

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wilhelm Hofmeister

Dezentralisierung in Lateinamerika

Barbara A. Fliess

Wirtschaftliche Probleme und Chancen  
für Lateinamerika

Friedrich von Krosigk

Interamerikanische Beziehungen  
im Zeichen turbulenter Interdependenz

B 28/92

3. Juli 1992

Wilhelm Hofmeister, M.A., geb. 1956; Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Chile.

Veröffentlichungen u. a.: Staat und soziale Bewegungen in Bolivien, in: Zeitschrift für Politik, 34 (1987) 2; El Partido Demócrata Cristiano ante la transición hacia la democracia en Chile, in: Estudios Sociales, 62 (1989); Beiträge zur politischen Entwicklung in Chile, in: KAS-Auslandsinformationen (Konrad-Adenauer-Stiftung), 7/88, 7/89, 9/89, 1/90; Chiles Weg zur Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/90.

Barbara A. Fliess, M.A., geb. 1956; Senior Economist und Spezialistin für Handelsfragen bei der Wirtschaftsberatungsfirma Economists Inc., Washington.

Veröffentlichungen u. a.: Die Vereinigten Staaten zwischen Protektionismus und Liberalisierung. Handelsdiplomatie im Vorfeld der Uruguay-Runde, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1991; Zur Weltwirtschaftsstellung der USA, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/90; Beiträge in Fachzeitschriften zu US-amerikanischen und internationalen Wirtschaftsfragen.

Friedrich von Krosigk, Dr. phil., geb. 1937; Professor für Internationale Beziehungen am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Philosophie und politische Aktion bei J. P. Sartre, 1969; Multinationale Konzerne und die Krise in Europa. Eine Untersuchung zum ökonomischen Strukturwandel und seinen politischen Konsequenzen im Rahmen des europäischen Regionalismus, 1978; (zus. mit R. Kreckel u. a.) Regionalistische Bewegungen in Westeuropa. Zum Struktur- und Wertwandel in fortgeschrittenen Industriestaaten, 1986; (zus. mit G. Rath und W. Leidhold) Südsee - Inselwelt im Umbruch. Einzelstaatlicher und regionaler Wandel im Südpazifik, 1988; Zeitschriften- und Buchbeiträge zu Themenbereichen der europäischen und internationalen Politik.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 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.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Dezentralisierung in Lateinamerika

---

## I. Staatliches Versagen als Reformimpetus

---

Dezentralisierung ist eines der großen Schlagworte der gegenwärtigen Entwicklungsdiskussion in Lateinamerika. Von Mexiko im Norden bis Argentinien und Chile im Süden werden unter dem Begriff Dezentralisierung Möglichkeiten sozialer, wirtschaftlicher und politischer Reformen erörtert, um die Rückschläge aus dem in ökonomischer und sozialer Hinsicht „verlorenen Jahrzehnt“ der achtziger Jahre aufzuholen und die ebenfalls in dem vergangenen Jahrzehnt einsetzenden (Re-)Demokratisierungsprozesse durch eine Restrukturierung des Staates und seiner Funktionen zu stützen und zu konsolidieren. Dezentralisierung erscheint insofern als ein Entwicklungskonzept, mit dem sich viele Erwartungen verbinden. Das zeigt sich u. a. daran, daß in den vergangenen Jahren in den Verfassungen verschiedener Länder (Peru 1979, Chile 1980, Guatemala 1985, Brasilien 1988, Kolumbien 1991, Paraguay evtl. ab 1993) die Forderung nach Dezentralisierung als Verfassungsziel mehr oder weniger deutlich festgeschrieben wurde.

Die Dezentralisierungsdiskussion ist Ausdruck eines wachsenden Mißtrauens gegenüber der Handlungs- und Entwicklungskapazität des Staates und insbesondere gegenüber dem traditionellen Zentralismus, der die staatliche Entwicklung in Lateinamerika seit der Kolonialzeit prägt. Der Staat, d. h. insbesondere der Zentralstaat, hat als Entwicklungsagent versagt und ist mittlerweile selbst zu einem Entwicklungsproblem geworden. Zwar ist der Zentralismus zumindest seit der Unabhängigkeit zu Beginn des 19. Jahrhunderts wiederholt in Frage gestellt worden, doch erst seit Ende der siebziger Jahre unseres Jahrhunderts sind zunehmende konkrete Anstrengungen im Hinblick auf Dezentralisierungspolitiken zu beobachten. Die Frage ist, ob die „zentralistische Kultur“ Lateinamerikas, die Claudio Véliz so eindringlich beschrieben hat<sup>1</sup>, mit den Anstrengungen der Gegenwart gebrochen werden kann – und ob Dezentralisierung tatsächlich einen gangbaren Weg für Entwicklung in Lateinamerika weist.

---

1 Vgl. Claudio Véliz. *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton, N.J. 1980.

Zur Beantwortung dieser Frage werden sowohl die als wichtig erscheinenden konzeptionellen Grundlagen der aktuellen Dezentralisierungsdiskussion als auch einige in verschiedenen Ländern bisher gemachten vorläufigen Erfahrungen mit Dezentralisierung vorgestellt. Das sich aus der Dezentralisierung ergebende neue Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft muß ebenfalls angesprochen werden. Zunächst ist jedoch noch einmal an die staatliche Organisation des kolonialen Iberoamerika als Grundlage des neuzeitlichen Zentralismus zu erinnern, und insbesondere ist auf die Fortschreibung dieser Tradition nach der Unabhängigkeit bis in die Entwicklungsvorstellungen und -politiken der Gegenwart einzugehen.

---

## II. Zentralismus als Konstante lateinamerikanischer Staatsorganisation

---

### 1. Zentralismus in der Kolonialepoche

Seit der „Entdeckung“ Amerikas durch Christoph Kolumbus vor 500 Jahren gehört der staatlich-administrative Zentralismus zu den Konstanten der lateinamerikanischen Staatsorganisation. Deshalb ist, so Véliz, das Konzept des Zentralismus „essentiell zum Verständnis einer iberoamerikanischen geschichtlichen Entwicklung, die verschiedene Etappen der Lockerung der zentralen Kontrolle und der Rezentralisierung erlebte“<sup>2</sup>. Véliz beschreibt, wie die Länder der Region in die Neuzeit eintraten als administrative, rechtliche und politische Gebilde, die dem Prinzip der zentralen Kontrolle unterworfen blieben, und wie sich dieses Prinzip in der staatlichen Entwicklung über die Jahrhunderte reproduzierte.

Für die Zukunft der Region blieb es wichtig, daß die Zentralgewalt die Feudalisierungstendenzen frühzeitig unterdrücken konnte und bereits zum ausgehenden 16. Jahrhundert „das Kolonialreich weitgehend nach den Vorstellungen des monarchischen Absolutismus als neuzeitlicher Macht- und

---

2 Ebd., S. 9.

Verwaltungsstaat organisiert war<sup>3</sup>. Zwar war dies gleichzeitig der Versuch zur Einführung des damals modernsten Staatstypus, der bürokratischen Herrschaft, doch abgesehen von kurzen Episoden, während derer sich die Realität diesem abstrakten Anspruch näherte, „scheint die Wirklichkeit... überwiegend von traditionellen und patrimonialen Elementen geprägt worden zu sein“<sup>4</sup>. Schon früh bildete sich mit der Beamenschaft eine Machtelite heraus, deren Wertvorstellungen und Verhaltensweisen sich nicht an den modernen Staatsideen und daraus abgeleiteten Aufgaben und Pflichten orientierten, sondern an der Ausdehnung ihrer Vorrechte und Pfründe. Die zentralistische Staatsordnung und der von ihr geförderte Patrimonialismus erwiesen sich daher bereits früh als problematisch im Hinblick auf die effiziente Erfüllung der Aufgaben des Staates und seiner Verwaltung<sup>5</sup>. Allerdings führten diese Defizite zu verstärkten Zentralisierungsbestrebungen zum Zweck einer bürokratisch perfekteren Kontrolle des Verwaltungswesens. Ergebnis war freilich nur eine „Zunahme der Amtsgeschäfte bei gleichzeitig sinkender Effizienz und Integrität des Beamtentums als Folge des Ämterkaufs und der Ämterpatronage“<sup>6</sup>. Die in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts initiierte Reform der Verwaltungsorganisation mit dem Versuch der Verpflichtung eines neuen Beamtentyps auf ein abstrakt verstandenes Staatsinteresse und eine Förderung des Gemeinwohls kam zu spät und trug eher zur Verschärfung des in die Unabhängigkeitsbewegung mündenden Konfliktes zwischen der Krone und der von der herkömmlichen Staatsorganisation profitierenden Oberschicht bei. Nicht in Frage gestellt worden war übrigens bei jenem Reformversuch, daß die Zentralgewalt in jedem Fall die Entscheidungsbefugnis behielt. Damit trug der Zentralismus zum Zusammenbruch des Kolonialreiches bei.

## 2. Die Bestätigung des Zentralismus nach der Unabhängigkeit

So wichtig die Kolonialepoche für die Grundlegung zentralistischer Tendenzen auch war, der neuzeitliche Zentralismus in Lateinamerika ist wesentlich auf Elemente zurückzuführen, die erst im Zuge oder nach der Unabhängigkeit auftraten. Zudem ist die Fortschreibung des Zentralismus nie-

3 Vgl. Horst Pietschmann, Die staatliche Organisation des kolonialen Iberoamerikas, Stuttgart 1980, S. 54f. Die Katholische Kirche spielte dabei, wie überhaupt bei der Durchsetzung des Zentralismus, eine wichtige Rolle; vgl. ebd., S. 30, sowie C. Véliz (Anm. 1), S. 189ff.

4 H. Pietschmann (Anm. 3), S. 55.

5 Vgl. H.C.F. Mansilla, Neopatrimonialistische Aspekte von Staat und Gesellschaft in Lateinamerika. Machtelite und Bürokratismus in einer politischen Kultur des Autoritarismus, in: Politische Vierteljahresschrift, 31 (1990) 1, S. 33ff.

6 H. Pietschmann (Anm. 3), S. 64.

mals konfliktfrei verlaufen. Vielmehr ist der Streit zwischen Zentralisten und Dezentralisten, zwischen Unitariern und Föderalisten – ausgetragen zuweilen in Form von Bürgerkriegen – eine Konstante in der lateinamerikanischen Geschichte.

In der ersten nachkolonialen Zeit spielten die Städte und Gemeinden eine wichtige Rolle und es gab starke, sich aus lokalen Macht- und Einfluszentren speisende föderative Kräfte. Beides hätte Grundlage für föderale staatliche Entwicklungen sein können. Der Machtmißbrauch lokaler Eliten aber, die Caudillo-Herrschaft in vielen Regionen und die von solchen Phänomenen ausgehende Bedrohung der gerade erst erworbenen staatlichen Einheit ließen zentralistische Tendenzen (wieder-)erstarken. Dennoch dauerte es bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts, ehe sich relativ starke Zentralregierungen durchsetzen konnten, die das nationale Territorium und die politische sowie staatliche Macht kontrollierten. Dabei hängt die Erstarkung des Zentralismus vor allem zusammen „mit der historischen Notwendigkeit aus den Prozessen des *nation-building*, der Bildung der Staaten, der Konsolidierung der staatlichen Macht, der Eroberung der Territorien nach innen und der Festlegung der Grenzen nach außen. Die Bildung der Nationalstaaten war begleitet von einem Prozeß, den Municipien Kompetenzen und Attribute zu entziehen, die nun von den zentralen Gewalten übernommen wurden.“<sup>7</sup>

Die neue politisch-institutionelle Ordnung folgte dem europäischen bzw. nordamerikanischen Vorbild einer repräsentativen Demokratie, doch prägten die liberaldemokratischen Verfassungen in den seltensten Fällen die Gestaltungsformen des öffentlichen Lebens<sup>8</sup>. Zum Teil bis weit in die Mitte des 20. Jahrhunderts hinein (in einigen Fällen, so in Zentralamerika, sogar darüber hinaus) wurden Politik und Gesellschaft dominiert von einer kleinen Macht- und Wirtschaftsoligarchie. Die in einigen Ländern mit zunehmender Industrialisierung und Ausweitung des (gerade auch öffentlichen) Dienstleistungssektors aufkeimenden Mittelschichten eroberten erst ab der Jahrhundertwende allmählich soziale und politische Partizipationsfelder; die Unterschichten blieben – zum Teil bis in unsere Tage – weitgehend marginalisiert. Politische und gesellschaftliche Strukturen und Institutionen in Form von ausdifferenzierten und starken intermediären oder politischen Interessengruppen, funktionsfähigen Parteien bzw. Parteiensystemen und Parlamenten waren in den seltensten Fällen vorhanden.

