainz 1976; *Economy and Development, System Policy Principles of Economic Policy* (Hrsg.), Mainz 1979; *Economia Sociale di Mercato* (Hrsg.), Rom 1980.

Hartmut Sangmeister, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1945; 1979—1981 Gastprofessur für Volkswirtschaftslehre an der Universidad Federal do Ceará in Fortaleza/Brasilien; derzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für international vergleichende Wirtschafts- und Sozialstatistik der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: *Die wirtschaftliche Entwicklung eines Randgebietes im Zeitalter der Industrialisierung*, Wiesenbach 1976; zus. mit G. Menges, *Europäische Wirtschaftskunde*, Frankfurt 1977; Aufsätze über internationale Wirtschafts- und Sozialstatistik sowie über entwicklungspolitische Probleme.

Houchang E. Chehabi, geb. 1954 in Teheran/Iran, wuchs in Teheran und Köln auf; 1972—1975 Studium der Geographie und Geschichte in Caen; 1975—1977 Studium an der Hochschule für politische Wissenschaften in Paris; seit 1977 Studium der Politikwissenschaft an der Universität Yale.

Veröffentlichungen u. a.: *Insularité et particularisme*, in: *Esprit*, Februar 1982, sowie weitere Zeitschriftenaufsätze zu diesem Themenbereich.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Zentralamerika im Umbruch

I. Einführung

In den letzten Jahren haben die politischen Ereignisse in den Ländern Zentralamerikas weltweite Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Der gewaltsame Sturz der Diktatur Somoza im Juli 1979 in Nicaragua und die bewaffnete Auseinandersetzung in El Salvador, die Ende der siebziger Jahre durch die Ereignisse in Nicaragua neue Impulse erhielt, haben ebenso

wie ihre Wirkungen, die sich in Guatemala und Honduras bemerkbar machen, Zentralamerika zu einem neuen Krisengebiet der internationalen Politik werden lassen. In diesem Beitrag soll der Versuch unternommen werden, Ursachen, Hintergründe und Tendenzen der Entwicklung in den Ländern dieser Region aufzuzeigen.

II. Länder, Bevölkerung, Struktur

Es ist üblich geworden, die Region, die Kolumbien mit Mexico und den USA verbindet, als Mittelamerika zu bezeichnen. Dieser Streifen umfaßt die Länder Panama, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala und Mexico. Im vorliegenden Falle schränken wir die Reichweite des Begriffes Mittelamerika etwas ein: Es soll von Zentralamerika die Rede sein, also von den Ländern Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica¹⁾. Diese Einschränkung rechtfertigt sich deshalb, weil diese Länder in Kultur, Geschichte und Entwicklung viele Gemeinsamkeiten auf-

weisen, auch wenn ihre Eigenarten durchaus erkennbar sind. Das gilt für die Bevölkerung, aber auch für die Sprache, die zwar spanisch ist, jedoch deutliche nationale Eigenwilligkeiten aufweist. Costa Rica hebt sich wiederum von den anderen Ländern ab, da es seit 1948 besonders in seiner wirtschaftlichen und politischen Entwicklung einen anderen Weg genommen hat. Auch Guatemala müßte seiner indianischen Bevölkerung wegen in einem bestimmten Sinne herausgehoben werden. Land und Bevölkerung ergeben folgendes Bild²⁾:

Tabelle 1³⁾: Bevölkerung

Land	Bevölkerung in Mio. 1979	Fläche in Tsd. qkm	durchschnittl. jährl. Bevölkerungs- wachstum 1970—1979 in %	Lebenserwartung in Jahren
Guatemala	6,8	109	2,9	59
El Salvador	4,4	21	2,9	63
Honduras	3,6	112	3,3	58
Nicaragua	2,6	130	3,3	56
Costa Rica	2,2	51	2,5	70

¹⁾ Ein grundlegendes Werk, das eine ausgezeichnete Einführung in die Probleme Zentralamerikas ermöglicht, hat Mario Monteforte Toledo verfaßt: *Centro América, Subdesarrollo y Dependencia*, 2 Bände, México 1972.

²⁾ Es war nicht möglich, neuere Zahlen über Nicaragua und teilweise auch über El Salvador zu erhalten.

Da aber davon ausgegangen werden muß, daß sich in beiden Ländern seit 1979 erhebliche Veränderungen ergeben haben, dienen die hier verwendeten Zahlen nur als Orientierungshilfe für die Darstellung der Situation in beiden Ländern bis 1979.

³⁾ Die in den Tabellen verwendeten Zahlen sind folgenden Quellen entnommen: Tabellen Nr. 1, 2, 3, 4,

Mit Ausnahme von El Salvador, dem kleinsten Land Zentralamerikas mit 228 Einwohnern je qkm, sind die anderen Länder nicht überbevölkert. Unterschiede sind in der Rassenstruktur der Bevölkerung festzuhalten: Costa Rica hat 75% weiße Bevölkerung, 15% Mestizen und nur eine unbedeutende Anzahl von Indianern und Neger/Mulatten. Die Indianerbevölkerung Guatemalas dagegen beläuft sich auf rd. 50%. Diese Gruppe teilt sich auf in sechs Untergruppen, die insgesamt 23 verschiedene Dialekte sprechen, dagegen kaum die spanische Landessprache. Die Restbevölkerung

Guatemalas besteht zu 30% aus Mestizen, 5% Weißen und 5% Schwarzen und Mulatten. In El Salvador leben 80% Mestizen, 12% Weiße und wenige Indianer (3%). Honduras ist geprägt von einer 90%igen Mestizenbevölkerung, 6% Weißen und 4% Indianern. In Nicaragua leben 70% Mestizen, 18% Weiße, 10% Schwarze und Mulatten und 2% Indianer. Von einer homogenen Bevölkerungsstruktur kann also nicht gesprochen werden. In Guatemala leben Indianer- und Ladinobevölkerung (Mestizen) nebeneinander, eine kulturelle Integration hat nicht stattgefunden.

Tabelle 2: Erwerbsstruktur

Land	Quote der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (15—64 Jahre) in %	durchschnittl. jährl. Zunahme der Erwerbspersonen in %	% - Anteil der Erwerbspersonen in		
			Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
	1979	1979—80	1979		
Guatemala	54	3,0	56	21	23
El Salvador	51	1,8	51	22	27
Honduras	50	3,1	63	14	23
Nicaragua	50	3,3	40	14	46
Costa Rica	57	3,6	30	23	47

Diese Zahlen verdeutlichen das Hauptproblem der zentralamerikanischen Länder: die hohe Geburtenzuwachsrate. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung ist jünger als 18 Jahre. Bisher ist es nicht gelungen, diese hohen Zuwachsraten zu verändern. Für El Salvador ist

die Bevölkerungszuwachsrate das eigentliche Problem.

Auch in Zentralamerika hält der Trend der *Verstädterung* an. Folgende Zahlen verdeutlichen diese Entwicklung:

Tabelle 3: Landflucht

Land	Stadtbevölkerung in % der Gesamtbevölkerung		durchschnittliche jährliche Zuwachsrate	
	1960	1980	1960—70	1970—80
Guatemala	33	39	3,6	3,7
El Salvador	38	41	3,2	3,3
Honduras	23	36	5,4	5,5
Nicaragua	41	53	4,2	4,5
Costa Rica	37	43	4,2	3,3

8, 11, 12, 13: Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1981, Washington D. C. August 1981; Tabelle Nr. 5: ICAES: Estadísticas Centroamericanas, San José 1975, S. 20ff; Tabelle Nr. 6: Mario Monteforte Toledo, a.a.O., Bd. 1, S. 198ff; Tabellen Nr. 7, 9, 10: CEPAL: Estudio Económico de América Latina 1980, Santiago de Chile 1981.

Die Bevölkerung der Hauptstädte nimmt rasch zu. Es bilden sich an den Rändern Elendsviertel, wesentlich durch Wellblechhütten und fehlende Versorgungsstruktur (Wasser, Elektrizität, Sanitäreinrichtungen und Gesundheitsfürsorge) geprägt. Durch die gewaltsamen Auseinandersetzungen in El Sal-

vador und Guatemala hat der Zustrom der ländlichen Bevölkerung in die Städte besonders stark zugenommen.

Auch das *Erziehungswesen* soll durch einige Zahlen charakterisiert werden: In allen Ländern besteht zwar Schulpflicht, auch hat die Zahl der neu errichteten Schulen in den letzten Jahren kräftig zugenommen. Doch der regelmäßige Schulbesuch hängt nicht nur davon ab: Oft sind es wirtschaftliche Gründe, die die Eltern veranlassen, ihre Kinder nicht zur Schule zu schicken, weil sie bei der Kaffee- oder Baumwollernte benötigt werden. Die offiziellen statistischen Zahlen täuschen, da sie folgende Problematik nicht erfassen: Selbst

wenn ein Einwohner die Grundschule vier oder fünf Jahre besucht, verfügt er nicht über die erforderlichen Grundkenntnisse. Da die mühsam erlernten Kenntnisse und Fertigkeiten nicht weiter gepflegt werden können, werden diese Menschen nach einigen Jahren wieder zu Analphabeten. Diese Entwicklung beobachtet man vor allem in Guatemala, El Salvador und Honduras. Costa Rica bildet wiederum eine Ausnahme. Ob in Nicaragua das Problem des Analphabetentums bereits in zwei Jahren, wie von der Regierung behauptet, so gut wie gelöst werden konnte, darf bezweifelt werden, auch wenn nicht übersehbare Erfolge erzielt wurden.

Tabelle 4: Erziehungswesen

Land	Alphabetenquote für Erwachsene in %		Anzahl der Grundschüler in % ihrer Altersgruppe		Anzahl der Besucher höherer Schulen und Universitäten in % der Bevölkerung von 20—24 Jahren	
	1960	1976	1960	1978	1960	1977
Guatemala	32	42	45	64	2	5
El Salvador	49	62	80	79	1	8
Honduras	45	60	67	85	1	7
Nicaragua	52	63	66	85	1	11
Costa Rica	72	90	94	97	5	19

Die *Wirtschaftsstruktur* in allen Ländern bildet die Basis für die wirtschaftliche und politische Macht. Das wird besonders deutlich,

wenn die Eigentums- und Größenstruktur des Grundbesitzes untersucht wird:

Tabelle 5: Eigentumsstrukturen der Fincas in Zentralamerika
(in Tsd. ha und %-Anteil an der Gesamtfläche)

Land	Kleine Fincas weniger als 4 ha	% der Gesamtfläche	Mittlere Fincas zwischen 4—35 ha	% der Gesamtfläche	Großgrundbesitz mehr als 35 ha	% der Gesamtfläche
Guatemala	463	12,3	803	21,4	2 486	66,3
El Salvador	223	13,5	362	22,0	1 061	64,5
Honduras	154	6,2	824	33,5	1 484	60,3
Nicaragua	65	1,6	514	13,1	3 360	85,3
Costa Rica	48	1,8	429	15,6	2 252	82,6

Mehr als zwei Drittel der Anbaufläche in Zentralamerika besteht aus Großgrundbesitz. Das bedeutet eine wirtschaftliche Machtstruktur, die bisher eine wirtschaftliche und sozial sinn-

volle Agrarreform verhindert hat. Anfänge sind nach 1980 in El Salvador gemacht worden, auch die Regierung von Nicaragua hat mit einer Neuverteilung der verfügbaren Anbauflä-

che begonnen. Aber in Guatemala, Honduras und Costa Rica hat es ernsthafte Reformversuche bisher nicht gegeben oder sie konnten

nicht fortgeführt werden. Das Bild verfeinert sich, wenn man sich die Durchschnittsgröße der Fincas vor Augen führt⁴⁾:

Tabelle 6: Durchschnittsgröße der Fincas in Zentralamerika
(1952 und 1966 in ha)

Land	Kleine Fincas		Mittlere Fincas		Großgrundbesitz	
	1952	1966	1952	1966	1952	1966
Guatemala	1,73	1,75	15,16	14,89	354,80	244,87
El Salvador	1,87	1,67	21,18	21,40	220,63	208,21
Honduras	3,45	2,48	20,90	14,10	214,92	134,24
Nicaragua	3,03	2,56	15,69	15,37	140,60	146,25
Costa Rica	2,80	2,78	16,56	16,77	176,35	158,16

Wirtschaftlich sind die Länder Zentralamerikas Agrarländer. Die Industrialisierung hat zwar in der Blütezeit des Zentralamerikanischen Marktes zugenommen (1962—1975),

doch die Landwirtschaft ist der wirtschaftlich wichtigste Sektor. Er konzentriert sich auf den Anbau von einigen Produkten, die exportiert werden.

Tabelle 7: Anteil der traditionellen Agrarprodukte am Gesamtexport
(in % im Jahre 1980)

Land	Kaffee	Bananen	Zucker	Baumwolle	Fleisch	Holz	Fisch
Guatemala	30,3	2,9	4,7	11,5	1,8	—	—
El Salvador	54,2	—	1,5	9,2	—	—	1,3
Honduras	24,4	26,5	3,5	1,6	7,3	4,3	2,8
Nicaragua	37,2	—	4,5	6,7	12,9	—	6,0
Costa Rica	24,6	19,2	4,1	—	6,4	—	—

Diese einseitige Exportstruktur bedingt eine absolute Abhängigkeit von den Weltmarktpreisen. Die Problematik wird ersichtlich,

wenn man die Entwicklung der „Terms of Trade“ für die Jahre 1960 und 1979 betrachtet.

Tabelle 8: Terms of Trade
(1975 = 100)

Land	1960	1979
Guatemala	96	118
El Salvador	109	99
Honduras	119	89
Nicaragua	112	98
Costa Rica	132	103

Die Weltmarktpreise für die Exportprodukte sind in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Die Einnahmen für die Exporte sind gefallen, während die Länder gleichzeitig für die benötigten Importe weitaus höhere Preise zahlen mußten. Am Beispiel des Energieimports wird diese Entwicklung deutlich:

⁴⁾ Siehe dazu auch: CEPAL u. a.: Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica, San José 1973.

Tabelle 9: Kosten für Energieeinfuhr (Erdöl) und Anteil der Kosten für Energieeinfuhr an den Exporterlösen

Land	1977 Mio. US-\$	%-Anteil der Exporte Erlöse	1980 Mio. US-\$	%-Anteil der Exporte Erlöse
Guatemala	144	12	322	21
El Salvador	71	7,3	168	17,5
Honduras	71	13,4	170	20,3
Nicaragua	103	15,7	174	38,7
Costa Rica	92	11	165	17

Diese Tendenz steigt. Da bis auf Guatemala die anderen Länder nicht über nennenswerte Energievorkommen verfügen, wird der Kostenanteil für die Energieversorgung aufgrund der Preisentwicklung in Zukunft noch weiter steigen. Schon heute liefern Venezuela und

Mexico einigen Ländern zu verbilligten Preisen das für eine Minimalversorgung notwendige Erdöl. Die Länder werden gleichzeitig aber auch von hohen öffentlichen Auslandsverschuldungen erdrückt.

Tabelle 10: Öffentliche Auslandsverschuldung (in Mio US-Dollar)

Land	Insgesamt		Zins- und Tilgungsleistungen		Anteil der Zins- und Tilgungszahlungen am Exporterlös für Waren in %	
	1975	1980	1975	1980	1975	1980
Guatemala	420	960	16	35	2,0	2,0
El Salvador	242	468	21	29	3,5	2,7
Honduras	347	1 170	30	80	11,0	15,5
Costa Rica	510	1 811	76	250	12,6	21,1

Einige weitere Daten sollen die wirtschaftlichen Probleme kennzeichnen:

Tabelle 11: Volkswirtschaftliche Grunddaten

Land	BSP — pro Kopf in US-Dollar	durchschnittl. jährl. Zuwachs in %	durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in %			
			BIP	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungsgewerbe
			1970—79	1970—79	1970—79	1970—79
Guatemala	1 020	2,9	5,9	5,1	8,0	5,5
El Salvador	670	2,0	4,9	3,2	6,0	5,1
Honduras	530	1,1	3,5	1,3	5,0	4,4
Nicaragua	660	1,6	2,6	4,2	3,2	1,3
Costa Rica	1 820	3,4	6,0	2,6	8,5	6,0

Bis 1979 war ein mäßiger Zuwachs des Brutto-sozialproduktes festzustellen. Seit 1980 hat diese Entwicklung eine andere Richtung ge-

nommen. Die unmittelbaren Wirkungen, die sich aus der weltwirtschaftlichen Entwicklung ergeben, haben sich in Zentralamerika stark

bemerkbar gemacht. Die Erlöse für die Exportprodukte fallen mehr und mehr, die Kosten für die notwendigen Importgüter steigen gewaltig an. Die Industrie, die erst in den Anfängen steckt, stagniert, da sie keine neuen Impulse bekommt. Notwendige Kapitalien aus dem Ausland bleiben aus, da die politische Unsicherheit keine neuen Investitionen anlockt. Viele europäische und amerikanische Unternehmen haben sich wegen der großen wirtschaftlichen und politischen Risiken für Investitionen aus Guatemala, Nicaragua und El Salvador zurückgezogen. Und das einheimische Kapital, das sehr wohl vorhanden war, hat den sicheren Weg nach Europa oder in die USA angetreten. Zudem ist die einseitige Wirtschaftsstruktur nicht in der Lage, solche Veränderungen aufzufangen.

Die Länder Zentralamerikas befinden sich in einer fast ausweglos erscheinenden Situation:

Die Bevölkerung wächst jährlich viel zu stark. Die Wirtschaft und der Staat sind nicht in der Lage oder auch nicht willens, die Arbeitsplätze zu schaffen, die dringend benötigt werden. Die wirtschaftliche Macht, deren Basis der Großgrundbesitz ist, der zugleich viel Kapital in der Industrie und in den Banken kontrolliert, ist in wenigen Händen konzentriert. Die Reichen tun aber nichts, um von sich aus notwendige Reformen einzuleiten, die sowohl die Grundstruktur des Großgrundbesitzes als auch das nur auf hohe Gewinne eingestellte Industriekapital einbeziehen müßten. Ein Land wie Guatemala wäre wegen seines natürlichen Reichtums ohne weiteres in der Lage, seine wirtschaftlichen Probleme selbst zu lösen.

Für die Verteidigung geben die Länder viel Geld aus, nicht deshalb, weil eine äußere Bedrohung zu bekämpfen wäre, zumindest nicht bis Mitte 1979, sondern zur Sicherung der inneren Machtstruktur.

Tabelle 12: Bedeutung der Verteidigungsausgaben

Land	Verteidigungsausgaben in % von				Pro-Kopf-Ausgaben der Regierung für (in US-\$ von 1975)					
	BSP		Ausgaben der Regierung		Verteidigung		Ernährung		Gesundheit	
	1972	1978	1972	1978	1972	1978	1972	1978	1972	1978
Guatemala	1,1	1,2	11,0	11,0	3	8	5	9	2	5
El Salvador	0,8	1,0	6,6	6,8	4	5	11	14	6	6
Honduras	1,9	2,4	12,4	14,1	7	9	13	15	6	6
Nicaragua	1,9	2,2	12,3	14,8	12	14	16	17	4	5
Costa Rica	0,5	0,7	2,6	2,7	5	8	48	68	6	10

Weitere Probleme sind die ungleiche Verteilung des Reichtums und Volkseinkommens, eine hohe, teils versteckte, teils offene Arbeitslosigkeit. Kurzum: in Guatemala, El Sal-

vador, Honduras und Nicaragua ist es vor allem die ungerechte Verteilung der wirtschaftlichen Ressourcen, die den Nährboden für revolutionäre Veränderungen bildet.

III. Gesellschaft und Politik

Die sozialen Wirkungen für die so einseitig verteilten wirtschaftlichen Güter treffen die

Mehrheit der Bevölkerung. Einige Daten deuten das Ausmaß an.

Tabelle 13: Soziale Grunddaten

Land	Einwohner pro Arzt		Quote der Bevölkerung mit Trinkwasserversorgung	tägl. Kalorienangebot in % des Bedarfs
	1960	1977	1978	1977
Guatemala	4 410	2 490	40	98
El Salvador	5 260	3 600	53	90
Honduras	12 610	3 290	46	89
Nicaragua	2 740	1 670	70	105
Costa Rica	2 700	1 390	76	108

Auch diese Zahlen sind nur Orientierungshilfen. Da der Großteil der Ärzte sich in der Hauptstadt niedergelassen hat, haben die meisten Landbewohner überhaupt keine Chance, in den Genuß der ärztlichen Versorgung zu kommen. Ähnliche Zahlen lassen sich über die Wohnverhältnisse anführen. Das Bewußtsein über diese menschenunwürdigen Lebensverhältnisse hat in den letzten Jahren in allen Ländern zugenommen. Insbesondere die Bildungsarbeit, die von den Kirchen, Universitäten, Gewerkschaften und politischen Parteien in den letzten 20 Jahren geleistet wurde, hat konkrete Ergebnisse mit sich gebracht: Die Indianer in Guatemala oder die Campesinos in Honduras, El Salvador, Nicaragua und Costa Rica nehmen ihre Lebenssituation nicht mehr widerspruchslos hin. Sie verlangen mehr soziale Gerechtigkeit.