7 Dieter Nohlen, Descentralización política. Perspectivas comparadas, in: ders. (Hrsg.), Descentralización política y consolidación democrática. Europa – América del Sur, Caracas 1991, S. 364.

8 Vgl. Marcos Kaplan, Formación del Estado Nacional en América Latina, Santiago de Chile 1969.

Der Zentralstaat übernahm in dieser Situation schon früh (d. h. seit der Mitte des letzten Jahrhunderts) zahlreiche Entwicklungsaufgaben trotz der ideologischen Ablehnung jeglichen Staatsinterventionismus durch die Machteliten. Gerade die Eliten aber nutzten nicht selten ihren Zugang und Zugriff auf den Staatsapparat zum Zweck der persönlichen Bereicherung und Machterhaltung. Die staatliche Bürokratie und die Verwaltungsapparate wuchsen (wobei Klientelismus und Ämterpatronage weiterhin eine wichtige Rolle spielten), der Staat bemühte sich um die Förderung von Produktionsfaktoren, um die Bereitstellung von Dienstleistungen und Infrastruktur, um den Aufbau von Finanzsystemen etc. Damit übernahm der Staat – und das gilt mutatis mutandis für alle Länder der Region – die Rolle des maßgeblichen Entwicklungsmotors<sup>9</sup>.

Diese Tendenz setzte sich im Grunde bis in die Neuzeit fort. Nach der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre nahm das Ausmaß direkter staatlicher Interventionen im Zusammenhang einer mittels Importsubstitution angestrebten Industrialisierungspolitik noch zu. Der Ausbau des staatlichen Verwaltungsapparates und der Aufbau staatlicher Unternehmen erreichte ein zuvor nicht gekanntes Ausmaß. Begleitet war diese Entwicklung in den fünfziger und sechziger Jahren von einer insbesondere von der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) geschürten Planungseuphorie, die jedoch außer der Einrichtung neuer nationaler Planungsbehörden kaum Entwicklungseffekte zeitigte; die komplexe soziale Wirklichkeit widersetzte sich auch den ambitionsesten Planungsversuchen.

All diese Entwicklungsansätze und -anstrengungen führten nicht zu der erhofften Stärkung des Staates als einer effizienten Entwicklungsagentur, sondern lediglich zu einer Aufblähung der Verwaltungsapparate. Diese sind „aufgrund historischer, struktureller und verhaltensbezogener Ursachen in der Regel nicht in der Lage . . . , die Gewährleistung elementarer Dienstleistungen sicherzustellen, ganz zu schweigen von der Vielzahl der ihnen übertragenen Entwicklungsaufgaben“<sup>10</sup>.

9 Vgl. auch zum folgenden John W. Sloan, *Public Policy in Latin America*, Pittsburgh 1984; Dieter Nohlen/Mario Fernández, *Wirtschaft, Staat und Sozialpolitik in Lateinamerika*, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19/1988*, S. 406ff.; für Länderbeispiele siehe Manfred Mols, *Mexiko im 20. Jahrhundert*, Paderborn u. a. 1981; Hermann Josef Mohr, *Entwicklungsstrategien in Lateinamerika*, Bensheim 1975; Inge Buisson/Manfred Mols (Hrsg.), *Entwicklungsstrategien in Lateinamerika in Vergangenheit und Gegenwart*, Paderborn u. a. 1983.

10 Peter Birle, *Staat und Bürokratie in Lateinamerika. Die aktuelle Diskussion über Planung und Dezentralisierung*, in: M. Mols/P. D. Birle (Hrsg.), *Entwicklungsdiskussion und Entwicklungspraxis in Lateinamerika, Südostasien und Indien*, Münster-Hamburg 1991.

Erschwerend kam insbesondere ab etwa Mitte der siebziger Jahre hinzu, daß sich im Rahmen der strukturellen Reformen die Anforderungen an den Staat noch erhöhten. Einerseits bedurfte er „neben einem Minimum an Leistungsfähigkeit . . . zur Lösung der neuen Aufgaben einer gewissen Autonomie gegenüber der Gesellschaft bzw. gegenüber den in ihr dominierenden Schichten, um die geplante Politik durchsetzen zu können“<sup>11</sup>; andererseits verhinderten aber gerade die neopatrimonialistischen Machteliten eine Einschränkung ihrer wirtschaftlichen oder auch politischen Vormachtstellung. „Wachsende und schwierigere Aufgaben des Staates, die eine höhere Leistungsfähigkeit und Autonomie erfordern, auf der einen Seite, abnehmende Kapazität, Autonomie und Manövrierfähigkeit des Staatsapparats auf der anderen Seite, dieses Dilemma kennzeichnet die Entwicklung der Staatstätigkeit in Lateinamerika, ein Tatbestand, der häufig übersehen wird, wenn Entwicklungsstrategien diskutiert werden.“<sup>12</sup> Dezentralisierung erscheint vor diesem Hintergrund als Beitrag zur Öffnung eines Auswegs aus diesem Dilemma.

---

### III. Dezentralisierungsansätze der Gegenwart

---

#### 1. Anstöße und Begriffe

Die aktuellen Dezentralisierungsansätze in Lateinamerika sind Ausdruck eines gewachsenen Bewußtseins von der Notwendigkeit tiefgreifender Transformationen von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft in den Ländern des Subkontinents. Zugleich basieren sie auf der Erkenntnis, daß es nicht genügt, nur Teilbereiche des politischen oder Wirtschafts- oder Sozialsystems zu reformieren. Die Einleitung wirtschaftlicher Strukturanpassungsmaßnahmen und die Einführung marktorientierter Wirtschaftsmodelle oder die Änderung der Regierungssysteme und ihre größere Legitimierung durch die Redemokratisierungsprozesse, auch die mit den Regimetransformationen begünstigte Erstarbung traditioneller (Parteien, Gewerkschaften) oder neuer (Bauern-, Armen-, Regional-, Frauen-, Umweltgruppen) sozialer Bewegungen – all das kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine Reform des Staates selbst, seiner Funktionen und seiner Struktur sowie seines Verhältnisses zu Gesellschaft und Wirtschaft unverzichtbar sind, um die Effizienz des Staates zu steigern, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung anzustoßen und die Demokratien zu konsolidieren. In diesem Kontext

11 D. Nohlen/M. Fernández (Anm. 9), S. 416.

12 Ebd., S. 417.

erscheint das Konzept der Dezentralisierung als eine dynamische Option, die dazu beitragen kann, die negativen Tendenzen der Vergangenheit zu überwinden<sup>13</sup>.

Unmittelbare Anstöße für den in den achtziger Jahren allmählich lauter werdenden Ruf nach Dezentralisierung waren<sup>14</sup>: die Krise der autoritären Regime, die auch eine Niederlage für zentralistische Konzepte der politischen Entscheidungsprozesse war; die Wirtschaftskrise der achtziger Jahre und die damit einhergehende Krise der durch hohen Staatsinterventionismus geprägten Wirtschafts- und Sozialpolitiken; die Krise des Akteurs „Staat“ an sich, dessen weitreichende Ineffizienz angesichts der Wirtschaftskrise offen zutage trat; die Krise der großen Entwicklungstheorien, deren Erklärungs- und vor allem Lösungsfähigkeit für soziale, wirtschaftliche und auch politische Entwicklung sich als unzulänglich erwies. Begleitet waren diese Krisen von einem Aufleben liberalistischer Tendenzen im Sinne eines Abbaus des Staates und der Verlagerung verschiedener Funktionen in Privatinitiativen oder – im Sinne von „weniger Zentralstaat“ – auf nachgeordnete Einheiten. Ein weiterer Anstoß war nicht zuletzt aber die Überzeugung, daß Partizipation und Demokratie mittels Dezentralisierung vertieft werden könnten. Dezentralisierung ist in diesem Sinne Instrument zur Konsolidierung von Demokratie.

Daß diese Erfahrungen und Entwicklungen in konkretere Forderungen nach Dezentralisierung mündeten, hat wohl auch mit jenen Faktoren zu tun, die Sergio Boisier als die vier Megatendenzen bezeichnet, welche, unabhängig von den jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen, die Dezentralisierungsprojekte begünstigten<sup>15</sup>: die wissenschaft-

lich-technologische Revolution, die zur Entstehung neuer Produktionsräume beitrug; die Prozesse der politischen und administrativen Restrukturierung von Staat und Regierungssystem, die in Lateinamerika mit der Legitimation von Demokratie als einer neuen Ordnung verbunden sind; die zunehmende Forderung organisierter (teils regionaler) Interessengruppen nach größeren Autonomieräumen; schließlich die Tendenz der Privatisierung und entsprechenden Einschränkung staatlicher Tätigkeit im Bereich von Produktion und Dienstleistungen. Auch wenn diese Megatendenzen nicht notwendigerweise die konkreten Dezentralisierungsmaßnahmen in einzelnen Ländern begründen, so fangen sie doch einen strukturellen Wandel ein, der für die Dezentralisierungsdebatte der Gegenwart konstitutiv sein dürfte und möglicherweise dazu beiträgt, daß diese Debatte nicht in ihren Ansätzen verebbt.

Diese Hinweise auf unterschiedliche Erklärungsmuster für das Aufkommen der Dezentralisierungsforderungen deuten bereits an, daß im Hinblick auf Konzepte und mit Dezentralisierung verbundene Erwartungen unterschiedliche Vorstellungen existieren. Dennoch ist zumindest ein Konsens hinsichtlich der Definition einiger Grundbegriffe festzustellen. Häufig zitiert wird in diesem Sinne Boisier, für den Dezentralisierung bedeutet, „Organismen, die nicht in rechtlichem Sinne vom Staat abhängen, bestimmte Zuständigkeiten zu übertragen. Damit das so ist, müssen die dezentralisierten Organismen eine eigene Rechtspersönlichkeit, einen eigenen Haushalt und eigene Funktionsnormen haben.“<sup>16</sup> Entscheidend für Dezentralisierung wäre somit, daß unterschiedliche juristische Personen betroffen sind, weshalb die Privatisierung als eine Form von Dezentralisierung betrachtet werden könne. Die Übertragung von Kompetenzen, Funktionen oder Autorität müsse legitim sein; Dezentralisierung sei zu unterscheiden von der Verlagerung von Kompetenzen (deslocalización), was nur die räumliche Übertragung von produktiven, Dienstleistungs- oder Verwaltungsaktivitäten meine, und auch von Dekonzentration (desconcentración), was sich auf die Übertragung von Befugnissen innerhalb ein und derselben Organisation beziehe.

Dezentralisierung kann sich vollziehen als<sup>17</sup>:

- *funktionale*: Übertragung von Kompetenzen auf vom Zentralstaat unabhängige Einheiten (z.B. Gründung einer unabhängigen Zentral-

13 Zum Thema Dezentralisierung liegt mittlerweile ein in wenigen Jahren stark angewachsenes Schrifttum vor; vgl. Sergio Boisier, Los procesos de descentralización y desarrollo en el escenario actual de América Latina, in: Revista de la CEPAL, 31 (1987), S. 139 ff.; CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) (Hrsg.), Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?, Bd. 5 u. 6: Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales, Buenos Aires 1989; D. Nohlen (Anm. 7). Allgemeinere Überlegungen zur Dezentralisierung als Entwicklungsmodell bei Hans F. Illy/Klaus Schimitzek (Hrsg.), Entwicklung durch Dezentralisierung? Studien zur Kommunal- und Regionalverwaltung in der Dritten Welt, München 1986; D. A. Rondinelli/James S. McCullough/Ronald W. Johnson, Analysing Decentralization Policies in Developing countries: a Political-Economy Framework, in: Development and Change, 20 (1990) 1, S. 57 ff. Kritischer dazu David Slater, Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization, in: Development and Change, 20 (1989) 4, S. 501 ff.; Carlos A. de Mattos, La descentralización, una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?, in: Cuadernos del CLAEH, (1989) 51, S. 57 ff.

14 Vgl. D. Nohlen (Anm. 7), S. 365 f.

15 Vgl. Sergio Boisier, La descentralización: un tema difuso y confuso, in: D. Nohlen (Anm. 7), S. 24 ff.

16 Ebd., S. 31.

17 Vgl. Alejandro Rofman, Aspectos conceptuales sobre descentralización político-administrativa en América Latina, in: CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (Hrsg.), Descentralización de los Servicios de Salud como estrategia para el desarrollo de los sistemas locales de salud, Caracas 1990, S. 13 ff.

**Tabelle 1: Achsen der Dezentralisierungsdiskussion**

Konzeptionelle Achse	Kultur der Zentralisierung	Kultur der Dezentralisierung
Akkumulationsmodell	strukturalistisch	auf Kleinräume orientiert
Entwicklungsagent	staatlich	privat
Entscheidungssystem	elitistisch	basisorientiert
territoriale Organisation	zentralistisch	lokal

Quelle: J. Arocena (Anm. 19), S. 45.

bank) zum Zweck einer Effizienzsteigerung öffentlicher Dienstleistungen;

- *administrative oder territoriale*: Übertragung von Kompetenzen auf regionale oder lokale, vom Zentralstaat unabhängige Einheiten (z. B. Übertragung der Gesundheitsdienste auf Gemeinden) mit dem Ziel effizienter und basisorientierter Ausübung von Funktionen und des Ausgleichs regionaler Ungleichgewichte;
- *politische*: Übertragung legislativer und exekutiver Kompetenzen auf Organismen, die eine andere – günstigstenfalls durch allgemeine Wahlen herbeigeführte – Repräsentationsbasis haben als der Zentralstaat; politische Dezentralisierung zielt ab auf die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten auf lokaler oder regionaler Ebene.

Diese „reinen“ Typen der Dezentralisierung können auch als „Mischformen“ auftreten, wobei die politisch-territoriale bzw. politisch-administrative Dezentralisierung unter dem Gesichtspunkt von lokaler oder regionaler Entwicklung besonders interessant sind, aber in Lateinamerika eben auch besonders kontrovers diskutiert werden. Denn gerade die politische Dezentralisierung rührt ans Mark der traditionellen zentralistischen Staatsorganisation. Deshalb dürften Dezentralisierungsmaßnahmen überall dort Stückwerk bleiben, wo Maßnahmen administrativer Dezentralisierung nicht um eine politische Dezentralisierung ergänzt werden. Schließlich wird zuweilen argumentiert, daß die Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung mit einer größeren demokratischen Kontrolle und Partizipation der Bürger zusammenhänge<sup>18</sup>.

18 Einer derjenigen, die wiederholt auf die Notwendigkeit der Erweiterung der bürgerlichen Freiheiten und Rechte und eine fortschreitende Einbeziehung marginalisierter Gruppen in die Institutionen gesellschaftlicher und politischer Repräsentativität und in die Instanzen zur Kontrolle der Verwaltung (mithin einer Verknüpfung von administrativer und politischer Dezentralisierung) hinweisen, ist Jordi Borja; vgl. ders., *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid – Barcelona 1987.

## 2. Konzepte zur Dezentralisierung

Bei den Erwartungen, die mit Dezentralisierung verbunden sind, kommen eindeutig unterscheidbare Demokratie- und Gesellschaftsvorstellungen zum Tragen.

José Arocena hat diese unterschiedlichen Vorstellungen in vier Dimensionen eingefangen, welche den gegenwärtigen Diskussionsstand anschaulich illustrieren<sup>19</sup>. Arocena hat vier „konzeptionelle Achsen“ ausgemacht, die die verschiedenen Ebenen der Dezentralisierungsdiskussion widerspiegeln und jeweils entgegengesetzte Positionen verdeutlichen (vgl. Tabelle 1).

Die erste Achse befaßt sich mit der Frage nach der Möglichkeit der Anregung lokaler Entwicklungsprozesse im Rahmen des dominierenden *Akkumulationsmodells*. Entsprechend der „strukturalistischen“ Position verstärken Dezentralisierungsprozesse die Schwäche und Abhängigkeit von Entwicklungsgesellschaften und die Desorientierung lokaler Akteure, für die der wirtschaftliche und soziale Rahmen, in dem sie sich bewegen, unkontrollierbar sei. Dem entgegen vertraut die auf die Entwicklung von Kleinräumen hin orientierte Position gerade der Freisetzung lokaler Initiative und Dynamik gegenüber der Bremswirkung des Zentralismus.

Auf der Achse der *Entwicklungsagenten* geht es um den Träger von Entwicklung und letztlich um die Frage nach der Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft. Zwar besteht weithin Übereinstimmung über den krisenhaften Zustand des interventionistischen Wohlfahrtsstaates, doch existieren starke Unterschiede zwischen denen, die dem Staat, und das heißt auch Zentralstaat, weiterhin eine entscheidende Rolle als Entwicklungsagent zuschreiben und jenen, die für eine Stärkung der zivilen Gesellschaft gegenüber dem Staat – bis hin zur Privatisierung bislang öffentlicher Leistungen – eintreten.

Auf der dritten Achse geht es um die Frage nach den Formen von Demokratie, d. h. um die Art und

19 Vgl. auch zum folgenden José Arocena, *Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria*, in: Cuadernos del CLAEH, 51 (1989), S. 43 ff.

Weise des Zustandekommens politischer und gesellschaftlicher Entscheidungen. Die als „elitistisch“ markierte Position sieht in Dezentralisierungstendenzen den unnützen Versuch der Ausweitung der Partizipations- und Entscheidungsprozesse, was letztlich zu mangelnder Effizienz und Kohärenz und zu einer anarchischen Multiplikation von Entscheidungszentren sowie einer Gefährdung der fragilen demokratischen Ordnung und einer Verschwendung von Ressourcen führe. Die „basisorientierte“ oder „partizipative“ Gegenposition dazu sieht jedoch gerade in der möglichst weiten Öffnung des Entscheidungssystems ein großes Entwicklungspotential; der Akteur an der Basis nimmt danach Freiräume zur besseren Ausnutzung von Produktions- und Verteilungsbedingungen wahr, er nutzt und mobilisiert die vorhandenen Ressourcen.

Die vierte Achse schließlich dreht sich um die Frage nach der regionalen Autonomie bzw. der *Organisation des nationalen Territoriums*. Hierbei vertreten die Zentralisten die Auffassung, nur eine geographisch konzentrierte politisch-administrative Macht könne die Integrität des nationalen Territoriums gewährleisten, während Dezentralisierungsmaßnahmen zur Desintegration, zur Schaffung neuer lokaler Aristokratien oder Oligarchien auf Kosten der örtlichen Unterschichten und zur Verschärfung regionaler Ungleichgewichte führen könnten. Die Gegenposition dazu sieht in der Schaffung einer lokalen Identität eine Entwicklungsvoraussetzung und ein Gegengewicht zu klassischen nationalistischen Tendenzen; Dezentralisierung ist danach der Weg zur Selbstverantwortung.

Die vier von Arocena unterschiedenen Achsen verdeutlichen einzelne, im Rahmen der Dezentralisierungsdiskussion vertretene Positionen und die dahinter stehenden Auffassungen. Deutlich wird vor allem, daß Dezentralisierung – in engerem Sinne als reines Organisationsmodell zu verstehen – im lateinamerikanischen Kontext nahezu immer und unvermeidlich die Grundfesten der staatlichen Ordnung und des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft berührt.

### 3. Länderbeispiele

Auf der Basis bisheriger Entwicklungen werden einige vorläufige Erfahrungen zusammengefaßt. Dazu werden zunächst die Prozesse in Venezuela, Kolumbien, Peru und Bolivien etwas näher betrachtet, um danach einige allgemeinere Beobachtungen über den gegenwärtigen Stand der Dezentralisierungsprozesse zu formulieren.

Die genannten Länder sind deshalb interessant, weil hier verschiedene Dezentralisierungsschwerpunkte auszumachen sind: Kommunen (Kolum-

bien), Regionen (Peru) und Bundesstaaten (Venezuela). Andererseits handelt es sich um unterschiedliche Staatsformen, d.h. um Einheitsstaaten bzw. um einen Bundesstaat (Venezuela). Schließlich weisen die Fälle einen unterschiedlichen Rhythmus und unterschiedliche Fortschritte bei der Dezentralisierung auf bzw. gestatten, die Rolle herausragender Akteure der zivilen Gesellschaft bei der Initiierung von Dezentralisierungsprozessen (Bolivien) zu würdigen<sup>20</sup>. Die wichtigsten Vorschläge zur Dezentralisierung in diesen Ländern sind in Tabelle 2 zusammengefaßt.

Die Tabelle vermittelt einen Eindruck über Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der maßgeblichen Vorschläge zur Dezentralisierung in den genannten Ländern. Fragt man nach den Fortschritten der eingeleiteten Prozesse, lassen sich länderspezifische Entwicklungen aufzeigen.

#### a) Venezuela

Trotz einer mittlerweile mehrjährigen Dezentralisierungsdiskussion und der Verabschiedung eines allgemeinen Dezentralisierungsgesetzes stehen im Hinblick auf wichtige Fragen endgültige Entscheidungen noch aus. Die Übertragung von Kompetenzen auf nachgeordnete Verwaltungseinheiten bzw. auf die Bundesstaaten ist bisher ebensowenig geregelt wie die Definition der Kompetenzen und Dienstleistungen, die auf die unterschiedlichen Regierungs- bzw. Verwaltungsebenen entfallen; hinzu kommt eine Überschneidung zwischen Kompetenzübertragung und Privatisierung, was eher verwirrt.

Die funktionale und finanzielle Schwäche der dezentrierten Einheiten der Zentralregierung, die administrative Unerfahrenheit in den Bundesstaaten und Munizipien sowie die mangelhafte Koordination zwischen Zentralstaat, Bundesstaaten und Kommunen haben bisher eine Steigerung der Effizienz staatlicher Politik verhindert. Das System der Finanzierung der Bundesstaaten und Kommunen ist unangemessen, da diese zu 98 Prozent von Zuschüssen des Zentralstaates abhängen, der damit nach wie vor entscheidenden Einfluß auf Verwaltung und Entwicklungsprojekte nimmt; das trägt zu anhaltenden Konflikten zwischen Bundesstaaten und Zentralregierung bei.