Die Mehrheit der Bevölkerung Zentralamerikas ist katholisch. Die Kirche⁵⁾ hat eine wichtige und einflußreiche Position. Da die katholische Religion landesweit verwurzelt ist, hat sie einen starken Anteil an der Entwicklung, was vornehmlich für die Dorfpriester gilt, die sich in bemerkenswerter Weise für die Entwicklung ihrer Gemeinden einsetzen, und das nicht immer zur Freude der Kirchenführung, die der aktuellen Herausforderung manchmal mehr mit der Selbstzufriedenheit der Vergangenheit als mit dem Mut des helfenden Engagements

entgegentritt. Die Priester, die in den Gemeinden arbeiten, verlieren ab und an den pastoralen Auftrag aus den Augen und wenden sich in der Frage der Option für die Armen politischen Ideologien zu, die Gewalt und Zerstörung in den Mittelpunkt ihrer politischen Ziele gestellt haben. In El Salvador und Nicaragua können solche Entwicklungen beobachtet werden.

Der innere Zwiespalt der katholischen Kirche wird besonders in El Salvador deutlich. Seit Jahren war das Fortbestehen der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Strukturen vom größten Teil der Bevölkerung als ungerecht empfunden worden. Die Kirche drängte unermüdlich auf einen sozialen Wandel. Regierung und Militär antworteten mit Repression, Folter und Mord. In den Jahren 1977—1980 sind in El Salvador über 25% der Priester, der Ordensmitglieder und der Pastoralträger ins Gefängnis gebracht, gefoltert, viele sogar ermordet worden oder sind verschwunden. Angesichts der bestehenden ungerechten sozialen Verhältnisse und der derzeitigen bewaffneten Auseinandersetzungen versucht die Kirche, ihre Aufgabe zu erfüllen, was eine tiefgehende Spaltung in der Haltung der Priester und Kirchenmitglieder bewirkte. Drei Positionen lassen sich in dieser Auseinandersetzung festhalten:

1. Eine Gruppe sieht die ungerechten Verhältnisse und Übergriffe, hält aber, da sie die Absichten der Guerilla und die Unterdrückung durch die Regierung El Salvadors kritisch beurteilt, die Wahlen vom 28. März 1982 für einen ersten Schritt zur Überwindung der Krise. Sie akzeptiert eine sinnvolle Reformpolitik.

⁵⁾ Dazu sei verwiesen auf einen ausgezeichneten Bericht, den eine Arbeitsgruppe der lateinamerikanischen Bischofskonferenz CELAM, die die Länder Zentralamerikas bereist hat, vorgelegt hat. Adveniat, Bericht über Zentralamerika, Essen 1982.

2. Eine zweite Gruppe setzt sich entschieden für eine Kirche der Armen ein. Sie sieht nur eine Möglichkeit, die bestehenden ungerechten Verhältnisse zu verändern, indem durch bewaffnete Gewalt ein radikaler Wandel der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen herbeigeführt wird. Sie verurteilt die Reformpolitik der Regierung und hat kein Verständnis für zukünftige Wahlen. Dieser Gruppe gehören Priester und Ordensgeistliche an, die in einer „Volkskirche“ den eigentlichen Auftrag sehen.

3. Eine dritte Gruppe vertritt die hergebrachte Meinung der traditionellen Pastoral. Ihre Anhänger klagen die Übergriffe an, lehnen die Guerilla grundsätzlich ab, neigen eher dazu, die Willkür der Unterdrückung durch die Machtinhaber zu beschönigen, und treten für eine Säuberung durch den Ausschluß der politisch beeinflussten Mitglieder ein. Tiefgreifende gesellschaftliche Reformen werden von dieser Gruppe nicht für erforderlich gehalten.

Diese Richtungen, die man in unterschiedlicher Intensität auch in Nicaragua, Guatemala, Honduras und Costa Rica antrifft, führen zu einer inneren Spaltung der Kirche, die die politischen Verhältnisse und die Haltungen zu marxistisch orientierten Versuchen, die Verhältnisse revolutionär zu ändern, widerspiegelt.

Die Strukturen, die mit einigen Daten kurz und recht allgemein beschrieben wurden, bilden ein *politisches System*⁶⁾, das in erster Linie dem Machterhalt und nicht der demokratischen Machtverteilung dient. Mit Ausnahme Costa Ricas, das seinen eigenen demokratischen Weg ging, haben die Länder Zentralamerikas keine wirklich demokratischen Systeme hervorgebracht. Durch die Unabhängigkeit, die 1821 einseitig erklärt und die in erster Linie aus wirtschaftlichen Gründen vollzogen wurde, wurden die politischen Figuren, aber nicht die Strukturen verändert. Die Masse der Bevölkerung blieb von dieser Unabhängigkeit wirtschaftlich, sozial und politisch ausgeschlossen. Zentralamerika hat den tatsächlichen Bruch mit den durch die spanischen Conquistadores geprägten Wertvorstellungen und Traditionen nicht vollzogen. Als die neuen Verfassungen für die Zentralamerikanische Föderation (1823—1839) und für die Einzelstaaten geschrieben wurden, importierte man nordamerikanische und französische Demokratiemodelle, was teilweise bis zur wört-

lichen Übernahme der beiden Verfassungen ging. Dieser Versuch konnte nicht gelingen, weil der Demokratie- und Verfassungsbegriff nur eine deklamatorische Bedeutung erhielt. Die Verfassungen, von gelehrten Aristokraten entworfen, scheiterten an der Wirklichkeit und den traditionellen Wertmustern. Die politische Macht wurde immer aus zwei Quellen geschöpft: aus der Verfassung, wenn es zweckmäßig war, aus der realen Macht (Großgrundbesitz, Militär), wenn es notwendig war.

Demokratie hat sich in Zentralamerika nicht als Herrschafts- und Lebensform auf einer Konsensbasis durchsetzen können. Die politische Kultur brachte keinen „underlying value consensus“ hervor, statt dessen waren es Personalismus und Gewaltanwendung als Prinzipien des politischen Verhaltens und Handelns, die sich durchsetzten. Allgemeine Menschen- und Grundrechte, die den demokratischen Versuchen als Wertbasis hätten zugrunde gelegt werden können, fanden nicht die allgemeine Zustimmung. Nur eine kleine Minderheit, die auch die wirtschaftliche Macht kontrollierte, bestimmte die politischen Spielregeln. In der politischen Auseinandersetzung verbinden sich aggressive, martialische und brutale Verhaltensweisen zu einem politischen „machismo“, der bei der Übersteigerung der personalen Machtausübung die eigenen Interessen rücksichtslos und gewalttätig durchsetzt. Zentrale Werte wie Kooperation, Kompromiß, Toleranz und Vertrauen blieben schwach ausgebildet. Auch andere Voraussetzungen für ein funktionierendes demokratisches System fehlten. Die Zahl der Analphabeten war zu hoch, um durch eine aktive Beteiligung der Bevölkerung den Wertekatalog für ein eigenes demokratisches System zu festigen. Wirtschaftlich und sozial wurde ein Mindestlebensstandard und ein Interessenausgleich von der herrschenden Minderheit (Großgrundbesitzer, Unternehmer, Militär) verweigert. Das Volk hatte keine Gelegenheit, durch freie Wahlen die politische Macht zu verteilen. Wahlergebnisse, die nicht gefielen, wurden durch Manipulationen oder einen Staatsstreich korrigiert.

Auch die Rolle der *politischen Parteien* in den Ländern Zentralamerikas ist unter diesen vorgegebenen Bedingungen zu sehen. Der Parteienbegriff in Zentralamerika deckt eine politische Wirklichkeit ab, die nicht mit dem Parteienstaat der repräsentativen Demokratie in industrialisierten Ländern vergleichbar ist. Der konstitutive Stellenwert von Parteien in den politischen Systemen ist keine wesentliche

⁶⁾ Zu diesem Problemkomplex kann wieder auf Mario Monteforte Toledo, a. a. O., verwiesen werden.

Konstante, deshalb nicht, weil es an einem Konsens über die demokratische Machtverteilung mangelt. Dafür sind historische Gründe maßgebend gewesen. Die miteinander konkurrierenden politischen Gruppen aus Wirtschaft, Militär, Großgrundbesitz u. a. neigen dazu, die politische Konfliktlösung nicht innerhalb der durch die geschriebene Verfassung vorgegebenen „Geschäftsordnung“ auszutragen, sondern meistens außerhalb der Verfassungsnormen ihre Interessen durchzusetzen. Daraus hat sich eine Verfassungswirklichkeit entwickelt, die einen konstitutionellen und nichtkonstitutionellen Bereich der Machtverteilung und Machtausübung geschaffen hat. Das Funktionieren der politischen Systeme ist nicht abhängig von der Existenz oder der Mitwirkung politischer Parteien. Das wird deutlich, wenn man die politische Kapazität der Parteien im Hinblick auf ihre Entwicklungs- und Reformleistungen untersucht. Entscheidende strukturelle Reformmaßnahmen waren fast überall in erster Linie das Produkt autoritärer oder revolutionärer Entwicklungen, die nicht unbedingt von Parteien getragen wurden.

Parteien stellen sich in Zentralamerika im allgemeinen nicht als festgefügte Organisationen mit einer widerstandsfähigen Struktur, mit eigener innerparteilicher und demokratischer Entscheidungsfindung und mit klaren Parteiprogrammen dar, sie bilden sich eher um Personen, Ideen und Interessen, die an der Macht partizipieren wollen. Das Monopol für die politische Machtverteilung haben die Parteien nicht. Als Status-Parteien (Liberale, Konservative) stellen sie das politische System nicht in Frage, als Reformparteien (Sozialdemokraten, Christdemokraten) müssen sie sich an die politischen Umweltbedingungen anpassen, während sie als revolutionäre Parteien (Sozialisten, Kommunisten), die eine radikale Veränderung der Gesellschaft herbeiführen wollen, ebenfalls um eine flexible Haltung nicht herumkommen, wenn sie nicht das Risiko eingehen wollen, aus dem politischen Prozeß ausgeschaltet zu werden. Ein wesentliches Merkmal der Parteien ist dabei der politische Personalismus als Führungs- und Strukturprinzip. Damit verbunden ist die Unfähigkeit, parteiinterne Konflikte integrativ zu lösen. Dieser Mangel produziert immer wieder Parteispaltungen, weil Personen und Gruppen ihre Interessen höher bewerten als Loyalität und Solidarität mit der Partei. Eine wichtige Funktion der Parteien ist die Postenverteilung vor allem dann, wenn es nach einer gewonne-

nen Wahl gilt, Anhänger, Freunde, Förderer und Familienangehörige zu versorgen. Eine Ausnahme in Zentralamerika bilden nur die christlich-demokratischen und sozialdemokratischen Parteien.

Folgende allgemeine Merkmale bestimmen die Politik in Zentralamerika⁷⁾:

— Die Politik ist nicht scharf von gesellschaftlichen und persönlichen Beziehungen getrennt. Zu den mächtigsten Einflüssen gehören diejenigen Kräfte, die die Entwicklung einer eigenständigen politischen Sphäre behindern. Politische Macht, Prestige und Einfluß beruhen weitgehend auf dem gesellschaftlichen Status bestimmter Gruppen. Deshalb tendiert der politische Kampf weniger dahin, Alternativen zu formulieren, als vielmehr den sozialen Status der traditionell mit der Politik verbundenen Gruppen zu sichern.

— Der gesellschaftliche Status des einzelnen und seine persönlichen Beziehungen bestimmen in erster Linie das politische Verhalten und das Ausmaß des Einflusses. Deshalb wird die Wirksamkeit derjenigen erheblich beschränkt, die von außerhalb kommen und neue politische Ideen in die Politik des Landes bringen wollen. Das gilt insbesondere für die intellektuelle Schicht des Landes.

— Der politische Prozeß wird durch die dominierende Rolle von kleinen Interessengruppen charakterisiert. Obwohl allgemeine Erwägungen des gesellschaftlichen Status die groben Umrisse von Macht und Einfluß bestimmen, werden die politischen Beziehungen im einzelnen immer weitgehend von Entscheidungen abhängig sein, die im persönlichen Bereich gefällt werden. Das ist möglich, weil die Sozialstruktur durch funktionell nicht klar definierte Beziehungen und durch die Eigenart des persönlichen Verhaltens gekennzeichnet ist. Einzelpersonen und Gruppen haben keine scharf umrissenen und hoch spezialisierten Funktionen. Sie repräsentieren daher keine Spezialinteressen, die sich von anderen Gruppierungen unterscheiden. Es gibt keinen klar gegliederten Strukturzusammenhang, auf den sich die politischen Aktivitäten beziehen könnten.

⁷⁾ Weitere Daten über die politische Kultur in Zentralamerika finden sich bei: John A. Booth, *Comparing Political Violence in Colombia and Guatemala*, in: Mitchell A. Seligson u. John A. Booth (Hrsg.), *Political Participation in Latin America*, Volume II, *Politics and the Poor*, New York 1979, S. 97—115. Ebenso: H. Fitzgibbon u. Julio A. Fernandez (Hrsg.), *Latin America — Political Culture*, Englewood Cliffs (N. J.) 1981, S. 54—88.

— Ein politischer Gesamtprozeß ist nicht vorhanden, weil der Mangel an Integration unter den Akteuren und der Mangel an einem einheitlichen Kommunikationssystem innerhalb der Gesellschaft eine Konzentrierung der politischen Tätigkeiten der Bevölkerung nicht ermöglicht. Man beobachtet vielmehr mehrere unverbundene politische Prozesse, beginnend mit der lokalen Politik und endend mit der nationalen Politik. Zwischen beiden Bereichen besteht so gut wie keine Verbindung. Deshalb erscheinen politische Konflikte, die sich in dem einen oder anderen Bereich ereignen, nicht in beiden Bereichen zugleich. Diejenigen, die die lokale Politik bestimmen, bilden keinen integralen Bestandteil der nationalen Politik, da sie ohne Rücksicht und ohne Kommunikation mit der nationalen Politik handeln. Diese Situation ist ein Spiegelbild und das Resultat des Kommunikationsprozesses. Die Massenkommunikationsmittel erreichen wegen der sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Bedingungen im allgemeinen nur Teile der städtischen Bevölkerung und nur diejenigen, die an dem nationalen politischen Prozeß teilnehmen. Die große Mehrheit der Bevölkerung partizipiert lediglich in Form des traditionellen mündlichen Kommunikationssystems. Deshalb können sich die politischen Ansichten und Meinungen des größten Teils der Bevölkerung auch nicht in den Massenmedien widerspiegeln, weil diese *zu* ihnen, aber nicht *mit* ihnen sprechen. Das führt dazu, daß die Politik auf nationaler Ebene nicht über die Bedürfnisse und Notwendigkeiten des größten Teils der Bevölkerung unterrichtet ist; denn die Werte und Vorstellungen, die insbesondere die Landarbeiter oder die Indianer haben, werden im nationalen politischen Prozeß kaum vertreten.

— Zentralamerika befindet sich in einem zusammenhanglosen gesellschaftlichen Wandlungsprozeß. Diese grundlegende Tatsache schließt die Chance einer weitgehenden Übereinkunft über die für das politische Handeln angemessenen Ziele und Mittel aus. Deshalb ist der Entwicklungsprozeß, der mit vielen technischen und ökonomischen Mitteln gefördert wird, letztlich zum Scheitern verurteilt. Dieser Entwicklungsprozeß kann nur zum Erfolg führen, wenn er von einem adäquaten po-

litischen Handeln und Verhalten begleitet wird, wenn es also gelingt, den Entwicklungsprozeß auf gemeinsame Ziele der Gruppen und Interessen hinzulenken. Hierzu gehört auch die politische Integration der sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Verschiedenheiten des Landes. Ein erster erfolgversprechender Versuch wurde in El Salvador gemacht.

— Die große Masse der Bevölkerung steht der Politik apathisch gegenüber, weil sie offensichtlich nicht bereit oder in der Lage ist, die erhaltenen Informationen über den politischen Prozeß auch in politische Handlungen umzusetzen. Deshalb gehen auch keine neuen Impulse für die nationale Politik von der großen Masse der Bevölkerung aus. Die Gründe der politischen Apathie liegen in der geschichtlichen Erfahrung, die die Masse der Bevölkerung mit der Politik gemacht hat. Diese Erfahrung war negativ. Daraus entstand eine allgemeine Abneigung, ja sogar eine gewisse Angst, sich mit Politik zu befassen, weil dadurch letztlich das persönliche Leben entscheidend gestört wurde. Man hat sich damit abgefunden, daß man durch politische Aktivität nichts Entscheidendes ändern kann.

— Die Politik in Zentralamerika hat in ihren affektiven und expressiven Aspekten ein sehr hohes Niveau entwickelt. Pomp und Zeremoniell sind gewöhnlich ihre Grundelemente; von den Mitgliedern der herrschenden Gruppen erwartet man nicht so sehr, daß sie die Politik als ein Mittel zur Lösung sozialer Probleme ansehen. Deshalb beschränkt sich im allgemeinen politisches Handeln darauf, ein gewisses Minimum sozialer und ökonomischer Funktionen zu garantieren, ohne grundlegende Reformen als Voraussetzung des Interessenausgleichs vorzunehmen. Es herrscht nicht die Erkenntnis vor, daß der an der Politik sich Beteiligende in erster Linie dem Gemeinwohl des Volkes verpflichtet sei, sondern allgemein wird der Politiker als einer der wenigen angesehen, der im Brennpunkt des öffentlichen Lebens steht und seine persönlichen Interessen befriedigen kann. Die Politiker haben offenbar den Eindruck, daß sie mit stark gefühlsbetonter Aktion besondere Symbole aufrechterhalten müssen.

IV. Die gegenwärtige Situation in den einzelnen Ländern

Die politischen Veränderungen, die sich nach dem Sturz des Regimes Somoza in Nicaragua im Juli 1979 vollzogen haben, hatten auch Wirkungen auf die anderen Länder Zentralamerikas⁸⁾. Alle Länder sind von einem Wandel erfaßt worden. Besonders nachdrücklich zeigt sich das in El Salvador, wo durch den Sturz der Regierung Romero am 15. Oktober 1979 eine neue Phase der Entwicklung eingeleitet wurde. Im Hinblick auf diese Veränderungen sind die Ereignisse in Nicaragua bedeutsam, weil sie gewisse Parallelen mit dem bewaffneten und erfolgreichen Kampf Fidel Castros gegen die Diktatur Batistas im Jahre 1959 in Cuba aufzeigen. Auch damals wurde der bewaffnete Aufstand von einem Großteil der Bevölkerung mitgetragen, ähnlich wie in Nicaragua, wo letztlich nicht nur kleine und ideologisch fixierte Minderheiten kämpften, sondern alle Schichten des Volkes sich gegen den Clan der Somozas erhoben. Dadurch hat der bewaffnete Kampf, der bisher in der Regel von kleinen Gruppen, die vornehmlich aus Studenten und einigen Landarbeitern bestanden, gegen die übermächtigen, gutgeschulten und bestens ausgerüsteten Soldaten der Militärregierung aussichtslos geführt wurde, eine neue Ermunterung erfahren. Darin liegt die Gefahr für die anderen Länder Zentralamerikas.

Gegenwärtig stehen sich drei Konzepte gegenüber, die um Einfluß ringen:

Da ist erstens die Gruppe derjenigen, die die gegenwärtigen Strukturen verteidigen wollen, jede Reform ablehnen und alle Probleme und Konflikte in ihrem Lande dem internationalen Kommunismus in die Schuhe schieben. Der Einfluß dieser Einstellung hat zwar in den letzten Jahren nachgelassen, sie findet aber bei Großgrundbesitzern und Militärs immer noch machtvolle Anhänger.

Daneben finden sich zweitens die Reformer, vornehmlich Christliche Demokraten und Sozialdemokraten, die eine nach demokratischen Regeln orientierte Reformpolitik durchsetzen wollen. Reformen sollen nach wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten längerfristig einen Interessenausgleich herbeiführen. Ansatzpunkte dafür sind notwendige Veränderungen in den Eigentumsstrukturen des Großgrundbesitzes, der Banken und des Außenhandels, um die große Kluft zwi-

schen wenigen, die viel, und vielen, die wenig besitzen, zu überwinden. Dabei soll das Volk an der Durchführung dieser Reformen durch politische Teilnahme mitwirken. Die Entwicklung in El Salvador seit 1980 kann hier als konkretes Orientierungsmodell gelten.

Es bleiben drittens diejenigen, die durch eine radikale und gewaltsame Veränderung der Machtstrukturen die anstehenden Probleme lösen wollen. Es sind vornehmlich die marxistisch inspirierten Guerillagruppen, die diese Strategie verfolgen. Nicaragua ist dabei das sichtbarste Beispiel. Von diesem Modell werden die Guerillas in Guatemala und El Salvador geleitet. In El Salvador wurde diesem Konzept allerdings von der großen Mehrheit der Bevölkerung am 28. März 1982 in den Wahlen eine Abfuhr erteilt.

1. Guatemala

Guatemala⁹⁾ ist das bevölkerungsreichste Land Zentralamerikas. 50% der Bevölkerung sind Indianer, 30% Mestizen, die Ladinos genannt werden, weil sich diejenigen als Ladino bezeichnen, die sich nicht der Indianerkultur zugehörig fühlen. 65% der Guatemalteken können nicht lesen und schreiben. Der Großteil der Indianer spricht nicht die spanische Landessprache, wobei auch sie sich nicht uneingeschränkt untereinander verständigen können. 56% der Bevölkerung sind in der Landwirtschaft tätig. 35% des Nationaleinkommens entfällt auf nur 5% der Bevölkerung. 70% der Guatemalteken müssen von einem Jahreseinkommen von 250,— DM leben. Der Landarbeiter verdient bei mehr als 8 Stunden Tagesarbeit 3,— DM. Nur 12% der Bevölkerung kommt in den Genuß der Sozialversicherung, 2% der Arbeiter sind gewerkschaftlich organisiert. Im statistischen Durchschnitt kommen auf einen Arzt 2 490 Personen, aber 80% der Ärzte arbeiten in der Hauptstadt, so daß auf dem Lande ein Arzt 23 000 Personen zu betreuen hat. Diese Daten verdeutlichen eine Sozialstruktur, die vom krassen Gegensatz zwischen einer kleinen und reichen Oberschicht und der großen Mehrheit der Bevölkerung, die in bitterer Armut lebt, gekennzeichnet ist.

Das Landproblem ist die Hauptursache für die zunehmenden sozialen und politischen Span-

⁸⁾ Vgl. dazu: Josef Thesing, Krisenherd Mittelamerika, in: Die politische Meinung, 24. Jg., Nov./Dez. 1979, S. 64—72.

⁹⁾ Siehe dazu u. a.: Susanne Jonas u. David Tobis, Guatemala: Una historia inmediata, México 1976.

nungen. 2% der Grundbesitzer haben 62% des anbaufähigen Agrarlandes in ihrer Hand, und 87% der Grundeigentümer nutzen nur 19% der verfügbaren Anbaufläche. Bei den 2% handelt es sich um Großgrundbesitzer, die über unvorstellbar große Latifundien verfügen und die besten Böden bewirtschaften, während es sich bei den 87% um Kleinbauern handelt, die karge Böden mit primitiven Mitteln bebauen und nur unzureichend von den Erträgen leben können. Die Landkonzentration in Guatemala kam nicht durch freies Unternehmertum zustande, sondern wurde durch politische Zwangsmaßnahmen bewirkt.

Betroffen davon sind vor allem die Indianer. Mitte des letzten Jahrhunderts erließ die Regierung ein Gesetz, daß die Registrierung des Grundbesitzes vorsah. Die Vermessung mußte von den Eigentümern bezahlt werden. Viele Indianer, des Lesens und Schreibens und der spanischen Nationalsprache unkundig, konnten das Gesetz nicht oder konnten die Vermessungskosten nicht bezahlen. Große Ländereien wurden damals der Indianerbevölkerung weggenommen. Durch die Verschuldung der landlosen Bauern sorgten die Grundbesitzer für einen ständigen Zustrom von Arbeitskräften zu den Erntezeiten. Der Diktator Jorge Ubico (1935—1944) erließ ein Landstreichergesetz, durch das die Indianer in die uralte Abhängigkeit von den Finqueros gerieten: Jeder, der nicht mindestens 4 500 qm Boden sein eigen nennen konnte, mußte wenigstens 100 Tage im Jahr als Tagelöhner arbeiten. Die Mehrheit der Bevölkerung war davon betroffen. Diese Grundbesitzstruktur hat sich bis heute erhalten. Die gesetzlichen Diskriminierungen der Landarbeiter sind zwar aufgehoben worden, ihre tatsächliche Situation hat sich aber wenig verändert. Mindestlöhne, 48-Stunden-Woche, medizinische Versorgung, Schulbesuch der Kinder sind gesetzlich abgesichert, werden aber nicht eingehalten.

Am radikalsten aus ihrer Umgebung gerissen werden die Indianer aus dem Hochland. Der Boden, den sie bewirtschaften, gibt nicht genügend Ertrag zum Leben. Sie müssen alljährlich für zwei bis fünf Monate zur Arbeit in die feuchtheißen Baumwoll- und Zuckerplantagen an der Pazifikküste abwandern. Es handelt sich um mehr als 200 000 Menschen. Im ganzen Land sind über eine halbe Million Menschen von der saisonalen Arbeitermigration betroffen.

In den letzten Jahren sind sich die Indianer ihrer Situation bewußt geworden. Eine Reihe

von Organisationen hat eine gezielte Bildungsarbeit geleistet; vor allem katholische Priester haben umfangreiche Programme durchgeführt. Zum ersten Male wurde 1976 eine Indianerpartei (Frente de Integración Nacional) gegründet, womit sich auch der Konflikt mit den Großgrundbesitzern verschärfte. Als vor wenigen Jahren in einigen Gebieten Guatemalas große Erdöllager gefunden wurden, versuchten die Großgrundbesitzer die Indianer von ihren Ländereien zu vertreiben und schreckten auch vor brutalen Repressalien nicht zurück. Der weitaus größte Teil der politischen Mordopfer ist unter den Landarbeitern zu finden. Es gibt Fälle, wo Familien von ihren Grundstücken, die sie seit Generationen besaßen, vertrieben werden. Die Großgrundbesitzer verstehen es, sich „legale“ Titel zu verschaffen, die ihnen als Vorwand dienen, um die wirklichen Eigentümer mit Hilfe von Polizei- und Armeegewalt zu verjagen. Es ist in den letzten Jahren mehrfach vorgekommen, daß die Armee ganze Indianerdörfer vernichtet hat; insbesondere in den Departamentos Quiché, Chimaltenango, Solalá und Huehuetenango ist die Verfolgung der Indianer besonders groß.

Die Guerilleros versuchen, die Indianer für sich zu gewinnen. Sie überfallen Indianerdörfer, lassen vor der zwangsweise versammelten Dorfgemeinde die von der Regierung eingesetzten Autoritäten (Richter, Polizei u. a.) verurteilen und liquidieren sie anschließend. Die Dorfbevölkerung wird zur Unterstützung der Guerilleros gezwungen. Einige Tage später besetzen Soldaten das Dorf. Die Dorfbevölkerung wird der Unterstützung der Guerilleros bezichtigt und die Soldaten gehen mit äußerster Brutalität gegen die Dorfbewohner vor.

Viele Menschen finden dabei den Tod, andere Indianerfamilien verlassen ihre Dörfer und suchen in den Städten oder in Mexico Schutz oder schließen sich den Guerilleros an.

Die Regierung des Präsidenten Jacobo Arbenz versuchte in den Jahren 1952—1954 die ungerechte Landverteilung durch eine Agrarreform zu ändern. Mehr als 600 000 ha Land wurden verteilt. Diese Politik und die Tatsache, daß Arbenz mehr und mehr unter den Einfluß seiner kommunistischen Mitarbeiter und Berater geriet, stieß auf den entschiedenen Widerstand der Großgrundbesitzer. Mit amerikanischer Hilfe wurde Arbenz im Juni 1954 gestürzt. Das neue politische Konzept war das des militanten Antikommunismus. Castillo Armas wurde Präsident. Er machte die

Agrarreform rückgängig und gab das enteignete Land den früheren Eigentümern zurück. Zugleich begann der Terror als Mittel der politischen Auseinandersetzung. Notwendige Reformen wurden seitdem nicht ernsthaft in Gang gesetzt, Sozialprogramme der Regierungen unter karitativen Gesichtspunkten eher lustlos in Angriff genommen. Zu einer Reformpolitik, die die sozialen und wirtschaftlichen Ursachen der krassen Unterschiede ausgleichen sollte, ist es nie gekommen.

So ist die wesentliche Quelle des politischen Terrorismus in Guatemala¹⁰⁾ die ungerechte Verteilung der wirtschaftlichen Ressourcen. Die sozialen Konsequenzen, die sich daraus ergeben, treffen vor allem die breite Bevölkerung. Die Arbeitslosigkeit liegt bei mehr als 20%. Es verwundert nicht, daß unter diesen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung mehr und mehr verlorengegangen ist und die Spannungen zunehmen. Guatemala hat nach der Unabhängigkeit von 1821 demokratische Verfassungen gehabt, ohne daß die reale Verfassung des Landes demokratisch ist. Die Analphabeten können wählen, ohne daß sie, wie bei den Indianern, wissen, was eine Wahl bedeutet. Für die Wirksamkeit eines demokratischen Systems fehlen die kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen. Die politische Kultur des Landes hat weder im Wertesystem noch in der politischen Praxis einen demokratischen Konsens hervorgebracht. Wahlfälschungen gehören zu den Instrumenten der Machtkontrolle: 1974 und 1978 wurde das von der Regierung eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Seit der Unabhängigkeit im Jahre 1821 hat Guatemala bis 1982 65 Präsidenten gehabt; jeder regierte im Durchschnitt 2,5 Jahre. Nur vier Präsidenten haben in diesem Jahrhundert ihre Wahlperiode beenden können. Die Wahlbeteiligung der Guatemalteken ist gering. Sie lag seit 1958 bei rd. 25%. Präsidenten werden mit 10% der Stimmen der Wahlberechtigten gewählt.

Die Wirkung der kubanischen Revolution von 1959 auf Lateinamerika zeigte sich darin, daß in vielen Ländern des Subkontinents zu Beginn der sechziger Jahre bewaffnete Gruppen den Kampf gegen Regierung und Systeme aufnahmen, weil sie glaubten, daß nach der kubanischen Erfahrung ein gewaltsamer Umsturz

¹⁰⁾ Siehe dazu: Gabriel Aguilera Peralta u. Jorge Romero Imery, *Dialectica del Terror en Guatemala*, San José 1981; ferner: Josef Thesing, *Terror in Guatemala*, in: *Die politische Meinung*, 25. Jg., Sept./Okt. 1980, S. 48—53.

sehr schnell möglich sei. In Guatemala, wo seit 1954 eine militante antikommunistische Politik unter Führung des „Movimiento de Liberación Nacional“ (MLN) betrieben wurde, erhoben sich am 13. November 1960 junge Offiziere gegen die korrupte Regierung des Generals Ydigoras und forderten eine Militärreform und die Absetzung des Generals. Der Aufstand scheiterte. Einige Offiziere flohen nach Honduras und kehrten nach einiger Zeit zurück, um den Kampf fortzusetzen. Nachdem die Kontakte mit den politischen Parteien, die für den Kampf gewonnen werden sollten, ergebnislos verliefen, bot sich die kommunistische Partei (Partido Guatemalteco del Trabajo — PGT) für die politische Unterstützung an. Sie hatte sich auf ihrem Kongreß 1960 auch für die Intensivierung des bewaffneten Kampfes ausgesprochen und unterhielt inzwischen eine Guerillagruppe (Fuerzas Armadas Rebeldes — FAR). 1963 wurde Ydigoras von den Militärs unter Coronel Peralta Azurdia gestürzt, die sich dann im Kampf gegen die Guerilleros, die durch eine Reihe von spektakulären Erfolgen von sich reden machten, sehr schwer taten.

Schließlich organisierte sich ein rechter Genterror, der mit Hilfe der Sicherheitskräfte der Regierung und der Militärs gnadenlos Jagd auf alle Personen machte, die in den Verdacht gerieten, linke Ideen zu verfolgen. So bildeten sich unter Führung des MLN Organisationen wie MANO (Movimiento Anticomunista Nacional Organizado), NOA (Nueva Organización Anticomunista), „Ojo por Ojo“. Studenten, Journalisten, Professoren, sozialistische und christlich-demokratische Politiker, Priester, Arbeiter und Gewerkschafter, die Veränderungen forderten, wurden erbarmungslos und oft auf grausame Weise ermordet.

Die Guerilleros, die in erster Linie Soldaten, Polizisten, reiche Großgrundbesitzer oder Industrielle umbrachten oder entführten, verlagerten in den Jahren 1967—1970 ihre Aktionen auf die Hauptstadt. 1968 wurden von ihnen der amerikanische Botschafter Mein und im April 1970 der deutsche Botschafter Graf von Spreti entführt und umgebracht. Mit dem Regierungsantritt von General Arana Osorio erreichte der politische Terror in den Jahren 1970—1971 zunächst einen Höhepunkt. Seiner Regierung und den von ihr unterstützten rechten Terrororganisationen gelang es, die Guerillagruppen fast vollständig zu zerschlagen. Viele unschuldige Guatemalteken, die einer Denunziation zum Opfer fielen, wurden

nachts aus den Häusern geholt und ermordet. Nach Schätzungen von Fachleuten in Guatemala haben von 1960 bis 1978 in Guatemala mehr als 20 000 Menschen durch den politischen Terror ihr Leben verloren. Nach eigenen Untersuchungen ergeben sich für die Jahre 1972 bis 1979 folgende Zahlen: 5 683 Morde, 1 147 Entführungen, 534 Brandstiftungen, Bombenattentate u. a. und 908 Mordversuche und Überfälle. Bei diesen Zahlen handelt es sich um bekanntgewordene Fälle; viele Menschen verschwinden jedoch, ohne daß ihre Leichen jemals gefunden werden. Bei den Entführungen handelt es sich um Terrorakte, die begangen wurden, um von den Opfern Geld zu erpressen. Nach Zahlung des Lösegeldes werden die Betroffenen freigelassen oder getötet. Bei den Bombenattentaten und Brandstiftungen handelt es sich in der Regel um Vergeltungsmaßnahmen, die in erster Linie das Vermögen vernichten sollen, ohne daß dadurch Menschenleben zu Schaden kommen. Mordversuche, Morddrohungen und Überfälle mit körperlichen Mißhandlungen dienen dazu, die Opfer (Abgeordnete, Bürgermeister in Landgemeinden, Studenten, Universitätsprofessoren) einzuschüchtern.

Seit 1974 und besonders seit 1978 haben die marxistisch orientierten Guerillagruppen ihre Aktionen verstärkt, nachdem sie 1975 mit der Gründung des „Ejército Guerrillero de los Pobres“ (EGP), das von Cuba und neuerdings von Nicaragua unterstützt wird, einen Neuaufbau ihrer Kräfte begonnen hatten. Ihre gegenwärtige Stärke beträgt ca. 3 000 Mann. Der Zulauf auf dem Lande ist in den letzten Jahren größer geworden, da hier die Militärs besonders rücksichtslos vorgehen. Die Bevölkerung hat das Vertrauen in einen friedlichen Wandel verloren. Wahlen werden nicht mehr als Möglichkeit der politischen Machtverteilung angesehen. 1974 gewann die „Democracia Cristiana Guatemalteca“ (DCG) die Präsidentschaftswahl, 1978 blieb die Opposition siegreich. Die Regierung verhinderte jedoch durch umfangreiche Wahlmanipulationen einen Machtwechsel. Hinzu kommt, daß die Ereignisse in Nicaragua und El Salvador den Guerilleros neuen Auftrieb gegeben haben. Sie glauben, daß der bewaffnete Kampf auch in Guatemala erfolgreich sein wird.

Aber auch die Regierung, das Militär und die reiche Oberschicht ziehen ihre Konsequenzen aus den Erfahrungen in Nicaragua und El Salvador: sie verfolgen noch entschiedener jede Opposition, die sich bildet. Der rechte Terror bedient sich des „Ejército Secreto Anticomuni-

sta“ (ESA) und der „Escuadrón de la Muerte“, während die linken Gruppen mit dem „Ejército Guerrillero de los Pobres“ (EGP), „Fuerzas Armadas Rebeldes“ (FAR) und der „Organización del Pueblo en Armas“ (OPRA) den Kampf fortsetzen. Der Regierung und den ihnen politisch verbundenen Parteien ging es dabei um zwei Dinge: Erstens wollte man die Guerilleros und ihre politischen Anhänger und Sympathisanten vernichten. Zweitens sollte jeder Konkurrent für die Präsidentschaftswahl im März 1982 ausgeschaltet werden. Die Militärs waren fest entschlossen, die Macht zu behalten.

Nach ihrem erneuten Wahlbetrug vom 7. März 1982 putschten am 23. März 1982 junge Offiziere und setzten ihre korrupten Vorgesetzten ab. Der neue Präsident Rios Montt möchte das Land befrieden. Bisher konnte er aber noch kein überzeugendes Konzept vorlegen. Die Bekämpfung der Guerilla ist gegenwärtig das Hauptziel, daneben widmet er der Sanierung der Wirtschaft besondere Aufmerksamkeit.

2. El Salvador

Die Ereignisse in El Salvador waren bis zum 28. März 1982 aus den Schlagzeilen der internationalen Presse nicht wegzudenken. Im Wahlergebnis vom 28. März 1982 hat die Bevölkerung jedoch in eindrucksvoller Weise ihren Willen zum Ausdruck gebracht, die Probleme des Landes nicht mit Gewalt, sondern durch Reformen und mit demokratischen Mitteln zu lösen.

Durch einen unblutigen Militärputsch vom 15. Oktober 1979 war das korrupte Regime des Generals Romero gestürzt worden. Die Militärjunta versuchte, zusammen mit den Christlichen Demokraten durch Reformen die dringendsten Probleme des Landes zu lösen. Nach dem Sieg der Guerilla in Nicaragua paßte die Entwicklung in El Salvador nicht in das Konzept der marxistischen Strategie einer gewaltsamen Veränderung. Die Militärs und die zivilen Politiker, vornehmlich aus der Christlich-Demokratischen Partei, die sich mit Napoleon Duarte an der Spitze für diese keineswegs populäre Aufgabe zur Verfügung stellten, verfolgten das Ziel, durch eine Agrar-, Banken- und Außenhandelsreform die Voraussetzungen für eine gerechtere Verteilung der wirtschaftlichen Ressourcen zu schaffen. Napoleon Duarte war fest davon überzeugt, daß dieser Prozeß nur mit Unterstützung der Bevölkerung erfolgen könne. Deshalb sollten so

schnell als möglich Wahlen stattfinden, um dem Volk die Chance zu geben, die Wegweiser für die weitere Entwicklung zu markieren.

Dieses Konzept stieß auf den erbittertsten Widerstand der Rechten, zu denen nicht unbeträchtliche Teile der Militärs gehörten, aber auch die Guerillas bekämpften die Regierungspolitik nicht weniger gewaltsam. Die Rechten wollten jede Veränderung, die den Verlust ihrer Privilegien bedeuten mußte, verhindern, während die Linke fürchten mußte, ihre politische und ideologische Rechtfertigung für den bewaffneten Kampf zu verlieren, falls die Reformpolitik Erfolg haben sollte.

Im Jahre 1980 war es für die Regierung außerordentlich schwer, ihr Konzept durchzusetzen. Die Großgrundbesitzer und die wohlhabende Oberschicht der Hochfinanz, die seit 1931 stets von Militärdiktaturen begünstigt wurden und beharrlich jede Reform verhinderten, taten alles, um mit Unterstützung von Teilen der Streitkräfte durch Waffengewalt die Politik der Regierung zum Scheitern zu bringen. Sie machten auch vor der Ermordung des Erzbischofs Oscar Romero nicht halt. Er wurde am 24. März 1980 erschossen. Im Jahre 1980 fielen mehr als 10 000 Menschen Gewalt und Terror zum Opfer. Die Regierung war lange machtlos; es gelang ihr nicht, die Streitkräfte unter Kontrolle zu bekommen. Die Linke suchte in diesem Klima von Gewalt und Angst, das im Lande herrschte, ihren Vorteil¹¹⁾ und setzte alles daran, um die Agrarreform, die unmittelbar das Los der Campesinos verbessern sollte, zu einem Mißerfolg werden zu lassen. Neue Besitzer des von der Regierung verteilten Landes wurden so unter Druck gesetzt, daß sie das Land wieder verließen. Taten sie das nicht, wurden sie umgebracht.