Neben diesen Schwierigkeiten hat sich herausgestellt, daß die Bürgermeister in der Regel unfähig zu einer effizienten Ausübung ihrer neuen Funktionen sind; sowohl die klientelistische Tradition

<sup>20</sup> Vgl. auch zum folgenden CLAD (Hrsg.), *La reforma del Estado abordada globalmente y a través de la descentralización político-administrativa* (Casos de Venezuela, Colombia, Peru y Bolivia), Reportes de Avances N° 1, Caracas, Julio 1991; s.a. die entsprechenden Länderkapitel in CLACSO (Anm. 13).



**Tabelle 2: Schwerpunkt der Dezentralisierungsprozesse in:**

Venezuela	Kolumbien	Peru	Bolivien
<i>1. Politischer Bereich</i>			
Direktwahl der Gouverneure	Direktwahl der Gouverneure der Departamentos	Einführung von Partizipationsmöglichkeiten bei den Entscheidungen über die Regionen	Suche nach Formeln für die Wahl des höchsten Repräsentanten der Departamentos
Direktwahl der Bürgermeister	Direktwahl der Bürgermeister	Einführung politischer Repräsentationsmechanismen in den Leitungsorganen der Regionen	Einführung von Partizipations- und Kontrollmechanismen in den Departamentos
Namentliche Wahl der Abgeordneten und Gemeinderäte	Schaffung neuer Partizipationsmechanismen auf Gemeindeebene	Schaffung neuer Partizipationsmechanismen auf Gemeindeebene	
Stärkung der Parlamente der Bundesstaaten und Gemeinden sowie der Fraktionen	Neue Funktionen für die Gemeinderäte	Einführung von Entwicklungsräten für „Mikroregionen“	
Anregung neuer Partizipationsformen auf der Gemeindeebene			
<i>2. Administrativer Bereich</i>			
Übertragung zentralstaatlicher Kompetenzen auf föderale Einrichtungen	Übertragung von Kompetenzen auf Gemeinden	Übertragung von Kompetenzen auf regionale Regierungen	Einführung einer organischen Struktur der Departamento-Regierungen
Transformation innerhalb der nationalen Exekutive in Funktion der Dezentralisierung	Abschaffung von Organismen und Funktionen der Zentralverwaltung zugunsten der Dezentralisierung	Schaffung regionaler Sekretariate von Ministerien	Übertragung von Kompetenzen auf Departamento-Regierungen
Einführung eines Systems der bundesstaatlichen Koordination	Reorganisation der Departamentos, Intendencias und Comisarías	Transformation innerhalb der nationalen Exekutive in Funktion der Dezentralisierung	Transformationen innerhalb der nationalen Exekutive in Funktion der Dezentralisierung
Reorientierung der regionalen Entwicklungsinstitutionen	Stärkung der Regionalplanung	Dekonzentration von Funktionen zugunsten mikroregionaler Entwicklung	Nationale und regionale Planung und Koordination
Stärkung der Exekutivfunktionen der Bundesstaaten	Stärkung der Exekutivfunktionen der Gemeinden	Schaffung subregionaler Entwicklungsbüros	
Einführung neuer Kommunikations- und Koordinationsmechanismen auf verschiedenen Regierungsebenen		Schaffung von Kommunikations- und Koordinationsmechanismen auf verschiedenen Regierungsebenen	
<i>3. Wirtschaftlich-finanzieller Bereich</i>			
Übertragung von Ressourcen auf föderale und kommunale Einheiten	Übertragung von Ressourcen auf Kommunen	Übertragung von Ressourcen auf die Regionen	Schaffung von finanziellen Einnahmemöglichkeiten für die Departamento-Regierungen
Stärkung der Finanzierungseinrichtungen föderaler Einheiten	Finanzierung regionaler Entwicklung und Investition	Schaffung eigener Einnahmequellen der Regionen	
Förderung der bundesstaatlichen Planung	Schaffung eigener Einnahmequellen der Kommunen	Gründung regionaler Finanzierungseinrichtungen Gründung eines regionalen Ausgleichsfonds Einführung von Hilfsfonds für die mikroregionale Entwicklung	

Quelle: CLAD (Anm. 20), passim.

und institutionelle Schwäche der Kommunen als auch die mangelnde Fähigkeit zur Unterscheidung zwischen den politischen und administrativen Funktionen eines Bürgermeisters haben die Verwirklichung der mit der Kommunalreform verfolgten Ziele bisher eingeschränkt. Hinzu kommt, daß weder bei der Reorganisation regionaler Entwicklungsinstitutionen noch bei der Einführung und Strukturierung neuer Partizipationsformen entscheidende Fortschritte erzielt worden sind.

Als positiv kann daher lediglich hervorgehoben werden, daß das Bewußtsein über die Schwächen der bisherigen Dezentralisierungsanstrengungen zugenommen hat und die nationalen Entscheidungsträger den Willen zeigten, diese Defizite zu beheben. Was davon als politischer Wille nach dem gescheiterten Putschversuch im Februar 1992 bleibt, ist zunächst abzuwarten.

#### b) Kolumbien

Die Kontinuität des Dezentralisierungsprozesses ist eines der maßgeblichen Ziele von Präsident César Gaviria, der seit seinem Amtsantritt 1990 einige wichtige Entscheidungen in diesem Sinne getroffen hat. Dazu gehören: die Einführung der Steuerautonomie der Regionen und Kommunen mittels der Diversifizierung ihrer Steuereinnahmen und die Harmonisierung der Transferleistungen mit den staatlichen Makropolitiken; die Steigerung der Effizienz des öffentlichen Sektors durch die Übertragung von Funktionen auf verschiedene territoriale Ebenen; die Assistenz der Kommunen bei der Entwicklung eigener Institutionen zur Erfüllung lokaler Aufgaben und der Koordination von Fortbildungsmaßnahmen für den lokalen Bereich.

Allerdings gibt es noch eine Reihe von Schwierigkeiten bei der Übertragung von Kompetenzen und Funktionen von der zentralen auf die territoriale Ebene, beispielsweise im Bereich der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung (unübersichtliche Aufteilung von Funktionen zwischen verschiedenen Hierarchieebenen, mangelhaft institutionalisierte Koordinationsmechanismen, ungenaue Definition der übertragenen Funktionen, ungenügende Ausführung von Arbeitsaufträgen, ungenügende Beteiligung der Bevölkerung bei der Verwirklichung von Maßnahmen). Festzustellen ist daneben, daß sich die anfängliche Tendenz zugunsten einer Stärkung der Kommunen mittlerweile etwas abgeschwächt hat und einer stärkeren Betonung der Funktionen der Departamentos gewichen ist, was u. a. durch die in der Verfassung von 1991 vorgesehene Direktwahl der Gouverneure zum Ausdruck kommt. Das alles soll jedoch nicht den Eindruck schmälern, wonach der Dezentralisierungsprozeß in Kolumbien Fortschritte macht.

#### c) Peru

Die Maßnahmen des ausscheidenden Präsidenten Alan García von Anfang 1990 zur Beschleunigung der Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen auf die Regionen und die erklärte Bereitschaft seines Nachfolgers Fujimori zur Vertiefung der Dezentralisierung können nicht darüber hinwegtäuschen, daß dieser Prozeß bereits vor dem Putsch vom April 1992 kaum vorangekommen ist<sup>21</sup>.

In einem zähen, mehrjährigen Verfahren waren erst elf der zwölf angestrebten Regionen gebildet worden, wobei gerade die Gründung der wichtigsten Region, der Metropole Lima, noch ausstand, weshalb weitergehende Maßnahmen nicht in Kraft treten konnten. Zudem waren die Kompetenzen der Regionalregierungen nicht klar geregelt und die bisher vorgenommene Übertragung von Ressourcen und Funktionen war ungenügend. Auch übernahmen die Regionalregierungen ähnliche Attitüden wie die Zentrale, d. h. sie widmeten sich mehr der Bürokratie und ihrer Reproduktion als den Notwendigkeiten ihrer Regionen.

Unklar blieb daneben, ob man den regionalen Regierungen politische oder nur administrative Kompetenzen übertragen solle, ganz zu schweigen von der ungenügenden Ausstattung dieser Regierungen. Auch nahm der Zentralstaat den Regionen verschiedene Investitionsprojekte aus den Händen, indem er sie zu „nationalen Projekten“ erklärte und die dafür vorgesehenen Mittel wieder zentral verwaltete. Nach dem Staatsstreich vom April ist es fraglich, ob Präsident Fujimori ein Interesse an einer Vertiefung des Dezentralisierungsprozesses hat.

#### d) Bolivien

In Bolivien ist der Dezentralisierungsprozeß über Absichtserklärungen noch nicht hinausgekommen. Im Gegensatz zu den anderen Ländern, wo die Zentralregierungen die maßgeblichen Initiatoren von Dezentralisierungsmaßnahmen waren, haben in Bolivien Regierung und Parlament den Prozeß bisher eher verschleppt. Entscheidend für die Aufrechterhaltung der Diskussion sind weiterhin die Bürgerkomitees (Comités Cívicos) einzelner Departamentos<sup>22</sup>, die seit vielen Jahren angesichts der unzulänglichen Vermittlung lokaler oder regionaler Entwicklungsimpulse durch die Zentralregierung die Gewährung größerer regionaler Autonomie, die Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen und die Einführung neuer politischer Partizipations- und Repräsentationsmechanismen

21 Vgl. Baltasar Caravedo, *El problema del descentralismo*, Lima 1988.

22 Vgl. Wilhelm Hofmeister, *Staat und soziale Bewegungen in Bolivien*, in: *Zeitschrift für Politik* 34 (1987) 2, S. 5.

fordern. Vorgeschlagen wird in diesem Kontext neuerdings<sup>23</sup> die Wahl von Regionalparlamenten, die die Regionalverwaltungen kontrollieren sowie bei der Ernennung des Präfekten mitwirken sollen. Vorläufig stehen aber Entscheidungen noch aus.

#### 4. Auswertung der bisherigen Erfahrungen

Nach diesen Hinweisen auf Dezentralisierungsprozesse der vergangenen Jahre können, auch unter Berücksichtigung anderer Erfahrungen<sup>24</sup>, und obwohl es für abschließende Urteile noch zu früh ist, einige allgemeinere Beobachtungen zur Charakterisierung der gegenwärtigen Prozesse formuliert werden:

- Dezentralisierung hat in den meisten Fällen eine doppelte Zielsetzung: eine Stärkung der Effizienz und Penetration des Staates in seiner Gesamtheit (was nicht nur den Zentralstaat meint) und eine Unterstützung der Demokratisierungsprozesse. In keinem Land ist die Dezentralisierung bisher so weit fortgeschritten, daß diese im Grundsatz richtigen Erwartungen bestätigt wären. Das birgt Gefahren für die Aufrechterhaltung von Dezentralisierungsmaßnahmen.
- Dezentralisierungsmaßnahmen werden in der Praxis häufig konzipiert als Reform oder Ausweitung bestehender politisch-administrativer Strukturen, Funktionen oder Kompetenzen. Noch fehlt es zuweilen an Vorstellungsvermögen über grundsätzlich alternative Gestaltungsmöglichkeiten.
- Die Frage nach einer grundlegenden Reform der Staaten und ihrer Regierungssysteme muß im Zusammenhang mit der Dezentralisierung erörtert werden. Zwar ist diese Frage in den Verfassungsdiskussionen der vergangenen Jahre in verschiedenen Ländern angesprochen worden, doch besaßen die Konstituenten bislang nirgendwo den Mut, sich auf eine grundsätzliche Reform des Staates, beispielsweise durch die Aufnahme föderativer Elemente in den bestehenden Einheitsstaaten oder die Reform der Bundesstaaten, einzulassen. Mittelfristig denkbar erscheint zur Zeit eher eine allmähliche Reform der bestehenden Präsidialsysteme in Richtung Semipräsidentialismus und einer Ausweitung der Funktionen des Parlaments<sup>25</sup>.