Das Jahr 1981 war gekennzeichnet von der von der Nationalen Befreiungsfront „Farabundo Martí“ (FMLN) für den 10. Januar 1981 organisierten Generaloffensive, die jedoch mißlang, da der Aufruf zu einem Generalstreik kaum beachtet wurde. Die militärische Offensive der FMLN wurde von den Streitkräften zurückgeschlagen. In der Bevölkerung setzte sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, daß die vor allem von den christlich-demokrati-

schen Politikern in der Regierung forcierte Reformpolitik für die Bevölkerung erkennbare Vorteile mit sich brachte. Trotz der andauernden gewaltsamen Auseinandersetzungen gelang es, die Reformen voranzutreiben. Dabei mußte die Regierung oft genug den Vollzug gegen Teile der Streitkräfte durchsetzen.

Einen Höhepunkt erlebte die Entwicklung am 28. März 1982, als die Regierung die angekündigten Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung durchführte. Es schien unmöglich, in einem Lande, wo Gewalt und Terror herrschten, demokratische Wahlen abzuhalten. Die Linke verweigerte ihre Mitwirkung. Das salvadorianische Volk selbst demonstrierte am 28. März 1982 seinen Willen, die Entwicklung im Lande durch eigene Entscheidung zu bestimmen. Es war eine eindeutige Demonstration gegen die linksradikale Guerilla, die mit allen Mitteln die Durchführung der Abstimmung zu verhindern versucht hatte. 1,5 Mio. Salvadorianer gingen freiwillig zu den Wahlen, harrten viele Stunden in der glühenden Sonne aus, um ihre Stimme abgeben zu können. Die Christlichen Demokraten gewannen 40% der Stimmen und 24 Sitze, die vier Rechtsparteien mit der radikalen ARENA des Exmajors D'Aubuisson als stärkste Partei den Rest der Mandate. Nach mühsamen Gesprächen gelang es, eine Übergangsregierung unter dem Präsidenten Alvaro Magaña zu bilden, der die Reformen weiterführt, wenn auch ihr Tempo vermindert wurde. Die FMLN und ihr politischer Repräsentant, die FDR, sind als große Wahlverlierer anzusehen. Die Guerilla verlor nach den Wahlen einen Teil ihrer Anhänger; sie mußte sich auf die neue Situation einstellen. Sie verlagert gegenwärtig ihre Aktionen von der militärischen Auseinandersetzung auf die Zerstörung der Wirtschaftsstruktur des Landes. Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sind für den 28. März 1984 vorgesehen. Damit dürfte die jetzige Übergangsphase beendet sein. Sollte die Reformpolitik in El Salvador Erfolg haben, wäre das für die Länder Honduras und Guatemala ein wichtiges Beispiel, das schon heute seine Wirkungen auf diese Länder nicht verfehlt hat.

3. Honduras

In Honduras fanden nach einer langen Phase von Militärdiktaturen am 15. November 1981 Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt. Der Kandidat der Liberalen Partei, Dr. Roberto Suazo Córdova, gewann die Wahl und wurde neuer Präsident des Landes. Er übernahm ein

¹¹⁾ Klaus Weigelt hat sehr anschaulich die Methoden beschrieben, die von den Guerillagruppen bei ihren terroristischen Anschlägen und Propagandakampagnen angewendet werden. Siehe dazu seinen Aufsatz: Terrorismus in El Salvador, in: Die politische Meinung, 26. Jg., Jan./Febr. 1981, S. 64—71.

schwieriges Erbe. Die Militärs hinterließen eine ruinierte Wirtschaft mit 1,5 Mrd. US-Dollar Auslandsschulden. Die bisher stabile Währung leidet unter der wachsenden Kapitalflucht aus ganz Zentralamerika. 20% der arbeitsfähigen Bevölkerung sind arbeitslos und 60% unterbeschäftigt. Die bescheiden begonnene Bodenreform der letzten Jahre war wirtschaftlich und politisch ein Mißerfolg und muß korrigiert werden. Der Konflikt zwischen den Großgrundbesitzern und den besitzlosen Landarbeitern steigert sich häufig zu bewaffneten Auseinandersetzungen. Die Krisen in den anderen Ländern haben praktisch zum Zusammenbruch des Zentralamerikanischen Marktes geführt, wovon Honduras besonders betroffen ist. Daneben hat das ärmste Land Zentralamerikas finanziell aufwendige und politisch schwierige Flüchtlingsprobleme zu bewältigen. Aus Guatemala gelangen Gruppen ins Land, die eher aus wirtschaftlichen Gründen zum Grenzübertritt motiviert werden. Schwerwiegender ist das Problem der etwa 18 000 Flüchtlinge aus El Salvador. Ein Teil der Flüchtlinge wurde als Guerilleros erkannt, die sich von den Kämpfen erholen wollten, was zur Verlegung der Flüchtlinge in das Landesinnere führte. Eine neue Flüchtlingswelle, die noch andauert, kommt aus Nicaragua, wo die Sandinisten die Miskito-Indianer der Atlantikküste verfolgen und vertreiben. Gegenwärtig befinden sich mehr als 7 000 von ihnen in Behelfslagern.

Erste Bemühungen um den Aufbau einer kubanisch-nicaraguanisch inspirierten Guerillabewegung in Honduras bereiten dem Land zusätzliche Sorgen. Ein Teil der über Honduras geschmuggelten und für El Salvador bestimmten Waffen ist im Lande verblieben. Junge Honduraner werden in Cuba und Nicaragua für den Guerillakampf ausgebildet. Erste Banküberfälle und Entführungen wurden registriert. Zwei Gruppen, deren Überzahl die Kommunistische Partei bildet, haben sich zu erkennen gegeben: „Frente Morazanista de Liberación de Honduras“ und das „Movimiento Cinchonero Popular de Liberación“. Ihre Anhänger bestehen aus Schülern und Studenten. Als politischer Überbau dieser Gruppen fungiert die Kommunistische Partei. Der Außenminister Paz Barnica legte dem Präsidenten des UN-Sicherheitsrates und des Ständigen Rates der OAS am 23. August 1982 eine Dokumentation vor, in der die von Nicaragua ausgehenden Übergriffe, Entführungen und Aggressionsakte dargestellt wurden. Honduras ist zu einem neuen Tätigkeitsfeld der Guerilla geworden.

4. Nicaragua

In Nicaragua hat am 19. Juli 1979 mit der Unterzeichnung der bedingungslosen Kapitulation durch die „Guardia Nacional“ gegenüber dem „Frente Sandinista“ ein neues Kapitel in der Geschichte des Landes begonnen. Der bewaffnete Kampf gegen das Regime Somoza, das seit 1937 im Lande alles beherrschte und kontrollierte, wurde erfolgreich abgeschlossen. Nicht nur marxistisch orientierte Revolutionäre, sondern ein Großteil der Bevölkerung beteiligte sich an diesem Aufstand. Nur die Ziele waren unterschiedlich: Die marxistisch-leninistisch orientierten und mit kubanischer Hilfe kämpfenden Guerilleros des „Frente Sandinista de Liberación Nacional“ (FSLN) wollten nicht nur den Somoza-Staat zerschlagen, sondern zugleich ein nach kubanischem Vorbild ausgerichtetes neues Gesellschaftssystem etablieren. Die Mehrheit der Bevölkerung dagegen wollte sich von der drückenden Last der Somoza-Diktatur befreien, um besser und freier leben zu können. Man fand sich im gemeinsamen Kampf gegen Somoza zusammen, jedoch nicht in der Frage des Aufbaus einer neuen Staats- und Gesellschaftsordnung. Dieser prinzipielle Konflikt wurde zunächst von der Euphorie des Sieges überdeckt. Als jedoch die wirklichen Ziele der marxistisch-leninistischen Sandinisten erkennbar wurden, die Bevölkerung erkennen mußte, daß sich ihre Situation keineswegs so verbesserte, wie das die sandinistischen Propagandisten versprochen hatten, verlor die Begeisterung ihre Wirkung.

Es kann heute kein Zweifel mehr darüber bestehen, daß Nicaragua ein marxistisch-leninistisch regiertes und kontrolliertes Land ist, auch wenn es noch minimale Räume gibt, die der Kontrolle durch den Staat noch nicht unterliegen. Alle entscheidenden Positionen im Staat und in der Gesellschaft sind mit Marxisten besetzt, die das kubanische Modell als Vorbild für die totale Veränderung der Gesellschaftsstruktur Nicaraguas durchsetzen. Bei der Verwirklichung dieses Modells geht man behutsam und mit taktischer Flexibilität vor. Doch der Wegweiser zeigt eindeutig in die marxistisch-kubanische Richtung. Die Grundfreiheiten der Bevölkerung werden zunehmend eingeschränkt. Unverkennbar ist der von marxistisch-leninistischer Ideologie geprägte Militarismus. Das Land hat sich eindeutig Kuba zugewandt und sich unter sowjetischen Einfluß gestellt. Die Regierung versucht, alle Lebensbereiche mit den marxistischen Prinzipien der sandinistischen Revolution zu

durchdringen¹²⁾. Das gilt auch für die Religion.

Ohne Zweifel handelt es sich in Nicaragua um ein revolutionäres Modell, nicht um ein reformistisches. Die Politik der Sandinisten ist gekennzeichnet durch Ideologisierung, Militarisierung, Mißwirtschaft, Verletzung der Menschenrechte¹³⁾ und die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechtes für das Volk. Seit dem Sturz Somozas hat sich vieles geändert, nur nicht das Grundmuster der politischen Macht: Die Personen der Diktatur wurden ausgewechselt, auch die Ideen, nicht aber die Diktatur selbst. Der Unmut in der Bevölkerung über diese Entwicklung wächst. Die Opposition gegen das sandinistische Regime nimmt zu. Auch die katholische Kirche verdeutlicht ihren Widerstand gegen die Indoktrinierung.

5. Costa Rica

Costa Rica unterscheidet sich in vielem von seinen Nachbarländern. Das Land verfügt über eine lange demokratische Tradition, seine wirtschaftliche und soziale Situation konnte lange als vorbildlich in Zentralamerika gelten. Als einziges Land Lateinamerikas verfügt es nicht über eine eigene Armee, sondern nur über eine Sicherheitstruppe. Doch in den letzten Jahren hat sich einiges geändert. Die unvorstellbar starke Aufrüstung Nicaraguas stellt für Costa Rica eine ernsthafte Bedrohung dar, da es sich nicht selbst verteidigen kann.

1948 löste das Land nach einer langen Periode militärischer Interventionen in die Politik seine Streitkräfte auf und ließ sich im Rahmen des Paktes von Rio de Janeiro seine Sicherheit nach außen von der „Organisation Amerikanischer Staaten“ garantieren. Lange Jahre war Costa Rica ein Zufluchtsort für politische Flüchtlinge aus den Nachbarländern. In jünger

ster Zeit benutzen bewaffnete Oppositionsgruppen aus Zentralamerika Costa Rica als Operationsbasis. Von Costa Rica aus werden auch Aktionen gegen die Sandinisten in Nicaragua gesteuert. Die Gefahr der Vergeltung durch die nicaraguanische Seite liegt auf der Hand. Das war schon vor einigen Jahren der Fall, als die Sandinistas von Costa Rica aus ihren Kampf gegen Somoza führten. Costa Rica war damals mehrmals direkten Übergriffen durch die Nationalgarde Somozas ausgesetzt.

Es gibt auch erste Anzeichen für das Aufflammen des Terrorismus in Costa Rica. Linksextremisten verübten im März 1982 in der Hauptstadt San José zwei Bombenattentate. Der Anschlag auf das honduranische Botschaftsgebäude verursachte beträchtlichen Sachschaden, der Anschlag auf einen Wagen der amerikanischen Botschaft forderte drei Verletzte. Die Verantwortung für diese Anschläge übernahm ein „Comando Carlos Agüero Echevarria“, das bis dahin unbekannt war. Bei Carlos Agüero Echevarria soll es sich um einen Sandinisten aus Costa Rica handeln, der in Nicaragua gefallen ist. Nach Bekunden der Urheber der Anschläge sollte damit gegen die amerikanische Intervention in El Salvador und die honduranische Hilfe für die salvadorianische Regierung sowie gegen die Aufrechterhaltung der Beziehungen Costa Ricas zur salvadorianischen Regierung protestiert werden.

Costa Rica reagierte auf seine Art gegen den Terrorismus: Am 26. März 1982 organisierten die beiden großen Parteien einen Schweigemarsch mit allen Expräsidenten in der ersten Reihe. Einige Tage später wies das Land die ersten 25 Ausländer, vor allem Nicaraguaner und Salvadorianer, aus. Die Terroraktivitäten haben weiter zugenommen. Beträchtliche Waffenlager, ein Arsenal von gefälschten Pässen und Stempeln aus anderen Ländern wurden gefunden. Bei der Aufklärung dieser Vorkommnisse stießen die Sicherheitsbehörden des Landes auf Dokumente und Hinweise, die die Existenz von 20 bereits existierenden terroristischen Untergrundzellen bestätigten. Für Costa Rica war das eine alarmierende Feststellung. Das Land wird sich neben der außerordentlich kritischen Wirtschaftslage dieser neuen Herausforderung stellen müssen.

¹²⁾ Siehe dazu auch Klaus Weigelt, Neues aus Nicaragua, in: Die politische Meinung, 27. Jg., Jan./Febr. 1982, S. 59—68.

¹³⁾ Der ehemalige Präsident der Menschenrechtsorganisation, Estéban González, der das Land verlassen mußte, beschreibt diese Entwicklung in einem Bericht. CIDAL, Nicaragua: Antes que sea demasiado tarde, Caracas, Januar 1982.

V. Perspektiven für die Zukunft

Als „dramatisch“ bezeichnete Anfang Oktober 1982 der honduranische Außenminister Paz Barnica die Lage in Zentralamerika. Diese Aussage ist eine richtige Einschätzung der gegenwärtigen Situation. Die marxistisch-leninistischen Revolutionäre in Cuba, Nicaragua und El Salvador sind fest entschlossen, den Konflikt in Zentralamerika auszuweiten und die Region weiter zu destabilisieren. Die anderen Staaten Zentralamerikas haben auf diese Entwicklung mit der Gründung der „Demokratischen Gemeinschaft Zentralamerikas“ reagiert. Sie wurde am 19. Januar 1982 auf einer Konferenz der Außenminister in San José gegründet. Das von den Außenministern Costa Ricas, El Salvadors und Honduras' unterzeichnete Dokument hat beträchtliches Aufsehen erregt. Ohne Zweifel wurde damit eine Stärkung der demokratischen Kräfte in Zentralamerika erreicht. Die programmatischen Postulate dieser Initiative sind die Festigung der Demokratie, die Ablehnung von Intervention und Aufrüstung und die Respektierung der Menschenrechte. Während gegenseitige Solidarität im Falle von Aggressionen und ausländischen Interventionen vereinbart wurde, werden Terrorismus und Subversion abgelehnt. Im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sollen vor allem die strukturellen Schwächen überwunden werden, in- und ausländische Investitionen und Garantien gegen entschädigungslose Enteignung sowie die Erschließung ausländischer Märkte gefördert werden.

Ob die Länder Zentralamerikas die gegenwärtige Krise meistern können oder nicht, hängt nicht so sehr von militärischen Programmen und Hilfen ab, auch wenn diese bei der anhaltenden Aufrüstung Nicaraguas und der von

diesem Lande ausgehenden Subversion unerlässlich sind. Den Kommunismus kann man letztlich nur erfolgreich bekämpfen, wenn die Ursachen für die sozialen Spannungen in den Ländern Lateinamerikas beseitigt werden. Das kann nicht, wie die Entwicklung in Nicaragua gezeigt hat, durch gewaltsame Revolution geschehen, sondern nur durch eine maßvolle und wirtschaftlich verkräftbare Reformpolitik, die zugleich die Bevölkerung auf demokratische Weise an dieser Entwicklung beteiligt. In El Salvador sind dazu ermutigende Zeichen gesetzt worden. Die Einleitung einer demokratischen Entwicklung ist kein leichter Weg. Der ehemalige venezolanische Außenminister Dr. Aristides Calvani verdeutlicht die Probleme: „Wir wissen genau, daß man die Demokratie nicht innerhalb von 24 Stunden errichten kann, sondern daß es dazu zunächst einmal unerlässlich ist, die notwendigen ökonomischen, sozialen, kulturellen und — nicht zu vergessen — politischen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Demokratie schließlich Wirklichkeit werden kann als politisches System, als strukturelles Gebilde, aber auch als Lebensform.“¹⁴⁾ Dem bleibt nur hinzuzufügen, daß die westeuropäischen Länder, vor allem aber die Bundesrepublik Deutschland, dieses Programm mit allem Nachdruck fördern sollten. Die europäischen Staaten könnten die demokratische Entwicklung in Zentralamerika durch eine gezielte Wirtschaftshilfe fördern. Waffenverkäufe sind hingegen nicht sehr hilfreich.

¹⁴⁾ Aristides Calvani, Der Demokratie den Weg ebnen — Interview mit dem ehemaligen venezolanischen Außenminister, in: IIS-INFO, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin, 2/1982 vom 8. 2. 1982, S. 11—36.

Brasilien: Internationale Integration und nationale Desintegration

I. Ökonomischer Status quo und Entwicklungsperspektiven

Vergleicht man Brasilien mit den übrigen Ländern der Dritten Welt, so zeigen die verfügbaren statistischen Daten¹⁾ erstaunliche wirtschaftliche Erfolge des „Modells“ Brasilien. Trotz der rapiden Bevölkerungszunahme war das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in Brasilien beeindruckend und erreichte im Durchschnitt der letzten 15 Jahre 5,7 % jährlich. Mit einem Bruttosozialprodukt (BSP) von umgerechnet 230 Mrd. US-Dollar im Jahre 1980 war Brasilien die zehntgrößte Volkswirtschaft der Welt. Das brasilianische Pro-Kopf-Einkommen betrug 1980 umgerechnet etwa 1940 US-Dollar, womit Brasilien in den internationalen Klassifikationen den reicheren Entwicklungsländern — den sogenannten Schwellenländern — zugeordnet wird.

Kaum ein anderes Land der Dritten Welt kann eine solche beeindruckende ökonomische Erfolgsbilanz für die letzten beiden Entwicklungsdekaden aufweisen wie Brasilien. Dieser wirtschaftliche Erfolg wird einer Entwicklungsstrategie zugeschrieben, die sich, insbesondere seit dem Militärputsch von 1964, mit bemerkenswerter Kontinuität an die wirtschaftspolitischen Erfahrungen und Empfehlungen westlicher Industrieländer anlehnte.

Unbestreitbare wirtschaftliche Wachstumserfolge, verbunden mit der Gewißheit, über ein gewaltiges Reservoir natürlicher Ressourcen zu verfügen, veranlaßten die brasilianische Regierung, ihre Wirtschaftsplanung zu Beginn der siebziger Jahre unter die optimistischen Leitworte zu stellen: „Desenvolvimento e grandeza: o Brasil como potência emergente“²⁾ („Entwicklung und Größe: Brasilien als aufstrebende Wirtschaftsmacht“). Von dem Szenario einer großartigen, aber leider höchst ungewissen Zukunft ist zu Beginn der achtziger Jahre

allerdings nicht mehr allzu viel übrig geblieben. Deutlich wird hingegen immer mehr, daß die erhofften wirtschaftlichen Erträge dieser Zukunft in steigendem Maße schon jetzt an die ausländischen Gläubiger verpfändet werden³⁾.

Damit ist ein wichtiger Schwachpunkt der brasilianischen Entwicklung angesprochen: die massive Auslandsverschuldung, deren Bedienung im Jahre 1980 bereits 60 % der Exporterlöse erforderte. Ein weiterer Schwachpunkt ist die relativ schleppende Erschließung heimischer Energiequellen in der Vergangenheit und die nahezu ausschließliche Ausrichtung des Transportwesens auf den Straßenverkehr, was ständig steigende Erdölimporte zur Folge hatte, um den im Zuge des Wirtschaftswachstums zunehmenden Energie- und Transportbedarf zu befriedigen. Dieses ölabhängige Wirtschaftswachstum konnte nach dem Ölpreisschock von 1973 nur um den Preis weiter steigender Auslandsverschuldung und einer sich drastisch beschleunigenden Inflationsrate aufrechterhalten werden. Auch in den nächsten Jahren wird Brasilien weiterhin stark von Ölimporten abhängig bleiben und auf einen kontinuierlichen Zufluß von Auslandskapital angewiesen sein.