23 Vgl. La Razón vom 8. März 1992.

24 Vgl. neben den Einzelbeiträgen in CLACSO (Anm. 13) und D. Nohlen (Anm. 7) insbes. D. Nolte, Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo, in: D. Nohlen (Anm. 13), S. 73ff.

25 Zu dieser neben der Dezentralisierungsdebatte aus politikwissenschaftlicher Sicht derzeit wohl interessantesten Diskussion in Lateinamerika vgl. D. Nohlen/Aldo Solari

- Dort, wo die Konsequenzen von Dezentralisierung nicht ausdiskutiert werden, besteht die Gefahr sich widersprechender und kontraproduktiver Maßnahmen. Das war bisher in den meisten Ländern zu beobachten.

- Dezentralisierungsprozesse sind häufig „von oben“, d. h. von einer kleinen politischen oder auch technokratischen Elite konzipiert und eingeleitet worden. Dabei besteht nicht nur die Gefahr, daß diese Eliten bei aller gutwilligen Dezentralisierungsabsicht darauf achten, eigene Machtpositionen nicht aus den Händen zu geben, sondern auch, daß Vorschläge und Maßnahmen weder von einer breiteren politischen Klasse (z. B. den Parteien oder auch den Parlamenten) noch von der betroffenen Bevölkerung mit getragen werden.

- Dezentralisierung hat wahrscheinlich dort die besten Chancen, wo Trägergruppen vorhanden sind, die insbesondere hinsichtlich einer politisch-territorialen Dezentralisierung die Übertragung von Funktionen und Kompetenzen auf die regionale Ebene vorantreiben und abstützen. Das ist ein Element, das z. B. für den Dezentralisierungsprozeß in Bolivien förderlich sein kann.

- Dezentralisierung ist zuweilen mit dem Negativimage belastet, Vorwand zu sein für die Reduzierung staatlicher Sozialleistungen, sei es durch ihre Privatisierung oder durch ihre Übertragung auf dezentrale Einheiten. Tatsächlich waren in vielen Ländern das Gesundheits- und das Bildungswesen die Bereiche, in denen vorzugsweise Dezentralisierungsmaßnahmen erprobt wurden<sup>26</sup>. Das diente dann häufig nur dazu, den Zentralstaat, zumal angesichts der Wirtschaftskrise, von sozialpolitischen Verpflichtungen zu entlasten; denn in der Regel wurden die dezentralen Einheiten (in den meisten Fällen die Kommunen) nicht mit den Mitteln ausgestattet, um ihre neuen Aufgaben sinnvoll wahrnehmen zu können. Diese Vorgehensweise hat bei verschiedenen Gruppen starke Vorbehalte gegen Dezentralisierung geschürt.

- Die Finanzierungsfrage ist für den Erfolg von Dezentralisierungsmaßnahmen zentral, wird aber vielfach nur halbherzig aufgegriffen.

(Hrsg.), Reforma política y consolidación democrática, Caracas 1988; D. Nohlen/M. Fernández (Hrsg.), Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina, Caracas 1991.

26 Vgl. Dolores Rufián, Descentralización y desconcentración de la política social. Análisis de experiencias y recomendaciones, Santiago de Chile 1991; Anna Sojo, Lo regional, lo communal y la descentralización en América Latina: Problemas actuales de la política social selectiva, Santiago de Chile 1991.

Systeme des horizontalen Finanzausgleichs oder die Schaffung der Möglichkeiten eines eigenen Steueraufkommens für die Regionen oder Kommunen gibt es häufig (noch) nicht, so daß die dezentralen Einheiten nach wie vor in hohem Maße finanziell vom Zentralstaat abhängen und sich die Zentralregierungen ein entscheidendes Mitspracherecht auch bei lokalen oder regionalen Projekten reservieren.

- Die mangelhafte Verwaltungserfahrung und Fachkenntnis des Personals dezentralisierter Einheiten, besonders wenn es um die Ausübung neuer komplexer Funktionen beispielsweise im sozialpolitischen Bereich geht, ist neben der Finanzierungsfrage ein weiteres wichtiges Element, das die Effizienz bisheriger Dezentralisierungsmaßnahmen einschränkt. Dieser „menschliche Faktor“ darf in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden, zumal neben der mangelnden Verwaltungserfahrung häufig auch das Festhalten an traditionellen Verhaltensweisen (Klientelismus, Korruption etc.) die mit Dezentralisierung angestrebte Effizienzsteigerung verhindern.
- Die Kommunen, die in vielen Ländern im Mittelpunkt von Dezentralisierungsmaßnahmen standen und häufig mit zusätzlichen Aufgaben beauftragt, aber nur unzureichend mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet wurden, sind von den problematischen Auswirkungen unzureichender Dezentralisierungsmaßnahmen besonders stark betroffen. Das aber verhindert nicht nur die mit der Dezentralisierung angestrebte Erhöhung der Effizienz staatlichen Handelns, sondern kann auch zur Frustration von Partizipationserwartungen auf der lokalen oder regionalen Ebene beitragen. Für die Konsolidierung der demokratischen Prozesse aber – eines der großen Ziele der Dezentralisierung – kann sich dies als verhängnisvoll erweisen.
- In keinem Fall kann man sich auf eine nur administrative Dezentralisierung beschränken. Dezentralisierungsmaßnahmen haben unvermeidlich politisch brisante Implikationen – und werden deshalb auch zum Teil nur halbherzig verfolgt.

---

#### IV. Dezentralisierung und das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft

---

Dezentralisierung in Lateinamerika, darauf ist bereits verwiesen worden, kann nicht bei einer Neu-

gestaltung der staatlichen Ordnung verharren, sondern muß auch zu einer Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft führen. Vereinfacht ausgedrückt geht es darum, die Prädominanz des Staates über die Gesellschaft zu brechen; denn bisher ist der Staat „nicht nur der politische Ausdruck der Gesellschaft und der Macht, die in ihr existiert, sondern er organisiert zudem auch das Gesamt der Gesellschaft“<sup>27</sup>. Vom Staat sind die entscheidenden Weichenstellungen und Entwicklungsimpulse ausgegangen – bis hin zur Organisation der gesellschaftlichen Gruppen und Sektoren.

Dennoch hat sich das Verhältnis Staat – Gesellschaft mit großer Komplexität entwickelt. Das hängt damit zusammen, daß die Konflikte und Verteilungskämpfe innerhalb der Gesellschaft den Staat unmittelbar berührten, weil dieser sowohl in seiner Funktion als dominierender Wirtschaftsagent als auch wegen seiner Vereinnahmung durch die „neopatrimonialistische“ (Mansilla) Machtelite unmittelbar in die sozialen Konflikte einbezogen war. Als Ausweg zur Konfliktvermeidung erschien lange Zeit nur die Ausweitung der Kapazität des Staates zur Inkorporation neu aufkeimender sozialer Interessen. Diese Logik aber führte in die Sackgasse.

Als Ausweg erscheint nun die Neufassung der Partizipationsmechanismen über neue institutionelle Kanäle, die einerseits den sozialen Konflikt steuern und andererseits Zugang zu staatlichen oder öffentlichen Instanzen schaffen. Der politischen Dezentralisierung kommt in diesem Kontext eine spezielle Bedeutung zu. Dabei geht es um zweierlei: Einerseits muß die Institutionalisierung von Partizipationsmechanismen, die auf regionaler oder lokaler Ebene in der Regel noch recht unvollständig sind, durchgesetzt werden. Andererseits ist in Rechnung zu stellen, daß sich die soziale oder politische Basis häufig auf regionaler oder lokaler Ebene selbst noch im Prozeß der Konstituierung befindet; Boisier hat daraus die Forderung erhoben, die politisch-territoriale Dezentralisierung zu nutzen, um „die Regionen politisch zu konstituieren“<sup>28</sup>. Er betrachtet das als einen Neuanatz der Verteilung der politischen Macht in der Gesellschaft, „als eine Art neuer ‚Gesellschaftsvertrag‘ zwischen Staat und Gesellschaft“.

Gewiß kann man den Empfehlungen von Boisier beipflichten. Und in den vergangenen Jahren haben sich gerade auf lokaler Ebene mit der Stärkung der Kommunen in vielen Ländern Entwick-

---

27 Enzo Faletto, La especificidad del Estado en América Latina, in: Revista de la CEPAL, 38 (1989), S. 79. Zu dem immer wieder neu erörterten Thema Staat – Gesellschaft vgl. Julio Cotler (Hrsg.), Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina, Lima 1990.

28 S. Boisier (Anm. 13), S. 147.

lungen vollzogen, die über die bloße Übertragung von Planungsfunktionen oder von sozialen Dienstleistungen auf die Gemeinden hinausgehen<sup>29</sup>. Die Kommunen haben vielfach eine Stärkung der Selbstverwaltung und auch der örtlichen Partizipationsmechanismen erfahren. Das kann der Anfang einer politischen Dezentralisierung werden. Doch bis zu dem von Boisier erhofften neuen Gesellschaftsvertrag und der gründlichen Wandlung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft ist noch ein weiter Weg.

---

## V. Dezentralisierung – eine entwicklungspolitische Alternative?

---

Lateinamerika hat 500 Jahre nach Kolumbus zwei große Probleme zu lösen: die Konsolidierung der gerade wieder zurückgewonnenen Demokratien als Grundlage für die Verwirklichung von Freiheit und Menschenrechten und die Überwindung der Wirtschafts- und vor allem sozialen Krise zur Sicherung eines menschenwürdigen Lebens für die Masse der Bevölkerung. Es ist das aber ein Thema, das in den vergangenen Jahrzehnten mit Regelmäßigkeit und unter sich wandelndem Blickwinkel behandelt wurde<sup>30</sup>.

Die Überwindung des staatlichen Zentralismus durch Dezentralisierung erscheint mittlerweile als eines der Instrumente zur Lösung der Entwicklungsprobleme. Doch die Fortschritte hinsichtlich der administrativen und vor allem auch politischen

---

29 Vgl. die Bestandsaufnahme in Jordi Borja et al., *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Santiago 1989; s. a. Detlev Nolte, *Gobiernos locales y participación política en América Latina: procesos de descentralización y cambios electorales*, Hamburg 1991 (mimeo).

30 Vgl. Manfred Mols, *Demokratie in Lateinamerika*, Stuttgart u. a. 1985.

Dezentralisierung wurden noch nicht so weit vorangetrieben, um daraus endgültige Schlußfolgerungen über das Entwicklungspotential von Dezentralisierungsmaßnahmen ziehen zu können. Das hängt mit dem Beharrungsvermögen der zentralistischen Traditionen<sup>31</sup> zusammen, die sich in staatlichen Strukturen sowie in den Einstellungen vieler Entscheidungsträger wiederfinden, aber auch mit der mangelnden Erfahrung im Umgang mit diesem Instrument. Die Hoffnung, daß Dezentralisierung gleichwohl ein vernünftiger Entwicklungsbeitrag sein kann, stützt sich noch sehr auf allgemeine Überlegungen über die Gestaltung staatlicher Ordnung, die sich natürlich überwiegend aus dem westlichen Vorbild speisen, aber mittlerweile doch auch in Lateinamerika stark rezipiert werden<sup>32</sup>. Deshalb dürften mittelfristig die Dezentralisierungsmaßnahmen eher noch zunehmen – und sollten von der Entwicklungszusammenarbeit unbedingt unterstützt werden<sup>33</sup>. Sergio Boisier hat die mit diesem Konzept verbundene Absicht gut zusammengefaßt: „Dezentralisierung: ein Zeitzeichen, ein neues Vertragsverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, ein Fundament für einige soziale Utopien, aber in einem unmittelbaren Sinn, ein Mittel für politische Aktion, das entmystifiziert, Neubewertet, geklärt und in den Dienst einer wahren Demokratie gestellt werden muß. Das wird nur möglich sein über eine Dialektik zwischen Staat und Gesellschaft.“<sup>34</sup>

---

31 Vgl. C. Véliz (Anm. 1), S. 303.

32 Vgl. H. F. Illy/K. Schimitzek (Anm. 13); D. Rondinelli/J. S. Mc Cullough/R. W. Johnson (Anm. 13); J. Borja (Anm. 18). Niemand vertritt dabei übrigens die Auffassung, Dezentralisierung sei „Allheilmittel“ für alle Entwicklungsprobleme, wie C. A. de Mattos (Anm. 13) etwas polemisch unterstellt.