Das wohl gravierendste Problem des brasilianischen Wirtschaftsmodells ist aber seine soziale Unausgewogenheit. Ein großer Teil der brasilianischen Bevölkerung ist von Unterernährung, hoher Kindersterblichkeit und einem Mangel an öffentlichen Basisdienstleistungen (wie: Erziehung, Gesundheitswesen, Wasserversorgung) betroffen⁴⁾. Die Ungleichheit der brasilianischen Einkommensverteilung gehört wahrscheinlich zu den krassesten

¹⁾ Alle in diesem Beitrag genannten statistischen Daten sind — soweit nicht andere Quellen ausdrücklich angegeben — entnommen aus: World Bank, World Development Report 1981, Washington 1981.

²⁾ República Federativa do Brasil, II Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico, Brasília 1974.

³⁾ Vgl. H. Sangmeister, O Brasil como potência emergente. A economia brasileira no contexto internacional. Uma análise comparativa (Textos para Discussão Nr. 27) Universidade Federal do Ceará/CAEN, Fortaleza 1979.

⁴⁾ P. T. Knight, R. Morán et al., Brazil. Human resources special report (A World Bank Country Study), Washington 1979.

der Welt. Obwohl detaillierte statistische Angaben nicht verfügbar sind⁵⁾, lassen Schätzungen den Schluß zu, daß in den letzten 20 Jahren den wohlhabendsten 10 % der Familien die

Hälfte des Nationaleinkommens zugeflossen ist, während die ärmsten 40 % deutlich weniger als 10 % des Nationaleinkommens erhielten⁶⁾.

II. Süd-Nord-Gefälle

Kennzeichnend für die brasilianische Entwicklung sind aber nicht nur starke Einkommensdisparitäten, sondern auch ausgeprägte Unterschiede der durchschnittlichen Lebensbedingungen in den verschiedenen Landesteilen. Wäre z. B. der brasilianische Nordosten, der die neun ärmsten Bundesstaaten umfaßt⁷⁾, ein souveräner Staat, dann würde er nach den sozio-ökonomischen Kriterien der UNO zu den LLDC's, den ärmsten Ländern der Welt, gerechnet.

In den Bundesstaaten des Nordostens geboren zu werden, bedeutet für den Durchschnittsbürger, Zeit seines Lebens an chronischem Kalorienmangel zu leiden, mit einer Wahrscheinlichkeit von mehr als 50 % keine reguläre Grundschulausbildung zu erhalten, mit der selben Wahrscheinlichkeit keinen bezahlten Dauerarbeitsplatz zu finden und schließlich 20 Jahre früher zu sterben als der Durchschnittsbürger von São Paulo, der dem selben Geburtsjahrgang angehört⁸⁾. Der Nordosten Brasiliens, wo etwa 30 % der brasilianischen Gesamtbevölkerung leben, hat nur einen Anteil von 10 % am Nationaleinkommen; das regionale Pro-Kopf-Einkommen erreicht ca. ein Drittel des nationalen Pro-Kopf-Einkommens. Vergleicht man diese Daten aus dem Jahre 1978 mit den entsprechenden Vergleichswerten für das Jahr 1959, dann zeigt sich eine deutliche Verschlechterung der relativen Position der Nordostregion: 1959 hatte der Anteil am Volkseinkommen, bei etwa gleichem Bevölkerungsanteil, noch knapp 15 % betragen und das regionale Pro-Kopf-Einkom-

men erreichte immerhin noch ca 45 % des nationalen Pro-Kopf-Einkommens⁹⁾.

Diese negative wirtschaftliche Bilanz ergibt sich für den Nordosten, obwohl seit mehr als 20 Jahren eine eigenständige Behörde existiert, der die gezielte wirtschaftliche Entwicklung der Region übertragen ist: die SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), die 1959 gegründet worden war, um die regionale Entwicklung der neun nordöstlichen Bundesstaaten mittels einer eigenständigen Entwicklungsstrategie voranzutreiben.

Die Forderung eines Sonderstatus für den Nordosten im Rahmen der nationalen Entwicklungsplanung ergab sich aus dem Befund, daß die wirtschaftliche Rückständigkeit des Gebietes zum einen durch natürliche Faktoren, wie die unregelmäßigen Niederschläge im semiariden Hinterland und dem relativen Mangel an nutzbarem Ackerland, bedingt war, zum anderen aber auch durch die tradierten Strukturen mit überwiegender Subsistenzlandwirtschaft und extremer Einkommenskonzentration in einzelnen agrarischen Produktionszweigen (insbesondere der Zuckerrwirtschaft). Zu diesen strukturellen Mängeln kamen widersprüchliche Auswirkungen der nationalen Industrialisierungspolitik der vierziger und fünfziger Jahre hinzu, die das ohnehin schon prekäre Wirtschaftsprofil der Nordostregion weiter deformierten.

Eine Antwort der brasilianischen Zentralregierung auf diese Situation, die auch zu einer beträchtlichen politischen Destabilisierung zu führen drohte, war die Schaffung der SUDENE. Direkt dem Präsidenten der Republik unterstellt und mit eigenen Finanzierungsmitteln ausgestattet, sollte die SUDENE eine Verschärfung des interregionalen Entwicklungsgefälles verhindern, mit dem Ziel, die unkontrollierte Landflucht zu bremsen und den regionalen Binnenmarkt aufnahmefähiger zu machen, um so die sozialen, kulturel-

⁵⁾ G. P. Pfeffermann und R. Webb, The distribution of income in Brazil (World Bank Staff Working Paper No. 356), Washington 1979.

⁶⁾ P. T. Knight und R. Morán, Die Armen im Wachstumsprozeß: Der Fall Brasilien, in: Finanzierung & Entwicklung, 18 (1981), Nr. 4, S. 23.

⁷⁾ Die Nordostregion umfaßt in der Abgrenzung des Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) die folgenden Bundesstaaten: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia.

⁸⁾ H. Sangmeister, Desenvolvimento rural integrado para o Nordeste. 20 anos da política de desenvolvimento regional no Nordeste do Brasil, in: D + C Desarrollo y Cooperación, No. 6 (1981), p. 20.

⁹⁾ O. E. Rebouças, Desenvolvimento do Nordeste: diagnóstico e sugestões de políticas — Relatório síntese, in: Revista Econômica do Nordeste, 10 (1979), No. 2, pp. 189—430.

len und politischen Spannungen zu mindern, die sich aus den extremen Unterschieden der Lebensbedingungen zwischen dem Nordosten und den übrigen Landesteilen, besonders dem Süden, ergaben.

In den mehr als 20 Jahren ihres bisherigen Bestehens wurde der SUDENE und ihrer Aufgabe von allen Zentralregierungen stets Priorität eingeräumt — zumindest rhetorisch. In der Praxis sah dies allerdings häufig anders aus. Vor allem nach dem Staatsstreich von 1964 erhielt ein ehrgeiziges Industrialisierungsprogramm nationalen Vorrang, hinter dem der Wunsch nach einem Brasilien als Großmacht des lateinamerikanischen Subkontinents stand. Einer ausschließlich ökonomischen Logik folgend lag es auf der Hand, daß sich dieses Industrialisierungsprogramm leichter und schneller im ohnehin schon weiter entwickelten Süden des Landes realisieren lassen würde, was die Zentralregierung veranlaßte, ihre finanzielle Förderung der verschiedenen Regionalentwicklungsprogramme umzustrukturieren. Waren 1962 der SUDENE noch 100 % der durch steuerliche Anreize und Subventionen für Entwicklungsprojekte landesweit zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zugeflossen, so verringerte sich dieser Anteil bis zum Jahre 1977 auf 21 % — zugunsten von Förderungsmaßnahmen der Regierung in anderen Regionen bzw. in bestimmten prioritären Wirtschaftszweigen.

Eine rigide Kritik der bisherigen SUDENE-Politik sieht denn als einziges Resultat auch nur ein pompöses Verwaltungsgebäude in Recife (der Hauptstadt des nordöstlichen Bundesstaates Pernambuco), mit einem Archiv voller Pläne, Expertisen und Programme für die Regionalentwicklung des Nordostens. Gewiß ist diese Kritik überzogen, aber nicht leugnen läßt sich der Tatbestand, daß das ursprüngliche Ziel der SUDENE, zumindest eine weitere Verschlechterung der relativen sozio-ökonomischen Position des Nordostens zu verhindern, verfehlt wurde. Zwar sprechen verschiedene Faktoren dafür, daß ohne die Aktivitäten der SUDENE die wirtschaftliche und soziale Lage des Nordostens heute noch schlimmer wäre. Aber trotzdem ist nach den Gründen zu fragen, warum ein regionales Entwicklungsprogramm, das vor mehr als 20 Jahren mit viel Ehrgeiz und beachtlichen finanziellen Mitteln eingeleitet wurde, nur relativ bescheidene Ergebnisse zu liefern vermochte.

Als einer dieser Gründe erscheint die lange Zeit vorherrschende Entwicklungsphilosophie einer ökonomischen Dynamisierung mittels

der Schaffung moderner industrieller Enklaven, von denen positive Durchsickerungs- und Nachahmungseffekte für die regionale Wirtschaft erhofft wurden. Bewertungskriterien der Projektprüfung und Besonderheiten des Finanzierungsmechanismus benachteiligten aber in der Regel die regional ansässigen, meist kleinen und mittleren Unternehmen und begünstigten de facto multinationale Konzerne und große nationale Unternehmen aus dem Süden Brasiliens, die die SUDENE-Förderung dazu verwendeten, Produktionsanlagen mit modernsten, kapitalintensiven Techniken im Nordosten zu errichten, ihre Entscheidungs- und Verwaltungszentren aber außerhalb der Region beließen¹⁰⁾. Auf diese Weise wurde die Abhängigkeit des Nordostens noch verstärkt, denn der Süden des Landes trat jetzt nicht nur als Lieferant der Maschinen und Halbfertigfabrikate für die neuerrichteten Produktionsanlagen auf, sondern in der Regel auch als Abnehmer der Fertigprodukte, für die der Regionalmarkt des Nordostens nur eine sehr begrenzte Aufnahmefähigkeit besitzt. Weitgehend unberücksichtigt blieben bei dieser Art von Industrialisierungspolitik hingegen die Frage der Nutzung regional verfügbarer Rohstoffe und des riesigen Arbeitskräfteüberschusses sowie die Möglichkeit einer Verbindung zu regionalen Unternehmern, die als Transmissionsriemen der erwünschten Nachahmungseffekte hätten dienen können.

Seit der kontrollierten Redemokratisierung des brasilianischen Regimes lassen sich die Probleme des Nordostens wieder offener diskutieren. Dabei wird deutlich, daß die wirtschaftliche und soziale Misere der Region nicht als isoliertes Phänomen verstanden werden darf, sondern die regionalen Disparitäten der Lebensbedingungen sind — ebenso wie die krassen sozialen Disparitäten, die sich hinter den statistischen Angaben über die extreme Einkommenskonzentration verbergen — Konsequenzen des brasilianischen Entwicklungsmodells.

Der vielzitierte Vergleich, wonach São Paulo die Lokomotive sei, die 24 leere Waggons zu ziehen habe (nämlich die übrigen Bundesstaaten und Territorien Brasiliens), enthält nur einen Teil der Realität. Wahr ist auch, daß — um

¹⁰⁾ U. Sandmeyer, Wahl der industriellen Technologie in Entwicklungsländern. Theoretische Grundlagen und Darstellung am Beispiel des Nordostens Brasiliens (Lateinamerikanisches Institut an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), Diessenhofen 1976, S. 197 ff.

bei der zuvor beschriebenen Metapher zu bleiben — die Lokomotive Brennstoff benötigt, den sie den mitgeführten Waggons entnimmt. Und so sind nicht zuletzt auch die armen Bundesstaaten des Nordostens die Geber bei diesem innerbrasilianischen Ressourcentransfer. Nicht ohne Grund ist daher zur Kennzeichnung der Beziehung zwischen dem peripheren Nordosten und dem wirtschaftlichen Zentrum des Landes, das mit den Namen der Städte São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte umschrieben wird, der Begriff des „internen Kolonialismus“ verwendet worden¹¹⁾.

Die Neuorientierung der brasilianischen Wirtschaftspolitik, die sich seit einiger Zeit abzuzeichnen beginnt, räumt der Landwirtschaft wieder mehr Bedeutung ein. Für den noch immer vorwiegend agrarisch orientierten Nordosten kann dies eine neue Chance bedeuten. Da an eine Lösung der politischen Frage einer Bodenreform aber vorerst nicht zu denken ist, andererseits eine Umwandlung der bestehenden, relativ unproduktiven Fazendawirtschaft in eine moderne Agroindustrie kaum einen nachhaltigen Beitrag zur Lösung der sozialen Strukturprobleme

versprechen kann, wird jetzt als neues Denkmodell für die regionale Entwicklung die „integrierte ländliche Entwicklung“ diskutiert¹²⁾. Dieses Konzept, das seit etwa 1975 vor allem von der Weltbank propagiert wird¹³⁾, zielt auf eine Produktions- und Produktivitätssteigerung des Agrarsektors bei gleichzeitiger Integration der armen Landbevölkerung, deren Situation sich bei den agroindustriellen Projekten der Vergangenheit häufig eher verschlechtert als verbessert hatte. Eine Politik der integrierten ländlichen Entwicklung soll erreichen, daß Modernisierung sich nicht nur auf einzelne Enklaven beschränkt, sondern daß bislang brachliegende Ressourcen im weitesten Sinne mobilisiert werden und sich die allgemeinen Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung durch Schaffung angemessener Infrastrukturen verbessern. Inwieweit die zwischenzeitlich in Angriff genommenen Programme zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung des Nordostens (wie z. B. POLONORDESTE — „Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste“) auch tatsächlich Aussicht auf Erfolg haben, läßt sich derzeit aber noch kaum absehen.

III. Ein Entwicklungsprogramm für den Nordosten¹⁴⁾

Ein anderer Versuch, die wirtschaftlich und sozial prekäre Situation der brasilianischen Nordostregion zu verbessern, sind die regionalen Entwicklungsprojekte des „Departamento Nacional de Obras Contra as Secas“ (DNOCS).

Das Aktionsgebiet des DNOCS im „Polygon der Trockenheit“ umfaßt mit etwa einer Million Quadratkilometer zwei Drittel des brasilianischen Nordostens. Etwa 15 Millionen Einwohner leben in diesem semiariden Gebiet, in dem die ohnehin niedrigen durchschnittlichen Niederschlagsmengen (800 mm) zu 70—80 % während nur drei bis vier Monaten des Jahres fallen und in periodisch auftretenden Dürre Jahren fast gänzlich ausbleiben. Zu diesem klimatischen Phänomen kommen eine relativ unfruchtbare Bodenbeschaffenheit sowie eine Agrarstruktur, die durch das Nebeneinander von weitgehend unproduktiven Latifundien und kleinstbäuerlicher Subsistenzlandwirtschaft bei fast allgemeiner Unkenntnis moder-

ner Agrartechniken gekennzeichnet ist. Die wirtschaftliche und soziale Misere insbesondere der besitzlosen Landarbeiter und der Kleinstbauern wird vor allem während der Dürrejahre deutlicher sichtbar, wenn mit Notstandsprogrammen der Regierung versucht wird, die sozialen Spannungen einzudämmen, um dem Exodus der „flagelados“ (wörtlich „die Geschlagenen“) in die Städte der Küstenzone Einhalt zu gebieten.

Prognosen des „Centro Técnico Aeroespacial“ des brasilianischen Luftfahrtministeriums sehen für die Zeit bis 1985 erneut ein schwerwiegendes Defizit der jährlichen Niederschlags-

¹²⁾ O. de Carvalho, Desenvolvimento rural integrado: nova estratégia para a redução da pobreza no campo, in: Revista Econômica do Nordeste, 10 (1979), Nr. 2, pp 411—494.

¹³⁾ World Bank, Rural development (Sector Policy Paper), Washington 1975.

¹⁴⁾ Dieses Kapitel ist eine leicht gekürzte und veränderte Version von H. Sangmeister, Bewässerung — ein teurer Umweg zum Kapitalismus? Probleme der Irrigationspolitik im semiariden Nordostbrasilien, in: E + Z Entwicklung und Zusammenarbeit, 22 (1981), Nr. 9, S. 12—13.

¹¹⁾ Y. Chalout, Estado, acumulação e colonialismo interno, Petrópolis 1978.

mengen im Nordosten voraus. Begonnen hat dieser neue Dürrezyklus bereits im Jahre 1979, mit gravierenden Verlusten für die regionale Landwirtschaft — eine Situation, die sich 1981, dem dritten aufeinanderfolgenden Dürrejahr, dramatisch verschärft hat. Vor diesem Hintergrund gilt den Aktivitäten des DNOCS besondere Aufmerksamkeit. Bereits im Jahre 1909 gegründet, wurde diesem Organ der brasilianischen Zentralregierung die Aufgabe übertragen, vorbeugende Maßnahmen gegen die Auswirkungen der zyklisch wiederkehrenden Dürreperioden im nordöstlichen Landesteil durchzuführen. Bis in die fünfziger Jahre hinein entwickelte sich die Tätigkeit des DNOCS allerdings nur sehr zögernd, mit dem Schwerpunkt auf Notstandsmaßnahmen und öffentlichen Arbeitsbeschaffungsprogrammen während akuter Trockenperioden. An längerfristigen vorbeugenden Maßnahmen beschränkte man sich auf den Bau von Stauseen (die sogenannte hydraulische Lösung) und komplementärer Infrastruktureinrichtungen.

Erst 1971, nachdem ein Jahr zuvor eine erneute katastrophale Dürre die Unzulänglichkeit aller bisherigen Maßnahmen zur sozioökonomischen Stabilisierung der Region deutlich gemacht hatte, wurde ein Mehrjahresplan für ein ehrgeiziges Irrigationsprogramm im Nordosten vorgelegt¹⁵⁾. Der quantitative Rahmen für dieses Mehrjahresprogramm war recht weit gesteckt worden: Bis zum Jahre 1980 sollten ca. 100 000 ha Land bewässert und ca. 90 000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden; bis 1992 ist gar die Bewässerung von 450 000 ha Land vorgesehen.

Ein Vergleich der bisher erzielten Ergebnisse mit den ursprünglichen Intentionen des Irrigationsprogramms läßt allerdings erhebliche Zweifel an der Effizienz des DNOCS und an der Rentabilität der von ihm betriebenen Irrigationspolitik aufkommen¹⁶⁾. Bis Juni 1979 standen erst 13 500 Hektar mit funktionierendem Bewässerungssystem zur Verfügung, weitere 21 000 ha befanden sich in der Vorbereitungsphase. In den insgesamt 43 Bewässerungsprojekten, die das DNOCS zu diesem Zeitpunkt unterhielt, waren 2 782 Bauernfamilien angesiedelt worden¹⁷⁾.

Die nachhaltigste Kritik an der Politik des DNOCS richtet sich gegen die Arbeitsplatzvernichtung als unvorhergesehene — aber keineswegs unvorhersehbare — Folge der Irrigationsprojekte: Denn der Beginn eines Projektes geht zunächst mit der Enteignung und Vertreibung der an Ort und Stelle vorhandenen Landwirtschaft einher, während erst in einer nachfolgenden Phase die Neuansiedlung ausgewählter (oft ortsfremder) „colonos“ erfolgt. Da die Planung der Projekte regelmäßig für die Einführung kapitalintensiver Produktionstechniken optiert, liegt die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze erheblich unter der Zahl der zuvor vernichteten. Die Kosten je neu geschaffenen Arbeitsplatz sind in den Irrigationsprojekten des DNOCS mit ca. 14 000 US-Dollar zwar wesentlich niedriger als die eines industriellen Arbeitsplatzes im Nordosten (ca. 27 000 US-Dollar), aber im Vergleich zu den Investitionskosten je landwirtschaftlichem Arbeitsplatz in anderen Regionen Brasiliens erscheint die Schaffung von Arbeitsplätzen via Bewässerungsprojekte außerordentlich kostspielig¹⁸⁾. Als mindestens ebenso problematisch sind die relativ hohen Investitionskosten je Irrigationshektar zu beurteilen. Neben Planungsmängeln und innerbehördlichen „Versickerungseffekten“, die die Projekte verteuern, sind zusätzliche Investitionen erforderlich, um die ausgeprägte Versalzungstendenz der regionalen Böden unter Kontrolle zu bringen. In die betriebswirtschaftliche Gewinn- und Verlustrechnung der einzelnen Bewässerungsprojekte, so wie sie von dem DNOCS vorgelegt wird, gehen die Kosten der Projektplanung und -einrichtung, d. h. die Kosten des Anlagekapitals, allerdings nicht ein, sondern lediglich die laufenden Kosten der Betriebsführung.