33 In diesem Sinne fördert die Konrad-Adenauer-Stiftung ein Pilotprojekt zur Ausbildung von Angestellten der dezentralisierten Verwaltung in Chile, das vom Autor betreut wird.

34 S. Boisier (Anm. 15), S. 40.

## Wirtschaftliche Probleme und Chancen für Lateinamerika

Während in Argentinien, Brasilien, Chile und einigen anderen Ländern die Militärregierungen zurückgetreten sind und demokratische Institutionen aufgebaut werden, hat Lateinamerika auch hinsichtlich seiner wirtschaftlichen Entwicklung einen wichtigen Wendepunkt erreicht. Nach einem Jahrzehnt des finanzpolitischen Krisenmanagements haben die meisten Wirtschaften wieder Schwung. Interne Wirtschaftsreformen sowie eine weitgehende Verbesserung des Investitionsklimas geben der Region derzeit die besten wirtschaftlichen Aussichten seit Jahren. Auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsbeziehungen wächst insbesondere die Rolle der Vereinigten Staaten in einem globalen Wirtschaftssystem, das von einem schärferen Wettbewerb bei der Suche nach Absatzmärkten und Kapitalersparnissen gekennzeichnet ist.

---

### I. Zur Position Lateinamerikas in der Weltwirtschaft

---

Das Bruttosozialprodukt Lateinamerikas (einschließlich der Karibik) belief sich 1990 auf etwa 940 Mrd. US-Dollar, bei einer Bevölkerung von rund 450 Mio. Obwohl die Region damit vor Osteuropa und Afrika liegt, sind die meisten Länder Lateinamerikas als relativ arm einzustufen. Hinter dieser Durchschnittszahl verbergen sich erhebliche Unterschiede zwischen Ländern wie Bolivien, Guayana, Haiti und Peru, die zu den ärmsten Entwicklungsländern gehören, und Brasilien, Argentinien, Mexiko und Kolumbien als den vier großen Regionalmächten und wirtschaftlichen Schwellenländern der Region mit einem fortgeschrittenen Stand der Industrialisierung sowie vergleichsweise hohen Pro-Kopf-Einkommen.

Bis Ende der siebziger Jahre konnten die Wirtschaften der Region mit einer Durchschnittsrate von 5,9 Prozent ein hohes Wirtschaftswachstum erzielen (vgl. Tabelle 1). Mit Beginn der achtziger Jahre kam es jedoch zu einer schweren Wirtschaftskrise, von der sich die meisten Länder der Region erst heute zu erholen beginnen. Als Resultat dieser Entwicklung hat sich der Lebensstandard bei wachsender Bevölkerung verschlechtert. Mit

einer durchschnittlichen Höhe von 1948 US-Dollar liegt das Bruttosozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung heute unter dem Niveau vor Beginn der achtziger Jahre.

Vergleicht man Lateinamerika mit anderen Regionen, so fällt vor allem die schwache Außenhandelsintensität auf. Auf die Region entfallen nur 3,9 Prozent des Weltexports bzw. 15 Prozent der Ausfuhren der Entwicklungsländer. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, konzentrieren sich die Handelsbeziehungen Lateinamerikas auf die Industrieländer; dieser Trend hat sich in den letzten Jahren wieder verstärkt. Die Vereinigten Staaten sind der bei weitem wichtigste Exportmarkt für praktisch alle lateinamerikanischen Länder und haben diese Position in den achtziger Jahren noch ausgebaut. Umgekehrt ist als Absatzmarkt für die Vereinigten Staaten die Region jedoch weniger wichtig. Im Unterschied zum nördlichen Nachbarn hat Lateinamerika seine insgesamt schwächeren Handelsverbindungen mit Westeuropa nicht weiterentwickeln können. Von den EG-Ländern haben Spanien, Frankreich, Italien und vor allem die Bundesrepublik besonders enge Wirtschaftsbeziehungen mit der Region. Brasilien, Argentinien, Mexiko, Kolumbien, Chile und Venezuela sind die wichtigsten Handelspartner der EG. Japan hingegen spielt im Außenhandel Lateinamerikas eine untergeordnete Rolle.

Aber selbst untereinander verbindet die lateinamerikanischen Wirtschaften nur ein schwacher Handelsaustausch. Im Vergleich zum Binnenhandel in der EG, der sich 1989 auf 640 Mrd. US-Dollar belief, erreichte der intraregionale Handel Lateinamerikas trotz dessen größerer Bevölkerung (450 Mio.) nur 294 Mrd. US-Dollar. Die Gründe hierfür liegen teils im Fehlen von komplementären Produktionsstrukturen der einzelnen Länder, teils aber auch in den politischen Konflikten der Länder untereinander. Ideologische Differenzen und Guerillakriege trugen dazu bei, daß sich der Handel, insbesondere unter den zentralamerikanischen Ländern, im Laufe der achtziger Jahre um etwa die Hälfte verringerte.

Stärker noch als im Handel ist die außenwirtschaftliche Verflechtung und Abhängigkeit Lateinamerikas im finanzpolitischen Bereich. Der leichte Zugang zu den internationalen Kreditmärkten führte

**Tabelle 1: Reale Wachstumsraten (durchschnittlich und in Prozent)**

	1971-1980	1981-1987	1988	1989	1990	1991
<i>Lateinamerika</i>	5,9	1,4	0,1	0,5	-0,8	2,7
davon: Argentinien	2,5	-1,1	-3,5	-5,8	-0,7	5,0
Brasilien	8,6	2,5	-1,0	2,5	-5,1	0,0
Mexiko	6,7	0,9	1,6	3,4	4,1	4,8
Venezuela	5,9	1,4	0,1	0,5	-0,8	2,7

Quelle: Inter-American Development Bank, 1991 Annual Report, Washington 1992, S. 2.

**Tabelle 2: Bestimmungsraum der Exporte Lateinamerikas (als Prozent des Gesamtexports)**

	1970	1980	1987	1988	1989	1990
<i>Industrielländern</i>	74	64	63	69	69	70
davon: USA	32	32	34	36	37	38
EG (10)	26	22	19	22	22	22
Japan	5	4	5	6	5	6
<i>Entwicklungsländer</i>	19	27	21	23	23	21
Lateinamerika	17	21	14	14	15	14

Quelle: Eurostat, External Trade Statistical Yearbook, 1958-1990, Series 6A, Brüssel 1991, S. 135.

in den siebziger Jahren dazu, daß sich die Region zunehmend an das Ausland, insbesondere gegenüber Privatbanken in den USA, verschuldete. Mit Beginn der achtziger Jahre kam es zu Zahlungsschwierigkeiten, einer Reduzierung der externen Kapitalversorgung und damit zu einer schweren internen Finanzkrise. Von den 15 größten Schuldnerländern der Welt befinden sich 10 in Lateinamerika. Von den größeren lateinamerikanischen Volkswirtschaften blieb lediglich Kolumbien von der Krise verschont. Während die Region zur Finanzierung ihres Entwicklungsprozesses eigentlich Kapital aus den Industrieländern hätte importieren sollen, gab es aufgrund der Schuldenlast zwischen den Jahren 1983 und 1990 einen massiven Kapitaltransfer in die Industrieländer.

## II. Ursachen der Wachstumskrise in den achtziger Jahren

### 1. Die binnenmarktorientierte Entwicklungsstrategie der Nachkriegszeit

Nach dem Zweiten Weltkrieg verfolgten Regierungen in der Region eine stark binnenmarktorientierte Entwicklungsstrategie. Um die traditionell von der Produktion und dem Export von Rohstoff- und Agrargütern dominierten Wirtschaften (Öl in Venezuela, Ecuador, Mexiko, Kupfer in Chile, Eisenerz in Brasilien, Kaffee in Brasilien und Kolumbien) durch den Aufbau eines eigenen

verarbeitenden Gewerbes zu diversifizieren, wurden die einheimischen Märkte gegenüber billigeren ausländischen Industriegütereinfuhren abgeschottet. Diese Entwicklungsstrategie bewirkte eine rasche, durch staatliche Interventionen gelenkte Industrialisierung<sup>1</sup>. Dadurch gelang es insbesondere Argentinien, Brasilien, Kolumbien und anderen größeren Ländern, die Exportleistung bei Industriegütern (vor allem Fahrzeuge, Stahl und Produkte des Maschinenbaus) beachtlich zu steigern. Im Unterschied zur Mitte der sechziger Jahre, als Primärprodukte 58 Prozent und Industriewaren nur 12 Prozent der Exporte Lateinamerikas ausmachten, belief sich ihr Anteil Mitte der achtziger Jahre auf 41 bzw. 31 Prozent<sup>2</sup>. Brasilien und Mexiko liefern zum Beispiel einen Großteil der Gesamtausfuhren der Entwicklungsländer an Fahrzeugen.

Den Erfolgen dieser Industrialisierungsstrategie sind jedoch Defizite gegenüberzustellen. Der Expansionsschub der sechziger und siebziger Jahre wurde durch eine wachsende externe Verschuldung bzw. inflationäre Geldpolitik finanziert. Auslandskredite wurden für die Beschaffung von Rüstungsgütern verwendet. Mangelhafte Planung

1 Zu Fallstudien dieses Industrialisierungsprozesses in Brasilien, Mexiko und Argentinien im Vergleich zu Entwicklungsprozessen der Schwellenländer Ostasiens siehe Gary Gereffi/Donald L. Wyman, *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, N.J. 1990.

2 Vgl. Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America, 1990 Report*, Washington D.C. 1990, S. 6.

**Tabelle 3: Ausstehende Verbindlichkeiten<sup>1</sup> an das Ausland (in Mrd. US-Dollar)**

	1981	1982	1984	1986	1988	1990
<i>Lateinamerika</i>	297	334	378	411	429	432
davon: Argentinien	36	44	49	52	59	61
Brasilien	81	93	105	114	116	116
Mexiko	78	86	95	101	101	97
Venezuela	32	32	37	34	35	33

1 Summe von langfristigen und kurzfristigen externen Schulden einschließlich Zinsleistungsverzügen sowie Kredite des Internationalen Währungsfonds.

Quelle: World Bank, World Debt Tables, 1990-92; Schätzungen der Inter-American Development Bank.

führte oft zu ambitiösen, aber unzureichend produktiven Industrieinvestitionen, während der Staat in die ländliche Entwicklung, in die Ausbildung und in die Gesundheitsversorgung für die rapide wachsenden städtischen Ballungszentren zu wenig investierte<sup>3</sup>. Im sozialen Bereich kam es zu einer ausgeprägt ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung und einem damit verbundenen Mangel an nationaler Solidarität.

## 2. Die Verschuldungskrise der achtziger Jahre

Der Rückgang der Rohstoffpreise, steigende Zinsen und nicht zuletzt die Rezession in den Industrieländern lösten zu Beginn der achtziger Jahre in den hochverschuldeten Ländern Lateinamerikas eine akute Finanzkrise aus. Um sich weitere Finanzierungsmittel sichern zu können, sahen sich die einzelnen Regierungen gezwungen, wirtschaftspolitische Stabilisierungsprogramme durchzuführen.