Die unter solchen wenig realistischen Annahmen¹⁹⁾ rechnerisch ermittelten Einkommen der „colonos“ sind gewiß deutlich höher als das Durchschnittseinkommen der übrigen ländlichen Bevölkerung außerhalb der Projekte. Das jährliche Familieneinkommen in allen 43 Bewässerungsprojekten wird von dem DNOCS (1977) mit ca. 1 400 US-Dollar angegeben, was etwa dem doppelten regionalen Mindestlohn

¹⁵⁾ GEIDA, Programa plurianual de irrigação, Brasília 1971.

¹⁶⁾ G. M. Gomes, A política de irrigação no Nordeste: intenções e resultados, in: Pesquisa e Planejamento Econômico, 9 (1979), No. 2, pp. 411—446.

¹⁷⁾ MINTER/SUDENE, Relatório sintético sobre programa de irrigação no Nordeste, 2º trimestre de 1979, Recife 1979.

¹⁸⁾ I. M. Aued, Projetos de irrigação no Nordeste: fonte de riqueza e miséria, in: Encontro Realidade Nordeste. Universidade Federal da Paraíba/Mestrados Sociologia — Economia, Campina Grande 1980, pp. 24—40.

¹⁹⁾ A. F. Bottrall, Comparative study of the management and organization of irrigation projects (World Bank Staff Working Paper No. 458), Washington 1981.

bei ganzjähriger Beschäftigung entspricht. Allerdings zeigen sich erhebliche Einkommensunterschiede von Projekt zu Projekt und eine starke Tendenz zur Einkommenskonzentration innerhalb der einzelnen Projekte. Entscheidend für das wirtschaftliche Ergebnis, das in den Projekten erzielt wird, ist dabei offensichtlich die Fähigkeit, sich durch eine angemessene Produktions- und Vermarktungsstrategie mit den regionalen Verarbeitungsindustrien zu verbinden. Dabei kommt den Projekten unter Wettbewerbsgesichtspunkten zugute, daß sie ihre Produkte im Prinzip preisgünstiger anbieten können, da die Nichtberücksichtigung der Anlagekosten in der betriebswirtschaftlichen Kalkulation de facto auf eine staatliche Subventionierung hinausläuft.

Eine nur betriebswirtschaftlich orientierte Betrachtungsweise der DNOCS-Projekte würde jedoch die Frage offen lassen, warum ein Regime wie das brasilianische, das sich erklärmaßen an den Grundprinzipien des kapitalistischen Systems orientiert, in der Praxis eine regionale Entwicklungspolitik betreibt, deren ökonomische Zweckmäßigkeit im Falle der Irrigationsprojekte des DNOCS zweifelhaft ist. Diese Frage läßt sich jedoch beantworten, wenn man das Problem in einem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang betrachtet.

Wohl kaum durch Zufall begann die brasilianische Regierung das Irrigationsprogramm erst ab 1971 in großem Maßstab in Angriff zu nehmen, d. h. zu einem Zeitpunkt, als das brasilianische „Wirtschaftswunder“ sich sichtbar seinem Ende zuneigte und die Expansionsmöglichkeiten des Privatkapitals an Grenzen stießen. In dieser Situation, in der eine weitere Expansion nicht mehr wie zuvor von einer Ausweitung der Exporte, insbesondere industrieller Produkte, getragen werden konnte, kam nur eine interne Lösung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Frage. Für diese interne Lösung bot und bietet sich auch heute die Aus-

weitung des privatkapitalistischen Akkumulationsprozesses auf den Agrarsektor an.

Konkret bedeutet dies die räumliche Ausdehnung der kapitalistischen Wirtschaftsform in „unterentwickelte“ Regionen. Aber die Verwirklichung dieser Expansionsstrategie in Form der Einpflanzung agroindustrieller Komplexe setzt Investitionen in einem Umfange voraus, der für das nationale Privatkapital nicht ohne weiteres realisierbar ist oder zu dessen Finanzierung nicht ohne weiteres Bereitschaft besteht. Erst durch entsprechende staatliche Vorleistungen, wie z. B. die Errichtung einer hinreichenden materiellen Infrastruktur, die Gewährung von Subventionen, Krediten, Steuererleichterungen etc. wird die Expansion des kapitalistischen Wirtschaftsprozesses in bislang auf archaischen Reproduktionsformen verharrenden Regionen und/oder Sektoren ermöglicht. Eine solche Betrachtungsweise erlaubt es, die unter kostenrechnerischen Gesichtspunkten problematischen Irrigationsprojekte des DNOCS als eine Form staatlichen Handelns zu interpretieren, das zwar die Erhöhung des regionalen Wohlstandsniveaus zum allgemeinen Ziel haben mag, dessen konkreter Inhalt aber ein Werttransfer ist vom öffentlichen Sektor zu demjenigen Privatkapital, das sich an dem Prozeß der regionalen Integration in das moderne kapitalistische Wirtschaftssystem aktiv beteiligt.

Unter diesen Gesichtspunkten erscheint die Verknüpfung der Irrigationsprojekte mit der im Entstehen begriffenen regionalen Agroindustrie (z. B. im Rahmen des Alkohol-Programms der brasilianischen Regierung zur Erdölsubstitution) eine naheliegende Lösung, um die Rentabilität der Projekte sicherzustellen. Damit werden aber lediglich moderne Produktionsenklaven geschaffen, die weder den regionalen Überschuß landwirtschaftlicher Arbeitskräfte absorbieren, noch die Grundbedürfnisse breiter Schichten der ländlichen Bevölkerung besser zu befriedigen helfen.

IV. Industrialisierungspolitik

Sucht man nach einer Erklärung für die ungleichgewichtige Regionalentwicklung in Brasilien, wie sie zuvor am Beispiel der Nordostregion beschrieben wurde, dann bietet sich ein Ansatz an, der die Dominanz-Dependenz-Beziehung zwischen dem brasilianischen Wirtschaftszentrum im Süden des Landes und der

Nordostregion als eine Widerspiegelung der Einbeziehung Brasiliens in das kapitalistische Weltwirtschaftssystem interpretiert. Dieses System ist ebenfalls durch stark asymmetrische Beziehungen zwischen den dominierenden westlichen Industrieländern und den dependenten Entwicklungsländern der südli-

chen Hemisphäre geprägt. Unter diesen Bedingungen ist den Entwicklungsländern nur eine abhängige Reproduktion möglich, d. h. eine wirtschaftliche Entwicklung unter den Bedingungen und im Interesse der Industrieländer²⁰). Eine solche abhängige Reproduktion vollzieht sich heute in der Regel nicht mehr auf Grund direkter (militärischer) Interventionen oder direkten Drucks der ausländischen Interessenten, sondern durch eine Verbindung der jeweiligen nationalen Eliten in den Entwicklungsländern mit den Interessen der kapitalistischen Expansion. Konkret geschieht dies in der Form, daß das nordamerikanische oder westeuropäische Vorbild von der politischen Führung der Entwicklungsländer zum nationalen Ziel der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung erklärt wird.

In Brasilien wurde das Ziel, eine „moderne“ Volkswirtschaft zu schaffen, mit dem Anspruch und der Aufforderung verbunden, durch ökonomische Erfolge die nationale Größe und Bedeutung zu beweisen und Brasiliens Rolle als Großmacht des südamerikanischen Subkontinents zu untermauern.

Nach der Krise Anfang der sechziger Jahre und nach der Aufschwungperiode 1965/67, während der die neuen Machthaber Brasiliens tiefgreifende strukturelle Maßnahmen in Angriff genommen hatten, trat die brasilianische Volkswirtschaft in eine Konsolidierungsphase ein, die an die Entwicklungstendenzen anknüpfte, wie sie sich seit der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre abzeichnen begonnen hatten²¹). Kennzeichnend für diese Epoche war vor allem das Bestreben, hohe Wachstumsraten des Sozialprodukts beizubehalten, wofür sich insbesondere eine forcierte Expansion der Konsumgüterindustrie anbot. In der Tat konnten in den Jahren 1967—1973 durchschnittliche jährliche Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts von ca. 10 % erreicht werden. Für das Zustandekommen dieses, im internationalen Vergleich sehr günstigen Ergebnisses lassen sich verschiedene Faktoren nennen:

— das Vorhandensein zuvor nicht ausgelasteter Kapazitäten in der Konsumgüterindustrie;

— der massive Zustrom ausländischen Kapi-

tals, der durch entsprechende staatliche Maßnahmen begünstigt wurde;

— eine internationale Konjunktur, die für die brasilianische Wirtschaft in verschiedener Hinsicht äußerst günstig war;

— die politische Garantie, daß das brasilianische „Modell“ einer starken Einkommenskonzentration zugunsten der Unternehmer aufrechterhalten würde;

— eine streng kontrollierte staatliche Lohnpolitik, verbunden mit einer polizeistaatlichen Repression gewerkschaftlicher Aktivitäten.

Das brasilianische „Wirtschaftswunder“, das unter diesen Voraussetzungen gegen Ende der sechziger Jahre seinen Höhepunkt erreichte, barg jedoch von Anfang an in sich selbst den Keim einer Krise, die früher oder später zum Ausbruch kommen mußte. Die von dem ehemaligen brasilianischen Wirtschaftsminister Simonsen geprägte Formel, wonach das Zusammenwirken von Marktwirtschaft, Sparsamkeit und Vertrauen („mercado — poupança — confiança“) das brasilianische „Wirtschaftswunder“ ermöglicht hätte, verlor schon bald an Glaubwürdigkeit. Denn diese Art von „Wirtschaftswunder“ ging an der großen Mehrheit der brasilianischen Bevölkerung vorbei, vor allem als Folge der Politik eines faktischen Lohnstopps sowie wegen der totalen Vernachlässigung des landwirtschaftlichen Sektors, der 1960 (wie auch heute noch) für über die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung die ökonomische Basis bildete. Der Verzicht der Regierung auf eine Politik der Modernisierung des Agrarsektors läßt sich mit deren Erwartung erklären, daß die Eroberung ausländischer Märkte durch nicht-traditionelle Exportprodukte (wozu auch einige Agrarprodukte gehören) ausreichen würde, um die notwendige Dynamisierung der nationalen Volkswirtschaft zu garantieren²²).

Eine weitere, schwerwiegende Hypothek lastete zudem von Anfang an auf dem brasilianischen „Wirtschaftswunder“: das Fehlen eines funktionsfähigen nationalen Kapitalmarktes. Zwar hatte es nicht an Versuchen gefehlt, einen solchen nationalen Kapitalmarkt zu schaffen, der Inlandsersparnis und Kapitalbedarf für Investitionszwecke zusammenführen würde; aber es zeigte sich sehr bald, daß das Kapitalmarktgeschehen einen ausschließlich

²⁰) Vgl. hierzu D. Senghaas (Hrsg.), *Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Reproduktion*, Frankfurt am Main 1973.

²¹) A. Fishlow, *Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964*, Estudos CEBRAP 7, São Paulo 1974, pp. 5—65.

²²) O. Denysard und J. Sayad, *O plano estratégico de desenvolvimento (1968—1970)*, in: B. M. Lafer (Ed.), *Planejamento no Brasil*, São Paulo 1975, pp. 91—110.

spekulativen Charakter behielt, was schließlich zu dem Börsenkrach von 1971 maßgeblich beitrug. Um die von der Regierung gewünschten hohen Investitionsraten sicherzustellen, deren Finanzierung aber durch die mangelnde Funktionsfähigkeit des nationalen Kapitalmarktes nicht gewährleistet war, bot sich das Ausweichen auf den internationalen Kapitalmarkt an — allerdings um den Preis einer zunehmenden Entnationalisierung der brasilianischen Wirtschaft. Eine weitere Konsequenz dieser zunehmenden Inanspruchnahme von Auslandskapital war das rapide Wachstum der Auslandsverschuldung, sowohl in Form von Staatsanleihen als auch in Form privater Anleihen, die vor allem von den in Brasilien tätigen multinationalen Konzernen gegeben wurden, da diesen der Zugang zu den internationalen Finanzmärkten am ehesten möglich war.

Angesichts des ausgeprägten Ungleichgewichtes zwischen Konsumgüter- und Investitionsgüterindustrie hatte die Wachstumsstrategie, die hauptsächlich auf einer Expansion der Konsumgüterindustrie beruhte, zwangsläufig eine steigende Importnachfrage nach Investitionsgütern zur Folge, was wiederum zur Vergrößerung des Zahlungsbilanzdefizits beitrug. Die Zahlungsbilanzschwierigkeiten rührten aber nicht nur von der defizitären Handelsbilanz her, sondern wurden auch von den ständig steigenden Verpflichtungen für die Bedienung der Auslandsschuld genährt. Der Ölpreisschock von 1973 und die nachfolgenden Turbulenzen des Weltwirtschaftssystems brachten schließlich die schon lange schwelende Krise der brasilianischen Wirtschaft zum Ausbruch. Von einem brasilianischen „Wirtschaftswunder“ zu sprechen war zumindest in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre kaum noch gerechtfertigt, obwohl die Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts noch immer deutlich über dem internationalen Durchschnitt lagen.

Parallel zu der krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklung — in gewisser Hinsicht auch von dieser bedingt — verstärkten sich die sozialen und politischen Spannungen. Die dramatische Beschleunigung der Inflation seit 1978 und die damit verbundene weitere Verschlechterung der Lebensbedingungen breiter Bevölkerungskreise ließen immer mehr soziale Spannungsherde in immer mehr Regionen und Wirtschaftszweigen entstehen. Diese krisenhafte innerbrasilianische Entwicklung wurde noch verschärft durch die negativen Auswirkungen, die sich aus den Unsicherheiten und Unwäg-

barkeiten der weltwirtschaftlichen Rezession ergeben. Zum Ausdruck kommen konnte die wachsende Unzufriedenheit der benachteiligten Bevölkerungsgruppen allerdings nur in dem Maße, in dem es einzelnen Gruppen der Bevölkerung, und insbesondere den Arbeitern, möglich wurde, sich wieder zu organisieren und zu artikulieren.

Die Regierung des Präsidenten Figueredo, der im März 1979 sein Amt angetreten hat, versucht der problematischen Wirtschaftsentwicklung mit einer weiteren politischen Öffnung des Regimes zu begegnen, was jedoch auch ernsthafte Konsequenzen für die Fortführbarkeit des brasilianischen Wirtschaftsmodells der letzten fünfzehn Jahre mit sich bringen kann. Allerdings hat es die Regierung bislang vermieden, die Leitlinien ihrer künftigen Wirtschaftspolitik eindeutig zu formulieren; auch der neue Dritte Nationale Entwicklungsplan spiegelt diese Unbestimmtheit wider, indem er sich auf eine eher kasuistische Aufzählung von Einzelmaßnahmen beschränkt, die zudem überwiegend als mehr konjunkturpolitisch orientierte Instrumente einzustufen sind.

Angesichts der ständigen Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Lage sah sich die Regierung Figueredo bald zum Handeln gezwungen. Mit einem im Dezember 1979 verkündeten Bündel wirtschaftspolitischer Maßnahmen sollte versucht werden, ungerechtfertigte Inflationsgewinne abzuschöpfen, die Inflationsrate bereits im Jahre 1980 um die Hälfte zu reduzieren, die Auslandsverschuldung neu zu ordnen und das Defizit in der Handelsbilanz abzubauen. Mit diesem „Dezemberpaket“ wurde erneut versucht, einige der strukturellen Probleme anzugehen, die die Entwicklung der brasilianischen Volkswirtschaft behindern. Die Grundsätze des brasilianischen Wirtschaftsmodells, wie es nach 1964 entwickelt worden war, blieben jedoch im wesentlichen unverändert gültig. Dazu gehören u. a. der Grundsatz der Aufrechterhaltung hoher Wachstumsraten in der Konsumgüterindustrie, die starke Exportorientierung der Wirtschaft, die Aufrechterhaltung der Einkommenskonzentration, die Begünstigung ausländischen Kapitals und — damit einhergehend — die wachsende Außenabhängigkeit der brasilianischen Volkswirtschaft.

Zusammenfassend läßt sich die brasilianische Wirtschaftspolitik — und dies gilt in gewissem Maße auch für die Wirtschaftspolitik der Regierungen vor 1964 — als eine Industrialisierungspolitik um (fast) jeden Preis bezeich-

nen. Bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten wurde auf die jeweils neuesten verfügbaren Technologien zurückgegriffen, unabhängig von deren Einpassung in die vorhandenen Strukturen; Priorität erhielten kapitalintensive Industriezweige mit hohem technologischen Standard, wie z. B. die Petrochemie, der Flugzeugbau, die Rüstungsindustrie und — in jüngster Zeit — die Kernkraftindustrie. Diese forcierte Industrialisierungspolitik hat Brasilien inzwischen zum größten Warenexporteur innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer (ohne OPEC-Länder) werden lassen.

Eine ähnliche Entwicklung wie im Industriesektor, wenn auch mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, zeichnet sich in der Landwirtschaft ab: das Entstehen hochmechanisierter Agroindustrien, die meist exportorientiert sind und vielfach multinationalen Konzernen gehören. Dabei wird häufig eine extensive Produktionsweise angewandt, die mit ihrem großen Landbedarf die traditionelle Subsistenzlandwirtschaft verdrängt und damit Arbeitsplätze vernichtet sowie die weitere Ver-

elendung der ländlichen Bevölkerung fördert²³⁾ — so wie auch die „erfolgreiche“ Industrialisierung für ungelernete Arbeiter, die den Hauptteil des brasilianischen Erwerbstätigenpotentials ausmachen, nur relativ wenige Arbeitsplätze geschaffen hat.

Als Ergebnis der brasilianischen Entwicklung der letzten 20 bis 30 Jahre läßt sich heute eine typisch duale Situation konstatieren²⁴⁾. Auf der einen Seite existiert ein hochtechnisierter, international wettbewerbsfähiger Kern von Industrien (meist mit starken direkten oder indirekten Verbindungen zu multinationalen Konzernen), d. h. ein Produktionsbereich, der in das internationale kapitalistische Wirtschaftssystem voll integriert ist. Dem stehen die übrigen Produktionsbereiche gegenüber, die in archaischen Produktionsverhältnissen verharren — wie z. B. die Subsistenzlandwirtschaft — oder vorindustrielle Produktionsweisen zur Befriedigung der Bedürfnisse einer von industriellen Konsummustern geprägten Gesellschaft anwenden, wie z. B. weite Teile des Handwerks, insbesondere in den Städten²⁵⁾.

V. Gesellschaftliche Fragmentation

Der Dualismus der Wirtschaftsstrukturen findet seine Entsprechung in einer dualen Gesellschaftsstruktur. Mit dem hochindustrialisierten, international integrierten Kernbereich der brasilianischen Wirtschaft verbunden ist eine nationale Elite, deren herausragendes Kennzeichen es ist, die gleichen Konsumstrukturen zu haben wie die führenden Schichten in den USA und in Westeuropa, d. h. an einer international „homogenisierten“ Kultur und Lebensweise teilzuhaben, die sich im Konsum der gleichen Bestseller-Literatur, Filme und Fernsehprogramme, in der Art sich zu kleiden, das familiäre und gesellschaftliche Leben zu organisieren, die Häuser einzurichten sowie in vergleichbaren Tendenzen in der Architektur und im Städtebau ausdrückt²⁶⁾. Dieser minoritären nationalen Elite, der es aufgrund ihres Einkommens möglich ist, an Konsummustern mit internationalem Standard zu partizipieren, ist auch die führende Technobürokratie des Staatsapparates (einschließlich der militärischen Führung) zuzurechnen.

Dem international integrierten Gesellschaftssegment gegenüber steht die Mehrheit der brasilianischen Bevölkerung, die keinen Zu-

gang zu ausreichendem und stabilem Einkommen hat. Gleichwohl orientiert sich aber diese Bevölkerung an dem Konsumvorbild der herrschenden Klasse, wobei Fernsehen und Rundfunk (die vorwiegend privat betrieben werden) wichtige Vehikel zur Verbreitung der Konsummuster der Eliten sind. Dieser Demonstrationseffekt bleibt nicht ohne Folgen: er führt zu Verzerrungen und irrationalen Elementen in der Nachfragestruktur, und zwar nicht nur im privaten Konsumbereich, sondern auch bei der Verwendung öffentlicher und privater Investitionsmittel.

²³⁾ Vgl. M. C. de Andrade, *Agricultura: crescimento e pobreza*, in: *Ciência & Trópico*, 7 (1979), No. 1, pp. 5—20.

²⁴⁾ Zur Kritik an der Dualismus-These vgl. F. de Oliveira, *A economia brasileira: crítica à razão dualista*, Seleções CEBRAP 1, São Paulo 1977³.