Die achtziger Jahre sind zu Recht als ein „verlorenes Jahrzehnt“ für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Region anzusehen. Einkommen und Beschäftigung gingen zurück. Bereits vorher chronisch hohe Inflationsraten beschleunigten sich weiter und erreichten 1990 für die Region insgesamt eine Rekordhöhe von 700 Prozent, für Brasilien und Argentinien sogar mehr als 3 000 und für Peru und Nicaragua mehr als 7 000 Prozent. Da nationale Ersparnisse dem Schuldendienst dienen mußten, wurde die Investitionspolitik vernachlässigt. Dies traf im Außenbereich mit einer drastischen Einschränkung der Einfuhren und Förderung von Exporten zusammen, mit deren Hilfe die Regierungen Handelsbilanzüberschüsse erwirtschaften wollten.

Die wiederholten Umschuldungsverhandlungen zwischen Banken und Schuldnerländern verzögerten jedoch nur die Lösung dieses Problems. Die

Banken wollten keine Neukredite vergeben, während die Schuldnerländer allein mit ihren Exportüberschüssen den Schuldendienst nicht zu gewährleisten vermochten. Ein Durchbruch erfolgte erst mit dem sogenannten „Brady Plan“ von 1989. Mit dieser Initiative akzeptierte die amerikanische Regierung die Notwendigkeit einer effektiven Reduzierung der Schulden als Voraussetzung einer Wirtschaftserholung der Region und begann, auf die Privatbanken im eigenen Land in diese Richtung Druck auszuüben. Seit 1990 haben Mexiko, Costa Rica, Venezuela und Uruguay mit ihren jeweiligen Gläubigerbanken entsprechende Abkommen geschlossen. Wichtige Abkommen zur Reduzierung ausstehender Regierungskredite werden inzwischen auch durch den sogenannten Pariser Klub der wichtigsten Gläubigerländer ausgehandelt.

Bisher ist es jedoch nicht gelungen, den Schuldenberg abzutragen (vgl. Tabelle 3). Mit Auslandsobligationen, die sich für die Region insgesamt auf rund 430 Mrd. US-Dollar belaufen, hat sich die externe Verschuldungsquote zu Beginn der neunziger Jahre gerade zu stabilisieren begonnen. Geändert hat sich vor allem die Schuldenstruktur, denn neue Kredite von öffentlichen Institutionen wie Weltbank und Internationaler Währungsfonds haben die sich zurückziehenden ausländischen Privatbanken als Gläubiger ersetzt. Zwölf Länder sind mit rund 26 Mrd. US-Dollar bei ihrer Schuldentilgung in Verzug. Diese beläuft sich immer noch auf durchschnittlich 30 Prozent der Exporterlöse und bleibt insbesondere für die ärmeren Volkswirtschaften in Zentralamerika eine schwere Belastung.

## III. Zum Stand des internen Anpassungsprozesses

Die Unterbrechung der externen Kapitalversorgung erforderte nicht nur finanzpolitische Stabilisierungsmaßnahmen, sondern löste auch ein gene-

<sup>3</sup> Vgl. Miguel Urrutia, Twenty-Five Years of Economic Growth, 1960-1985, in: Miguel Urrutia (Hrsg.), Long-term trends in Latin American Economic Development, Inter-American Development Bank, Washington D.C. 1991, S. 23-80.



**Tabelle 4: Bruttoinvestitionen (durchschnittliche Jahreszunahme in Prozent)**

	1971-1980	1981-1989
<i>Lateinamerika</i>	7,3	- 3,2
davon: Argentinien	3,7	-11,5
Brasilien	9,5	- 1,3
Mexiko	8,6	- 3,6
Venezuela	4,6	- 7,0

Quelle: Inter-American Development Bank (Anm. 2), S. 267.

relles Überdenken der bisherigen Entwicklungsstrategie aus. Es gibt heute einen bemerkenswert breiten Konsensus unter den meisten Regierungen Lateinamerikas hinsichtlich der Notwendigkeit, sich wirtschaftspolitisch am freien Wettbewerb und an der Stärkung des Privatsektors auszurichten.

### 1. Reduzierung der Rolle des Staates

Eine Konsequenz früherer Entwicklungspolitik war, daß der Staat seine Rolle in der Wirtschaft ausweitete. Dies ist aus den öffentlichen Ausgaben ersichtlich, die zwischen 1970 und 1982 in Mexiko von 22 auf 46 Prozent des Bruttosozialprodukts, in Peru von 24 auf 60 Prozent und in Argentinien und Venezuela noch stärker stiegen<sup>4</sup>. Da die Einnahmen des Staates damit nicht Schritt halten konnten, kam es zu steigenden Haushaltsdefiziten, die in den achtziger Jahren schließlich nicht mehr finanziert werden konnten.

Mit der Wende zu einer restriktiven Finanzpolitik haben die Regierungen beachtliche Anstrengungen unternommen, die öffentlichen Ausgaben zu kürzen, die Einnahmenstruktur zu verbessern und den öffentlichen Sektor zu verkleinern. Eine wachsende Anzahl von Regierungen ist dazu übergegangen, staatliche Betriebe zu privatisieren. Mexiko hat die Hälfte seiner Staatsunternehmen bereits in Privateigentum überführt, einschließlich der Telefongesellschaft, Stahlindustrie, Hotelketten und Versicherungen. Auch die 1982 verstaatlichten Banken werden reprivatisiert. Argentinien hat seine Telefon- und Fluggesellschaften sowie die Rechte zur Erhebung von Nutzungsgebühren für wichtige Straßen veräußert; es will außerdem die staatliche Ölgesellschaft verkleinern. Selbst Brasilien hat nach einigen schweren Anläufen begonnen, öffentliche Unternehmen in der Stahlbranche zu veräußern und den Wettbewerb auf dem Petroleummarkt durch Privatisierung von Teilbereichen wie Transport, Verarbeitung und Import zu stärken. Die Fortschritte sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich, zumal die eigenen Kapitalmärkte schwach entwickelt sind und nationalistische Bewegungen immer noch einen starken Einfluß ausüben.

Diese Veräußerungen haben beträchtliche Einsparungen bei den staatlichen Ausgaben bewirkt und zur weitgehenden Sanierung der strukturellen Haushaltsdefizite beigetragen. Damit wird Spielraum geschaffen, um öffentliche Mittel verstärkt zur Verbesserung der sozialen Lebensumstände einzusetzen. Denn aufgrund wachsender Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung, bei sinkenden Reallöhnen und reduzierten staatlichen Sozialleistungen, ist der Anteil der in extremer Armut lebenden Bevölkerung seit 1980 gestiegen. Lebten 1980 rund 112 Mio. Lateinamerikaner (35 Prozent der Haushalte) unterhalb der Armutsgrenze, stieg diese Zahl bis 1986 auf 164 Mio. (38 Prozent der Haushalte)<sup>5</sup>.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist davon auszugehen, daß Privatisierung und andere Maßnahmen zur Stärkung des Privatsektors zu einer höheren Produktivität, niedrigeren Kosten und nicht zuletzt zu besseren Dienstleistungen führen und damit zur Wettbewerbsfähigkeit der Region in der Weltwirtschaft beitragen. Dies setzt jedoch eine weitere Verbesserung des Investitionsklimas für in- und ausländisches Privatkapital voraus.

Die Notwendigkeit vergangener Jahre, die Inlandsersparnisse für den Schuldendienst zu verwenden, hat einen enormen Nachholbedarf im Investitionsbereich zur Folge. Die Investitionsdynamik ließ in den achtziger Jahren so stark nach, daß die Investitionsquote (Anteil der Investitionen am Bruttoinlandsprodukt) für die gesamte Region von 22 auf 14 Prozent sank<sup>6</sup>. Während die Bruttoinvestitionen in den siebziger Jahren um jährlich 7,3 Prozent zunahmen, fielen sie im Zeitraum 1981 bis 1989 um 3,2 Prozent, in einzelnen Ländern wie Argentinien sogar noch stärker (vgl. Tabelle 4). Die wirtschaftliche Lage wurde ferner dadurch erschwert, daß die politischen und wirtschaftlichen Unsicherheiten der achtziger Jahre viele lateinamerikanische Bürger veranlaßte, ihr Vermögen ins Ausland zu transferieren. Diese Kapitalflucht hat die Region

4 Vgl. Shahid Husain, *Reviving Growth in Latin America*, in: *Finance and Development*, 26 (1989) 2, S. 2f.

5 Vgl. Inter-American Development Bank (Anm. 2), S. 25-28.

6 Vgl. ebd., S. 267, Tabelle B-5.

um schätzungsweise 100 bis 300 Mrd. US-Dollar ärmer gemacht<sup>7</sup>.

## 2. Öffnung der Märkte für Handel und Investitionen

Die Erwirtschaftung ansehnlicher Handelsbilanzüberschüsse zur externen Devisenbeschaffung ist bisher weitaus mehr durch die Drosselung der Importe erfolgt als durch eine Steigerung der Exporte. Wies Lateinamerika 1981 ein Handelsbilanzdefizit von 6 Mrd. US-Dollar auf, so erwirtschaftete die Region in den darauffolgenden Jahren einen beständigen Exportüberschuß, der sich 1990 auf 26 Mrd. US-Dollar belief. Während sich die Exporte von 100 Mrd. US-Dollar im Jahr 1981 zunächst auf 79 Mrd. US-Dollar im Jahr 1986 verringerten und in den folgenden Jahren auf 126 Mrd. US-Dollar im Jahr 1990 wieder anstiegen, fielen die Importe zwischen 1981 und 1986 von 105 Mrd. auf 63 Mrd. US-Dollar und erreichten 1990 gerade den Wert von 1981<sup>8</sup>. Da sich die Einfuhren vorwiegend aus Kapitalgütern und zur Industrieproduktion erforderlichen Rohstoffen und Zwischenprodukten zusammensetzen, ist durch ihre Drosselung jedoch der Industriesektor geschwächt worden.

Die Bemühungen um eine Ankurbelung der Investitionen, die für Wiederaufbau und Modernisierung einer vernachlässigten industriellen Infrastruktur unerlässlich sind, haben in den letzten Jahren das Bewußtsein für Maßnahmen der Liberalisierung von Handel und Investitionen gestärkt. Mexiko hat in den letzten sieben Jahren seine Zölle drastisch reduziert; Argentinien hat seine Zölle in den letzten zwei Jahren von durchschnittlich 40 auf unter 10 Prozent gesenkt und andere Importbeschränkungen abgebaut; Brasilien hat sogar seinen geschützten Computermarkt für ausländische Anbieter zugänglicher gemacht.

Seitdem ausländische Privatbanken kaum noch langfristige Kredite vergeben, ist die Förderung von ausländischen Direktinvestitionen zu einem wichtigen Bestandteil der langfristigen Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung der Region geworden. Hatten politische Instabilitäten und eine intensive, oft von nationalistischen Vorbehalten gegen eine mögliche Gefährdung der politischen Souveränität durch ausländische Interessen geprägte staatliche Lenkung von Produktion und Handel bereits vor den achtziger Jahren das Inve-

stitionsrisiko erhöht, wurde Lateinamerika nach Ausbruch der Verschuldungskrise für ausländische Investoren nun vollends uninteressant. Hingegen konnten die Schwellenländer Asiens sowie Portugal und Spanien zwischen 1984 und 1989 jeweils ihre Direktinvestitionen aus dem Ausland verdoppeln<sup>9</sup>. In den letzten Jahren haben fast alle Länder ihre Investitionsbeschränkungen bzw. -auflagen (Exportauflagen, Mindestanteil an heimischen Vorprodukten) gelockert, um ausländischen Investoren zusätzliche Anreize zu geben.