²⁵⁾ P. R. Souza, *Emprego e renda na „pequena produção“ urbana no Brasil*, in: (Instituto de Pesquisas Econômicas IPE) *Estudos Econômicos*, 11 (1981), No. 1, pp. 57—82.

²⁶⁾ Vgl. O. Sunkel, *Transnationale kapitalistische Integration und nationale Desintegration: Der Fall Lateinamerika*. in: D. Senghaas (Hrsg.), *Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Reproduktion*, Frankfurt am Main 1973, S. 258 bis 315.

Am deutlichsten läßt sich dieses Phänomen einer fortschreitenden internationalen Integration der brasilianischen Führungsschicht einerseits und der gleichzeitigen Desintegration der übrigen Gesellschaftssegmente andererseits in den großen Städten wie São Paulo, Rio de Janeiro und Recife studieren²⁷⁾. Die Vorherrschaft einer relativ kleinen Anzahl riesiger Städte, in denen sich die ökonomische, soziale, administrative und kulturelle Infrastruktur verdichtet hat, bei gleichzeitiger Verarmung und Verödung des ländlichen „interior“, ist ein weiteres, dramatisches Zeichen für die interne Fragmentation, die in Brasilien stattgefunden hat und immer noch stattfindet. In den großen brasilianischen Städten wird dieser Fragmentierungsprozeß auf bestürzende Weise deutlich sichtbar. Ein breiter Armutsgürtel zieht sich um diese Städte, in dem die marginalisierte, unterprivilegierte Randgruppenbevölkerung lebt; daran schließen sich die Fabrikviertel an, die zugleich die Wohnviertel des urbanen Proletariats bilden, und schließ-

lich der städtische Kernbereich mit den Handels- und Verwaltungszentren, wo auch die untere Mittelklasse ihre Wohnung hat. Von diesen Bereichen deutlich abgegrenzt sind die ausgewählten Viertel, in denen die Angehörigen der mittleren und oberen Einkommensklassen wohnen und in denen sowohl die öffentlichen als auch die privaten Ausgaben für Luxusgüter und Dienstleistungen am höchsten sind — und in denen die Bevölkerungsdichte am niedrigsten ist²⁸⁾.

Der interne Fragmentierungsprozeß bewirkt eine rigide Trennung zwischen solchen wirtschaftlichen Tätigkeiten, gesellschaftlichen Gruppen und Regionen, die dominierend und „fortschrittlich“ sind, und solchen, die „zurückgeblieben“, marginalisiert und abhängig sind. Die gesellschaftliche Fragmentierung führt damit zu einer Verstärkung institutioneller Konflikte, aber auch zu willkürlichen Formen des sozialen Verhaltens als Folge unterschiedlicher Wertevorstellungen und Lebensstile²⁹⁾.

VI. Politisches System und strukturelle Gewalt

Das, was zuvor unter primär sozio-ökonomischen Gesichtspunkten beschrieben wurde, kann natürlich nicht losgelöst von dem politischen System Brasiliens gesehen werden. Dabei gilt, daß die Analyse des politischen Systems einerseits nicht unabhängig von dem Prozeß der weltweiten Ausdehnung des kapitalistischen Systems erfolgen kann und andererseits vor dem Hintergrund der kolonialen und postkolonialen Geschichte Brasiliens geschehen muß.

Für das Verständnis dieser Geschichte ist von Bedeutung, daß die formale Loslösung Brasiliens von Portugal im Jahre 1822 nicht das Endergebnis des Freiheitskampfes einer Nation war, sondern der vorläufige Endpunkt einer Auseinandersetzung verschiedener Fraktionen der herrschenden Klasse des Landes. In der neuen Nation Brasilien, die 1822 formal begründet wurde, blieben die Strukturmerkmale dominant, die die drei vorausgegangenen Jahrhunderte der Kolonialherrschaft geprägt hatten, nämlich³⁰⁾

— der in relativ wenigen Händen konzentrierte Großgrundbesitz;

— eine agrarische Monokultur (Kaffee, Zucker), die für den Export bestimmt war und externe Abhängigkeit bedeutete;

— Sklaverei und sklavereiähnliche Arbeitsverhältnisse, die das Leben einer sehr großen Zahl von Menschen bestimmten.

Das politische System des Kaiserreichs wie auch das der 1889 ausgerufenen Republik war geprägt von Auseinandersetzungen zwischen der traditionellen Agraroligarchie, die ihre Macht auf riesigen Landbesitz und Sklaven stützte, und der aufsteigenden Großbourgeoisie, die in Brasilien die spezielle Form einer Agrarbourgeoisie hatte, zusammengesetzt im wesentlichen aus den Kaffeebaronen des Südwestens und den Besitzern der Zuckerfabriken des Nordostens. Diese Fraktion der herrschenden Klasse, die sich für die Übernahme der kapitalistischen Produktionsweise entschieden hatte, prägte bis zur Revolution von 1930 die Politik der Republik. In diese Ära fällt

²⁸⁾ O. Sunkel, a. a. O., S. 270.

²⁹⁾ Vgl. hierzu Organisation for Economic Co-Operation and Development, *Interfutures: Facing the future. Mastering the probable and managing the unpredictable*, Paris 1979, pp. 99ff.

³⁰⁾ F. Alencar, L. Carpi und M. V. Ribeiro, *História da sociedade brasileira*, Rio de Janeiro 1979, p. 104.

gegen Ende des 19. Jahrhunderts auch die Abschaffung der Sklaverei, allerdings weniger aus humanitären Gründen, sondern weil Sklavenarbeit den Produktivitätsansprüchen kapitalistischer Produktionsweisen nicht gerecht wird und deshalb durch Lohnarbeit ersetzt werden muß³¹). In die Periode der „República oligárquica“ oder der „República dos fazendeiros“³²) fällt auch die endgültige Verschiebung des politischen und ökonomischen Machtzentrums vom Nordosten zum Südwesten mit São Paulo und Rio de Janeiro als dominierenden Städten.

Unverändert blieb hingegen das traditionelle Grundmuster des politischen Systems: der Ausschluß der überwiegenden Bevölkerungsmehrheit von der politischen Entscheidung und die nahezu ausschließliche politische Willensbildung, auch auf lokaler Ebene, durch die Großgrundbesitzer, die in der Regel zugleich auch führende Positionen in der Staatsverwaltung oder der Armee innehatten; geradezu typisch hierfür ist die vielfach auch heute noch verwendete Bezeichnung des Großgrundbesitzers als „coronel“.

Das System des traditionellen „coronelismo“ verlor jedoch an Effizienz, als seine ökonomische Basis (insbesondere die Kaffeewirtschaft) durch die Turbulenzen des Weltwirtschaftssystems im Ersten Weltkrieg und der nachfolgenden Weltwirtschaftskrise entscheidend geschwächt wurde. Die Krise der Weltwirtschaft und die damit einhergehende Krise des Kaffees in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts schufen — paradoxerweise — die Voraussetzungen für den Aufbau einer nationalen brasilianischen Industrie, insbesondere einer Konsumgüterindustrie³³). Damit einherging die Entstehung einer neuen Unternehmerklasse und einer neuen Mittelschicht. Für diese neuen, aufstrebenden Klassen war in dem politischen System der alten Republik aber keine Teilhabe vorgesehen. Erst die Revolution von 1930 brachte dem aufstrebenden industriellen Unternehmertum und der mit ihm verbündeten städtischen Mittelklasse die notwendige politische Macht, um einen Indu-

strialisierungsprozeß nach europäisch-nord-amerikanischem Muster einzuleiten.

Dieser Prozeß wurde auch im „Estado Novo“, der Diktatur von Getúlio Vargas (1937—1945), fortgeführt. Politisch bedeutsam war dabei, daß die „questão social“, d. h. die Verelendung der Massen, erstmals als politische Frage anerkannt und nicht als „questão da polícia“ abgetan wurde. Der „Estado Novo“ schuf eine Sozialgesetzgebung (die übrigens im wesentlichen bis heute gilt), die den städtischen Arbeitermassen gewisse soziale Mindestansprüche garantiert, die aber auch die gewerkschaftliche Organisation der staatlichen Kontrolle unterstellt³⁴).

Mit dem Ende der Vargas-Diktatur begann nach dem Zweiten Weltkrieg eine knapp zwanzigjährige Epoche populistischer Regierungen, die eine bewußte Politik der beschleunigten Industrialisierung Brasiliens betrieben und damit die Unterstützung der städtischen Bourgeoisie fanden. Gleichzeitig mußten diese Regierungen aber auch wegen ihres populistischen Anspruchs Zugeständnisse gegenüber den städtischen Arbeitern und der Mittelklasse machen, so daß ein Widerspruch zwischen der Notwendigkeit einer beschleunigten Kapitalakkumulation einerseits zur Forcierung des Industrialisierungsprozesses und einer Einkommensumverteilungspolitik andererseits bestand. Sichtbare Symptome dieses ungelösten Widerspruchs waren die rapide sich beschleunigende Inflation und die sich dramatisch verstärkende Tendenz eines allgemeinen Wirtschaftskollapses. Politisch äußerte sich dieser Widerspruch in einer zunehmenden Radikalisierung und Polarisierung der politischen Parteien, was jedoch zumindest zeitweise durch die machtkonzentrierende Konstruktion der brasilianischen Präsidentschaftsverfassung überdeckt werden konnte.

Gelöst wurde schließlich der sich verschärfende Widerspruch durch den Militärputsch von 1964. Seit der Machtübernahme des Militärs hat die politische Herrschaftsstruktur Brasiliens einschneidende Änderungen erfahren, insbesondere eine außerordentlich starke Konzentration der Entscheidungen bei der Zentralregierung. Diese Machtzentralisierung erlaubte es, zumindest in der ersten Dekade des Militärregimes, das Wirtschaftswachstum erheblich zu beschleunigen und die Inflation zurückzudrängen. Die Mittel für diese „Erfol-

³¹) Vgl. hierzu R. M. dos Santos, *Resistência e superação do escravismo na província de São Paulo (1885 bis 1888)*, (Série Ensaios Econômicos, vol.5) Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo 1980.

³²) F. Alencar, L. Carpi und M. V. Ribeiro, a. a. O., pp. 192—227.

³³) A. Ferreira, *Considerações sobre o desenvolvimento brasileiro: dos anos trinta aos anos sessenta* (Textos para Discussão No. 21) Universidade Federal do Ceará/CAEN, Fortaleza 1979.

³⁴) F. Alencar, L. Carpi und M. V. Ribeiro, a. a. O., pp. 262 ff.

ge" waren eine rigide Lohnkontrolle und eine massive Beteiligung ausländischen Kapitals, sowohl in der Form direkter Investitionen als auch in der Form der Auslandsverschuldung. Die politische Absicherung dieser Strategie erfolgte durch eine brutale Repression aller opponierenden Kräfte sowie durch die Bildung einer Allianz zwischen Staatsführung (Militär und Technobürokratie des Staatsapparates), Unternehmern der nationalen Großindustrie und multinationalen Konzernen³⁵⁾.

Inzwischen ist jedoch die ökonomische Logik der brasilianischen Entwicklungsstrategie obsolet geworden, nicht zuletzt auch infolge einer veränderten weltwirtschaftlichen Konstellation; das Regime zehrt von den „Erfolgen“ der Vergangenheit. Versuche einer vorsichtigen politischen Lockerung des Regimes sind innerhalb der Herrschaftsschicht nicht unumstritten, da jegliche Lockerung dazu führt, daß sich der grundlegende Widerspruch der brasilianischen Politik manifestiert: eine Industrialisierungspolitik nach westlichem Vorbild zu betreiben, ohne jedoch die institutionellen Mechanismen dieses Vorbildes zu übernehmen, die die politische und ökonomische Partizipation der Bevölkerungsmehrheit regeln. Die Streiks der Metallarbeiter in der Automobilindustrie von São Paulo vom Frühjahr 1980 und 1981 wie auch die wiederholten landesweiten Streiks der Studenten und Professoren sind Ausdruck dieses manifesten Widerspruchs.

Ein weiterer Widerspruch, der das politische System Brasiliens seit 1964 prägt, ist der Widerspruch zwischen der Forderung der Militärs und der mit ihnen verbündeten Techno-

bürokratie nach „eficiência“ und „segurança“ (Sicherheit) gegenüber den tradierten Formen der politischen Kultur, die u. a. von Korruption und „clientelismo“ bestimmt sind³⁶⁾. Überkommene Verhaltensweisen der politischen Elite Brasiliens, verbunden mit der zuvor beschriebenen gesellschaftlichen Desintegration, fördern die Verselbständigung der Führungsschicht. Dies erklärt bis zu einem gewissen Grade die Zweckmäßigkeit des politischen Systems auch unter den veränderten, aktuellen Bedingungen, da auf diese Weise auch widersprüchliche Kompromisse zwischen Beteiligung und Repression ermöglicht werden, ohne die Herrschaft der etablierten Eliten ernsthaft zu gefährden³⁷⁾. Berücksichtigt man ferner, daß die Manipulation der großen Mehrheit der brasilianischen Bevölkerung mit recht simplen politischen Ideologien derzeit noch relativ einfach erscheint (was durch den jahrhundertelangen Ausschluß von der politischen Willensbildung erklärt werden kann), dann mag es nicht verwundern, daß das Militärregime den Status quo aufrechterhalten kann, solange es die Artikulation konkurrierender politischer Ansprüche zu verhindern weiß — und solange ihm seine Verbündeten aus nationaler Großindustrie und multinationalen Konzernen nicht die Allianz aufkündigen, weil die wachsenden Widersprüche des brasilianischen Entwicklungsmodells deren ökonomische Interessen zu gefährden drohen³⁸⁾.

³⁶⁾ M. Wöhlcke, Grundzüge der politischen Kultur Brasiliens, in: Berichte zur Entwicklung in Spanien, Portugal und Lateinamerika, 3 (1978), Heft 16, S. 2—12.

³⁷⁾ M. Wöhlcke, a. a. O., S. 8.

³⁸⁾ Vgl. hierzu F. H. Cardoso, Brasilien: Die Widersprüche der assoziierten Entwicklung, in: A. R. Sonntag (Hrsg.), Lateinamerika: Faschismus oder Revolution, Berlin 1974, S. 32—62.

³⁵⁾ Vgl. hierzu T. dos Santos, Imperialismo e corporações multinacionais, Rio de Janeiro 1977. — S. Hymer, Empresas multinacionais: a internacionalização do capital, Rio de Janeiro 1978.

Die Falkland-Affäre — ein Einzelfall?

Territorialkonflikte entbrennen oft dort, wo man sie am wenigsten erwartet. Wer hätte es noch vor einem Jahr für wahrscheinlich gehalten, daß der größere Teil der britischen Kriegsmarine zur Wiedergewinnung einer entlegenen Kolonie abkommandiert werden würde?

Einander entgegengesetzte Gebietsansprüche, gibt es fast so viele wie es Staatsgrenzen gibt. Die meisten sind nur einem kleinen Kreis von Experten und Völkerrechtlern bekannt, bis dann einer der beiden Seiten (meist aus rein innenpolitischen Gründen) die „Geduld ausgeht“ und es zum bewaffneten Streit kommt.

Inseln kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu. Im Zeitalter des klassischen Imperialismus galt es für die Großmächte so viele Inseln wie möglich zu besitzen, um die großen Seewege zu kontrollieren und die Nachschubrouten ihrer Kriegsflotten zu sichern¹⁾. Es ist durchaus kein Zufall, daß eine der bedeutendsten Seeschlachten des Ersten Weltkriegs in den Gewässern der Falkland-Inseln stattfand.

Mit der Entwicklung globaler Waffensysteme, atomarer Abschreckung und Interkontinentalraketen büßten solche vom Mutterland weit entfernte Eilande an Bedeutung ein und wurden ihren Regierungen mehr oder weniger zur Last; bekannt waren sie höchstens noch Briefmarkensammlern oder nostalgischen Nachtrauerern imperialer Größe.

Ende der sechziger Jahre jedoch bahnte sich in der Praxis des Seerechts eine Wende an, die für Inseln wichtige Folgen haben sollte: Mehr und mehr Staaten verkündeten eine „Wirtschaftszone“ von 200 Seemeilen um ihre Küsten. Das bedeutete, daß ein einziger Felsen im Meer seinem Besitzerland nunmehr völlige Verfügungsgewalt über die Ressourcen eines Gebiets von über 400 000 Quadratkilometern einbrachte. Fast vergessene Überseebesitzungen wurden somit wieder attraktiv, besonders natürlich, wenn man in den anliegenden Gewässern auf Erdölvorkommen hoffen durfte.

¹⁾ Zum Thema der strategischen Rolle der Inseln in der internationalen Politik siehe Johann v. Leers, Brennpunkte der Weltpolitik, Stuttgart 1941, S. 60 bis 101, und Friedrich Ratzel, Politische Geographie, Leipzig 1897, S. 466—485.

Somit ging es bei insularen Gebietskonflikten von nun an um mehr als „nationale Ehre“ oder Strategie²⁾.

Die beiderseitigen Gebietsansprüche und die ihnen zu Grunde liegenden Argumente sind im Falle der Falkland-Inseln sehr kompliziert. Au fond geht es darum, wer zuerst da war: Engländer oder Spanier, deren Rechte nach der Unabhängigkeit Argentiniens auf dieses Land übergegangen sind. Hier soll nicht im einzelnen auf diese Argumente und Gegenargumente eingegangen werden³⁾. Zusammenfassend läßt sich aber sagen, daß, was die Frage der ersten Besetzung angeht, argentinische Ansprüche ein wenig gerechtfertigter sind. Dem stellen die Briten eine ununterbrochene Verwaltung von fast 150 Jahren gegenüber, und letzten Endes den Wunsch der Bevölkerung, die unzweideutig für den Fortbestand der engen Bindungen an England eintritt. Es mangelt der Situation also nicht an einer gewissen Ironie: Die alte Kolonialmacht Großbritannien hat Teile ihrer Kriegsmarine und einige alte Vulcan-Bomber entmottet, um für das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu Felde zu ziehen!

Wie steht es aber mit diesem Selbstbestimmungsrecht der Völker? Waren die Argentinier eindeutig Aggressoren? Für Argentinien ist das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts im Falle der Inseln nicht anwendbar. Die UN-Resolution 1514 von 1960, die dieses Prinzip formulierte, sah für Kolonien drei Möglichkeiten vor: Unabhängigkeit, Assoziierung mit einem anderen Staat oder einfach Anschluß an ein bestehendes Land. Auf die Idee, daß unter bestimmten Umständen eine Kolonie für den Fortbestand des Kolonialstatus optieren könnte, kamen die Verfasser des Beschlusses, in ihrer Mehrheit Vertreter erst kürzlich unabhängig gewordener Staaten, nicht. Nicht daß es keine Präzedenzfälle gegeben hätte: Im Jahre 1861 unterwarf sich die Dominikanische Repu-

²⁾ Vgl. Derek William Bowett, The legal regime of islands in international law, Dobbs Ferry, N.Y. 1979, und Clive Ralph Symmons, The maritime zones of islands in international law, 1979.

³⁾ Siehe Hermann Weber, Falkland Islands oder Malvinas? Der Status der Falkland-Inseln im Streit zwischen Großbritannien und Argentinien — Eine völkerkundliche Untersuchung, 1977.

blik freiwillig spanischer Oberhoheit (die dann aber doch nur bis 1865 dauerte); und 1935 entschloß man sich auf Neufundland, wieder eine britische Kolonie zu werden, weil man sich den Dominionstatus finanziell nicht leisten konnte. Auch sind die Falkland-Inseln nicht das einzige Gebiet, das man sozusagen über die Köpfe der Bevölkerung hinweg emanzipieren will. Puerto Rico, wo die UNO oft auf Unabhängigkeit drängt, die Einwohner aber nur zu höchstens 10% dafür eintreten, Gibraltar und die spanischen Städte an der Nordküste Marokkos können in diesem Zusammenhang erwähnt werden.

Bei den Falkland-Inseln spricht Argentinien den dort lebenden sogenannten „Kelpern“ es ab, ein „Volk“ zu sein. Drei Argumente werden angeführt:

1. Die Einwohnerzahl (rund 1800) ist zu klein. Dazu kann bemerkt werden, daß dies heute kein relevantes Kriterium mehr ist. Konnte vor dem Zweiten Weltkrieg der Völkerbund Kleinststaaten wie Liechtenstein die Mitgliedschaft verweigern, so hat heute das kleinste UN-Mitglied, Tuvalu, ganze 8000 Einwohner. Der bevölkerungsärmste unabhängige Staat der Erde (sieht man einmal von solchen Kunstgebilden wie dem Heiligen Stuhl und dem Malteserorden ab) ist die Republik Nauru, zu der sich um 5000 Bürger bekennen. Unabhängigkeit ist auch der Insel Pitcairn versprochen worden, auf der 62 Nachkommen der Bounty-Meuterer leben. Im übrigen war es kein geringerer als ein sowjetischer Delegierter, der 1964 verkündete, daß das Selbstbestimmungsrecht mit Größenordnung nichts zu tun habe.

2. Bei den Kelpern handelt es sich um eine künstlich angesiedelte Bevölkerung, der es an Bodenständigkeit mangelt. Könnte man dieser These im Falle Gibaltars eine gewisse Stichhaltigkeit nicht absprechen, so ist sie auf die Falkland-Inseln bezogen nicht sehr überzeugend. Erstens hatten die Inseln keine Ureinwohner und zweitens sind die Argentinier selbst verpflanzte Europäer, deren Vorfahren in ihrer Mehrheit lange nach denen der Kelper in die neue Welt kamen. Auch sollte es wohl klar sein, daß es weder juristisch noch politisch noch moralisch vertretbar ist, eine Bevölkerung wegen der „Sünden“ ihrer Ahnen zu diskriminieren.

3. Das dritte Argument muß ernster genommen werden. Artikel 6 der UN-Resolution besagt, daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht ein Vorwand für Separatisten wer-

den darf, die sich von einem bestehenden Staat lossagen wollen: Die UNO garantiert die territoriale Integrität ihrer Mitglieder. Was immer man von der Wirksamkeit der Weltorganisation halten mag, fest steht, daß in den letzten vierzig Jahren keiner der separatistischen Bewegungen Erfolg beschieden worden ist. Aserbajdschan, Katanga, Biafra, Eritrea, Nagaland, Südsudan, Bougainville, Kurdistan: die Liste der Fehlschläge ist lang.

Es ist kein Zufall, daß die einzige Ausnahme, Bangladesch, ein Gebiet betrifft, das Tausende von Kilometern vom „Mutterland“ entfernt lag. Die Kernfrage ist also: Was ist die kleinste territoriale Einheit, auf die man das Selbstbestimmungsrecht anwenden kann? Akut wurde die Frage 1975, als sich bei einer Volksabstimmung im damaligen französischen „Territoire d'Outremer“ der Komoren die Bewohner der Insel Mayotte fast einstimmig für den Verbleib bei Frankreich aussprachen, während sich die drei restlichen Inseln für die Unabhängigkeit entschieden. Frankreich respektierte das Votum der „Mahorais“, wie die Einwohner von Mayotte genannt werden, im Namen des Selbstbestimmungsrechts; die Rumpfkomoren, die Organisation für Afrikanische Einheit und die UNO hingegen pochten auf die Eingliederung Mayottes in den Komorenstaat⁴).

Die Fälle Mayotte und Bangladesch weisen darauf hin, daß physische Trennung eine günstige Ausgangslage für eine eigenständige politische Entwicklung schafft. Das trifft natürlich auch auf die Falkland-Inseln zu.

Eine zweite Folge der Insellage besteht darin, daß sie territoriale Kompromißlösungen erschwert. Während bei kontinentalen Grenzkonflikten das umstrittene Gebiet aufgeteilt werden kann, bilden Inseln in sich geschlossene Einheiten. Das bedeutet einerseits, daß sie für den jeweiligen Nationalstolz einen gewissen Symbolwert erhalten, und andererseits, daß man sie nur schwer aufteilen kann.

Hier soll nicht der Eindruck entstehen, daß England bei seinen kleinen Besitzungen konsequent das Selbstbestimmungsrecht respektiert. Es darf daran erinnert werden, daß die 800 Einwohner der Insel Diego Garcia im

⁴) Vgl. Thierry Flobert, Histoire et actualité du mouvement mahorais, in: Revue française d'études politiques africaines, Nr. 121, Januar 1976, S. 70—90, und Jean Charpentier, Référendums mahorais, lois françaises et hégémonie politique comorienne, in: Revue française d'études politiques africaines, Nr. 126, Juni 1976, S. 96—118.

Chagos Archipel gegen ihren Willen nach Mauritius evakuiert wurden, um für einen amerikanischen Militärstützpunkt Platz zu machen, und daß die Inseln Rodriguez⁵⁾ und Barbuda⁶⁾ gegen den Willen ihrer gewählten Vertreter zur Union mit Mauritius und Antigua gezwungen wurden. Wenn englische Regierungen wirklich den Interessen der Bewohner der kleinen Außenbesitzungen den Vorrang gegeben hätten, hätten sie diese, mutatis mutandis französischem Beispiel folgend, in Überseegrafschaften des Vereinigten Königreiches verwandeln müssen, was 1978 vom Autor als englische Lösung für den Falklandkonflikt vorgeschlagen wurde⁷⁾. Gebiete wie die Falkland-Inseln, Gibraltar, St. Helena usw. hätten dann ihre eigenen Vertreter in Westminster, der kolonialen Situation wäre rechtlich ein Ende gesetzt und jeglicher Angriff auf diese Gebiete käme einem direkten Angriff auf England gleich.

Statt dessen scheint man in London die Absicht gehabt zu haben, das Problem durch Vernachlässigung aus der Welt zu schaffen. Obwohl die Falkland-Inseln eine negative Arbeitslosenquote hatten und es in England einige Hundert Anwärter auf Auswanderung gab, tat man wenig für die Erschließung des Archipels. Während die Falkland Islands Company jährlich Riesengewinne in die Metropole zurückführte, stagnierte die Wirtschaft der Inseln und die Bevölkerung nahm stetig ab⁸⁾. Und als 1976 argentinische Wissenschaftler die Insel South Thule im Archipel der Süd-Sandwich-Inseln besetzten, hielt die damalige Labour-Regierung diese Handlung sogar dem Parlament vor. Übrigens scheint Spanien gegenüber den Städten Ceuta und Melilla eine ähnliche Politik zu verfolgen: Auch hier wird fast gar nicht investiert und die alteingesessene spanische Bevölkerung nimmt von Jahr zu Jahr ab⁹⁾.

⁵⁾ Siehe Alfred North-Coombes, *The Island of Rodriguez*, Port Louis 1971.

⁶⁾ Zum Inselfeparatismus in der Karibik unter besonderer Berücksichtigung Barbudas siehe David Lowenthal und Colin G. Clarke, *Island Orphans: Barbuda and the Rest*, in: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. XVIII, Nr. 3, November 1980.

⁷⁾ Siehe *The Economist*, 28. Januar 1978, S. 8.

⁸⁾ Zur Rolle der Falkland Islands Company siehe *Newsweek* vom 3. Mai 1982, S. 68. Zu den Zukunftsaussichten der Wirtschaft der Inseln siehe *F.A.Z.* vom 15. September 1982, S. 5.

⁹⁾ Die Problematik der spanischen Präsidien ist dargestellt in: Antonio Troncoso de Castro, *Ceuta y Melilla — 20 Siglos de España*, Madrid 1981.

Ein letztes Argument für den Anschluß der Falkland-Inseln an Argentinien ist das der territorialen Kontiguität. Auf den Laien übt es einen gewissen Reiz aus: da die Inseln Argentinien so viel näher liegen als England, wäre es „logischer“, sie würden ersterem Land zugesprochen werden. Es muß dazu gesagt werden, daß geologische Umstände keine Rechtsgrundlage schaffen, sonst müßten, um nur einige Beispiele zu nennen, die Kanalinseln an Frankreich, der Dodekanes an die Türkei, Bornholm an Schweden und die Kanarischen Inseln an Marokko kommen. Noch weniger stichhaltig ist dieses Argument, wenn man es auf die Falkland-Dependenzen bezieht. Süd-Georgien und die Süd-Sandwich-Inseln sind so weit von argentinischen Küsten entfernt, daß, ließe man Kontiguitätsansprüche gelten, keine Insel der Welt mehr vom nächsten Kontinentalland sicher sein würde. Im übrigen hat Argentinien erst 1937 auf diese Archipele Anspruch erhoben, dreißig Jahre, nachdem eine kontinuierliche englische Verwaltung auf ihnen eingerichtet wurde.

Es ist somit klar: die Falklandkrise wurde dadurch möglich, weil sich hier verschiedene konkurrierende Rechtsansprüche gegenüberstanden; eine Lösung ist deshalb nur politisch möglich. Die Inseln sind so abgelegen, daß es auf lange Sicht im eigenen Interesse der Kelper ist, mit Argentinien normale Beziehungen zu haben. Sollte man in Argentinien immer noch der Ansicht sein, daß hierfür die Bewohner der Inseln Argentinier werden müßten, muß die argentinische Staatsbürgerschaft erst einmal begehrenswerter werden, als sie es jetzt ist. Leider ist zu befürchten, daß das Gebaren der argentinischen Besatzungstruppen eine Verständigung auf lange Zeit erheblich erschwert hat.

Da es noch mehr solche Relikte aus der Kolonialära gibt, stellt sich hier die Frage, wo man noch mit ähnlichen Konflikten rechnen kann.

Hongkong und Macao haben (vorläufig jedenfalls) einen solchen wirtschaftlichen Nutzen für die Volksrepublik China, daß der jetzige Modus vivendi für die absehbare Zukunft gesichert scheint. Anders verhält es sich mit den Enklaven im westlichen Mittelmeergebiet. Schon benutzt die antikonstitutionelle Rechte Spaniens die zeitweilige Eroberung der Malvinas durch die lateinamerikanische Schwester-nation als Waffe in ihrer Kampagne gegen die demokratische Regierung, der sie Schwäche gegenüber England im Streit um Gibraltar vor-

wirft. In Spanien herrscht unter allen politischen Gruppierungen Einigkeit über die Ansprüche auf Gibraltar. Das eigenartige ist nur, daß dasselbe Spanien sich seit mehr als anderthalb Jahrhunderten weigert, die Stadt Olivença an Portugal zurückzugeben, wozu es sich gemäß Artikel 105 der Schlußakte des Wiener Kongresses verpflichtet hat¹⁰⁾.

Sollte einmal ernsthaft am marokkanischen Thron gerüttelt werden, so ist es durchaus nicht ausgeschlossen, daß König Hassan II., um die „Einheit der Nation“ wiederherzustellen, eine Invasion der spanischen Präsidien anordnen könnte. Keine spanische Regierung könnte es sich dann leisten, die Städte Ceuta und Melilla sowie die drei kleinen „Plazas Menores“ nicht zu verteidigen.

Das Gebiet um die Walfischbucht in Namibia könnte auch leicht zum Streitobjekt werden. Völkerrechtlich gehört es seit eh und je zur südafrikanischen Kapprovinz, wurde aber bis 1977 von Südafrika als Teil Südwestafrikas verwaltet. Im Falle eines Rückzugs aus Namibia möchte Südafrika die Exklave zu behalten, während die namibische Befreiungsorganisation SWAPO das Gebiet als Teil Namibias betrachtet¹¹⁾.

Zum Schluß ist noch auf die französischen Inseln in der Straße von Mosambik hinzuweisen. Madagaskar erhebt Anspruch auf die Inseln Bassas da India, Europa, Juan da Nova und die Iles Glorieuses. Schon haben die Franzosen auf einer der Inseln eine Landebahn errichtet, und seit einiger Zeit sind dort Truppen stationiert, die die Inseln im Falle eines Angriffs schützen sollen. Alle diese Inseln sind unbewohnt und ihre Gesamtfläche beträgt weniger als 50 Quadratkilometer. Auf eine fünfte Insel, Tromelin, erhebt Mauritius Anspruch. Die Rückgewinnung dieses Eilands von Frankreich sowie Diego Garcías von England steht auf dem Regierungsprogramm des „Mouvement Militant Mauricien“, einer Partei, die kürzlich auf Mauritius einen überwältigenden Wahlerfolg erzielt hat. Frankreichs Lage wird dadurch erschwert, daß diese Inseln administrativ zu keinem der Überseedepartements

¹⁰⁾ Der Sache des oliventinischen Irredentismus hat sich in Portugal seit einiger Zeit der ehemalige Premierminister Admiral Pinheiro de Azevedo angenommen — ohne größeren Erfolg, so scheint es. Vgl. *Cambio* 16, Nr. 558, vom 9. August 1982, S. 27—29.

¹¹⁾ Siehe Gabriele Venzky, Ärger um die Walfischbucht, in: *Die Zeit*, Nr. 32, vom 4. 8. 1978, S. 8.

gehören, also Kolonien im klassischen Sinne sind¹²⁾. Vielleicht ist die Sorge um diese Besitzungen einer der Gründe für die unzweideutige politische Unterstützung gewesen, die die französische Regierung Großbritannien im Falklandkonflikt geleistet hat.

Ähnliche Beweggründe erklären auch die Nuancen in den Reaktionen der südamerikanischen Staaten auf den Krieg. Die englischsprechenden Länder der Karibik standen im allgemeinen der alten Kolonialmacht bei, weil Guatemala immer noch Anspruch auf Belize erhebt und Venezuela zwei Drittel Guyanas, das Essequibo-Gebiet, als sein rechtmäßiges Territorium ansieht. Guatemala und Venezuela waren denn auch unter den Staaten, die sich am stärksten mit Argentinien solidarisierten. Chile und Kolumbien hingegen waren trotz aller „lateinischen Solidarität“ viel vorsichtiger: Chile wegen des Grenzkonflikts mit Argentinien um die Inseln Picton, Nueva und Lennox; Kolumbien, weil die Sandinisten in Nicaragua einen alten Anspruch ihres Landes auf den kolumbischen San Andrés und Providencia-Archipel aktiviert haben, der innerhalb der Territorialgewässer Nicaraguas liegt, seitdem die Sandinisten diese auf 200 Seemeilen ausgedehnt haben¹³⁾.

Die große Bewegung der Entkolonialisierung ist in ihre letzte Phase eingetreten. Mit Ausnahme Namibias gibt es keine großen Kolonien mehr. Konnten diese ohne grundsätzliche Schwierigkeiten in die Selbständigkeit entlassen werden, so ist diese Lösung im Falle der letzten Kolonien, dieses qualitativ so andersartigen über die Meere zerstreuten „Weltreichkonfetti“¹⁴⁾ absurd. Wo die Zukunft solcher Gebiete ein Streitobjekt zwischen zwei Staaten ist, könnte man die gerechtesten Lösungen vom Internationalen Gerichtshof im Haag erwarten. Der kann aber nur ein Urteil fällen, wenn sich beide Seiten des Konflikts über dieses Verfahren einig sind. Und dazu fehlt leider gar zu oft der gute Wille.

¹²⁾ A. Oraison und F. Moclo, *Les îles Tromelin, Glorieuses, Juan da Nova, Europa et Bassas da India*, in: *Penant* 84 (743), Januar, Februar, März 1974, S. 136 bis 170.

¹³⁾ Einen guten Überblick über Territorialkonflikte in Süd- und Mittelamerika gibt: Jean-Claude Buhner, *Nationalismes et litiges territoriaux*, in: *Le Monde diplomatique*, 339, Juni 1982.

¹⁴⁾ Der Ausdruck ist von: J.-C. Guillebaud, *Les confetti de l'empire*, Paris 1976.

Josef Thesing: Zentralamerika im Umbruch

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/82, S. 3—20

Die Länder Zentralamerikas befinden sich im Umbruch. Die revolutionären Veränderungen in Nicaragua haben Auswirkungen auf die Nachbarländer Honduras, El Salvador, Guatemala und Costa Rica. Dabei sind es in erster Linie wirtschaftliche und soziale Probleme, die revolutionären Gruppen, die mit Gewalt und Terror die bestehenden Verhältnisse verändern wollen, den Nährboden für ihre Aktionen verschaffen. Die wirtschaftliche Macht, die in wenigen Händen konzentriert ist, die ungleiche Verteilung des Reichtums und Volkseinkommens, hohe Geburtenzuwachsrate, die große Anzahl von Analphabeten, alles das sind Faktoren, die nach 1979 die Forderung nach gewaltsamen Veränderungen verstärkt haben.

In Nicaragua und El Salvador wird seit 1979 mit unterschiedlichen politischen Modellen versucht, eine Veränderung der Lebensverhältnisse herbeizuführen. Während in Nicaragua seit 1979 die marxistisch-leninistisch orientierten Sandinistas mit kubanischer Hilfe das Land revolutionär umgestalten, bemühen sich in El Salvador Militärs und zivile Gruppen, durch grundlegende Reformen und unter Beteiligung der Bevölkerung die Probleme des Landes zu lösen. Revolution und Reform stehen sich in diesen Ländern als gegensätzliche Zielrichtungen gegenüber. Die Politik der revolutionären Sandinistas ist dabei gekennzeichnet durch Ideologisierung, Militarisierung, Mißwirtschaft, Verletzung der Menschenrechte und Expansion der Revolution in die Nachbarländer. Dadurch ist Zentralamerika zu einem neuen Krisenherd in der internationalen Politik geworden. In El Salvador dagegen ist die Zielrichtung eine andere: Durch notwendige und wirtschaftlich verkraftbare Reformen, die die Grundstrukturen in Wirtschaft und Gesellschaft erfassen, sollen die kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen für ein demokratisches System geschaffen werden. Der Erfolg des einen oder anderen Modells hat für die anderen Länder Zentralamerikas entscheidende Bedeutung.

Hartmut Sangmeister: Brasilien: Internationale Integration und nationale Desintegration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/82, S. 21—32

Kaum ein anderes Land der Dritten Welt kann für die letzten beiden Entwicklungsdekaden eine solche beeindruckende ökonomische Erfolgsbilanz aufweisen wie Brasilien. Zu Beginn der achtziger Jahre werden die Schwachstellen des „Modells“ Brasilien jedoch immer deutlicher erkennbar: eine massive Auslandsverschuldung, eine starke Abhängigkeit von Erdölimporten und vor allem eine krasse soziale Unausgewogenheit. Den starken Einkommensdisparitäten entsprechen ausgeprägte regionale Disparitäten, wobei insbesondere die Nordostregion als „Armenhaus“ Brasiliens gilt. Die verschiedenen Regionalentwicklungsprogramme der brasilianischen Zentralregierung (z. B. SUDENE, DNOCS) haben an diesem Zustand kaum etwas zu ändern vermocht. Eine Industrialisierungspolitik um (fast) jeden Preis hat zu einer typisch dualen Situation geführt, bei der einerseits ein hochtechnisierter, international wettbewerbsfähiger Kern von Industrien existiert, während andererseits die übrigen Produktionsbereiche in archaischen Produktionsverhältnissen verharren. Der Dualismus der Wirtschaftsstrukturen findet seine Entsprechung in einer dualen Gesellschaftsstruktur. Der interne Fragmentierungsprozeß der brasilianischen Gesellschaft läßt sich am deutlichsten in den großen urbanen Agglomerationsgebieten studieren. Auch das politische System Brasiliens ist von offenkundigen Widersprüchen geprägt. Diese Widersprüche müssen sowohl im Zusammenhang mit dem Prozeß der weltweiten Ausdehnung des kapitalistischen Systems als auch vor dem Hintergrund der kolonialen und postkolonialen Geschichte Brasiliens analysiert werden. Inwieweit das gegenwärtige Militärregime den Status quo aufrechterhalten kann, hängt davon ab, ob ihm seine Verbündeten aus nationaler Großindustrie und multinationalen Konzernen die Allianz nicht aufkündigen.

Houchang E. Chehabi: Die Falkland-Affäre — ein Einzelfall?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/82, S. 33—36

Im Streit um die Falkland-Inseln beruft sich Großbritannien auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, während Argentinien das Prinzip der Unverletzbarkeit seiner territorialen Integrität anführt. Argentinien wendet sich gegen das Selbstbestimmungsrecht mit folgenden drei Gründen: 1. weil die Bevölkerung zu klein ist, 2. weil es ihr an Bodenständigkeit mangelt und 3. weil die territoriale Integrität Argentinien Vorrang hat. Keine dieser Einwendungen ist grundsätzlich überzeugend, genauso wenig wie es das Argument der territorialen Einbindung ist. Geographische Sachzwänge machen es aber wünschenswert, daß eine für alle Seiten akzeptable Lösung gefunden wird.

Neben den Falkland-Inseln gibt es noch andere, ähnliche Relikte aus der Kolonialzeit. Meist handelt es sich um kleine Inseln oder Enklaven, für die Unabhängigkeit nicht in Frage kommt. Beispiele sind: Ceuta und Melilla, Hongkong, die Inseln in der Straße von Mosambik und das Gebiet um die Walfischbucht. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß es wegen dieser Gebiete zu internationalen Spannungen kommt. Die Haltung vieler Drittländer zum Falkland-Konflikt erklärt sich durch die Grenzkonflikte, in die sie selbst verwickelt sind.