Zur Verbesserung der Finanzlage Lateinamerikas bedarf es aber mehr als nur der Liberalisierung der eigenen Märkte. Erforderlich ist ferner ein verbesserter Zugang zu den Märkten der Industrieländer, auf denen Importrestriktionen in Bereichen wie Textil und Bekleidung, Lederwaren, Schuhe, Stahl und bei vielen Agrarprodukten der Ausnutzung der regionalen Wettbewerbsvorteile im Wege stehen. Es ist deshalb für diese Länder besonders wichtig, daß im Rahmen der laufenden Uruguay-Runde über Handelsliberalisierungsverhandlungen endlich konkrete Schritte erfolgen.

Der Wirtschaftsaufschwung von 1991 bestätigt, daß die internen Korrekturen sich auszahlen und neue Investitionszuversicht schaffen. Chile und Mexiko haben die weitgehendsten und bislang erfolgreichsten Liberalisierungsmaßnahmen unternommen. Argentinien und Brasilien müssen vor allem bei der Inflationsbekämpfung noch größere Erfolge erzielen. Die Inflationsrate für die gesamte Region sank im vergangenen Jahr bereits auf rund 200 Prozent und könnte in diesem Jahr eine zweistellige Ziffer erreichen. Die Börsenkurse in Argentinien, Chile, Mexiko und Venezuela sind in den letzten drei Jahren stark gestiegen. Die Möglichkeiten ausländischer Unternehmen, sich an der Privatisierung von staatlichen Unternehmen zu beteiligen, und die Öffnung zum Weltmarkt ziehen wieder vermehrt Investitionskapital aus den Industrieländern an. Betrug der Zufluß ausländischer Direktinvestitionen noch 1989 weniger als 5 Mrd. US-Dollar, so belief er sich 1991 bereits auf rund 14 Mrd.<sup>10</sup> Der Gesamtwert der amerikanischen Direktinvestitionen beispielsweise hat sich von 36,8 Mrd. US-Dollar im Jahr 1986 auf 72,5 Mrd. im Jahr 1990 verdoppelt, wovon Mexiko am meisten profitieren konnte<sup>11</sup>. Die Kapitalflucht der achtziger Jahre scheint sich ebenfalls umzukehren. Nach Jahren des Kapitalabzugs war Lateinamerika

7 Vgl. Glennon J. Harrison, *Capital Flight and highly indebted countries: An Analytical Survey of the Literature*, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C. 1991.

8 Vgl. International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, April 1987, S. 157, May 1991, S. 169, Washington D.C.

9 Vgl. *Fostering Foreign Direct Investment in Latin America*, Institute of International Finance, Washington D.C., Juli 1990, S. 1f.

10 Vgl. *Latin Economic Reform Spurs Direct Investment*, in: *Journal of Commerce* vom 21. Februar 1992, S. 1A.

11 Vgl. Walt Schaffer, *Enterprise for the Americas Initiative Offers New Trade, Investment Opportunities*, in: *Business America* vom 23. März 1992, S. 2f.

im vergangenen Jahr wieder ein Nettokapitalimporteur<sup>12</sup>.

Für die Wirtschaftserholung der Region ausschlaggebend sind jedoch die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die die Industrieländer in der Hand haben. Hier zeigen die Entwicklungen der letzten Jahre, daß der Spielraum für Wachstumsimpulse von außen nicht sehr groß ist.

---

## IV. Neue Entwicklungen in den Außenwirtschaftsbeziehungen

---

### 1. Probleme auf dem Weltmarkt

Das Kreditrisiko bleibt ein Hindernis beim Zugang zu den internationalen Finanzmärkten. Doch hat sich zusätzlich seit Beginn der neunziger Jahre die globale Konkurrenz im Handel und bei der Kapitalversorgung verschärft. So sind die Vereinigten Staaten für die Bewältigung ihrer externen und internen Wirtschaftsungleichgewichte selbst auf die internationalen Handels- und Kapitalmärkte angewiesen und haben für finanzpolitische Hilfeleistungen kaum noch Spielraum. Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes bindet Ressourcen in Westeuropa, und die Investitionsbedürfnisse in den osteuropäischen Wirtschaften steigern zusätzlich die Nachfrage nach verfügbarem Kapital. Unterdessen steigt in den lateinamerikanischen Ländern zwar der Wille zu Handelsliberalisierungsmaßnahmen, aber die Erschließung von neuen Handelsverbindungen ist schwierig. Die Exportaussichten werden durch das niedrige Wirtschaftswachstum in den Industrieländern, durch niedrige Rohstoffpreise und nicht zuletzt durch den noch offenen Ausgang der Verhandlungen über eine Handelsliberalisierung im GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) in Frage gestellt. Diese Unsicherheitsfaktoren haben bewirkt, daß das Interesse an einer Vertiefung der Außenwirtschaftsbeziehungen insbesondere zu den Vereinigten Staaten (als dem wichtigsten Wirtschaftspartner) sowie an einer stärkeren regionalen Integration erheblich gestiegen ist und seit 1990 konkrete Schritte in diese Richtung unternommen wurden.

### 2. Ansätze zur regionalen Handelsintegration

Bereits in den sechziger und siebziger Jahren experimentierten lateinamerikanische Regierungen mit wirtschaftlichen Integrationsprogrammen (LAFTA, Andean Pact, Central American Common Market). Obwohl viele nationale Märkte für effiziente

Industrieproduktionen zu klein sind, fehlte bei diesen Vorhaben der politische Wille, die mit einer Rationalisierung auf regionaler Ebene verbundenen Anpassungen nationaler Produktionsstrukturen durchzusetzen. Insbesondere die größeren Länder befürchteten, daß ihre zukünftige industrielle Entwicklung nicht durch Eigenanstrengungen, sondern durch die politische Notwendigkeit einer Verteilung von Wachstumsgewinnen unter den teilnehmenden Wirtschaftspartnern bestimmt würden. Dies hatte unter anderem zur Folge, daß sich lange Zeit der intraregionale Austausch von Ernährungsgütern und Rohstoffen viel stärker entwickeln konnte als der von Fertigungswaren, für die einzelne Länder zum Schutz ihrer heranwachsenden Industrien hohe Zölle und andere Restriktionen beibehielten. Und was erreicht wurde, fiel in den achtziger Jahren der Schuldenkrise zum Opfer. Die Krise führte zu weiteren Importrestriktionen bei gleichzeitiger Steigerung der Exporte auf die Märkte der Industrieländer und bewirkte eine Reduzierung des intraregionalen Handels.

Derzeit gibt es für den Ausbau der regionalen Wirtschaftsbeziehungen wieder günstigere Bedingungen. Zum einen wird in der Schaffung größerer Regionalmärkte eine Möglichkeit gesehen, ein weiteres Zurückbleiben des Produktionsstandorts Lateinamerika zu verhindern, vor allem gegenüber den Schwellenländern im asiatischen Raum. Zum anderen gibt es hierfür neuerdings auch politische Unterstützung durch die amerikanische Regierung, die sich für die langfristige Schaffung einer Freihandelszone der gesamten westlichen Hemisphäre (d.h. des amerikanischen Doppelkontinents) ausgesprochen hat. Die Verhandlungen zwischen Mexiko, den Vereinigten Staaten und Kanada zur Bildung einer trilateralen Freihandelszone bilden den ersten Schritt in diesem Prozeß.

### 3. Die amerikanisch-mexikanische Freihandelsinitiative

Eine pessimistische Einschätzung der Möglichkeiten, seine Außenwirtschaftsbeziehungen mit Westeuropa ausbauen zu können, und die wachsende Sorge, von den sich bildenden regionalen Handelsblöcken in Nordamerika und Europa ausgeschlossen zu werden, veranlaßte Mexiko, die Bush-Administration 1990 – erfolgreich – um Verhandlungen über ein North American Free Trade Agreement (NAFTA) zu ersuchen<sup>13</sup>. Mexiko ist bereits der drittgrößte Handelspartner der USA. Etwa 70 Prozent seiner Gesamtausfuhren entfallen auf die USA, während es umgekehrt die Hälfte aller amerikanischen Ausfuhren nach Lateinamerika aufnimmt. Im Zuge einer verstärkten Exportförderung

---

12 Vgl. Optimism Spreads as Inflation Falls in Latin America, in: Washington Post vom 13. Januar 1992, S. A 10.

13 Vgl. M. Delal Baer, North American Free Trade, in: Foreign Policy, 70 (1991) 4, S. 134–149.

**Tabelle 5: Stundenlohn im verarbeitenden Gewerbe (Index USA = 100)**

	1975	1981	1985	1989
Mexiko	31	34	16	16
Hongkong	12	14	13	19
Südkorea	6	10	10	25
Singapur	13	17	19	22
Taiwan	6	11	12	25

Quelle: US-Bureau of Labor Statistics, International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing 1975-1989, US Department of Labor, Washington D. C., September 1990.

hat Mexiko seit Mitte der achtziger Jahre seinen bilateralen Handel mit den Vereinigten Staaten besonders stark ausbauen und dadurch eine besonders erfolgreiche Wachstumspolitik betreiben können.

Die Nähe zum eigenen Markt sowie die aus niedrigeren Löhnen resultierenden Kosteneinsparungen haben Mexiko als Produktionsort für amerikanische Hersteller attraktiv gemacht. Dies führte bereits in den sechziger und siebziger Jahren zum Aufbau der sogenannten „Maquiladora-Industrie“, d. h. von Montagefabriken entlang der amerikanisch-mexikanischen Grenze, die zumeist US-Firmen gehören und derzeit rund 500 000 Mexikaner beschäftigen. Fast 75 Prozent des bilateralen Handels bestehen aus Fahrzeugteilen, Elektronikprodukten, Maschinen und anderen Industriegütern im Rahmen des Maquiladora-Programms. Die meisten amerikanischen Großkonzerne, wie General Motors, Ford, Chrysler, General Electric, Lockheed und Honeywell, haben Maquiladoras. Mit insgesamt über 30 Fertigungsanlagen ist General Motors der größte Arbeitgeber in Mexiko, noch vor Pemex, dem staatlichen Ölmonopol<sup>14</sup>. Wenngleich sich diese Industrie für Mexiko als Quelle von Arbeitsplätzen und Exporterlösen erwiesen hat, sieht sich doch das Land dadurch auch wachsenden Problemen gegenüber: In den Grenzstädten ist die Infrastruktur überlastet, Luft- und Wasserverschmutzung nehmen zu.

Zwar ist das mexikanische Wirtschaftswachstum bisher vor allem auf die Maquiladora-Niederlassungen zurückzuführen, aber das Land ist heute aufgrund der sich global verändernden Lohnkostenrelationen insgesamt in einer guten Ausgangslage, um als Standort für arbeitsintensive Produktionen mit den südostasiatischen Schwellenländern konkurrieren zu können. Eine überbewertete Währung trieb die mexikanischen Löhne einst weit über das Durchschnittsniveau der Entwicklungsländer hinaus. Nach einem durch Abwertungen und Lohnkontrollen bewirkten drastischen Rückgang im Laufe der achtziger Jahre lie-

gen die mexikanischen Lohnkosten im verarbeitenden Gewerbe inzwischen deutlich unter den Lohnkosten in den dynamischen Volkswirtschaften Hongkongs, Singapurs, Taiwans und Südkoreas (vgl. Tabelle 5). Eine ähnliche Entwicklung ist auch für Brasilien und andere Länder der Region auszumachen. Insgesamt gesehen verschaffen überdurchschnittliche Erfolge beim Wirtschaftswachstum sowie die aus einer möglichen Freihandelszone mit den USA abzuleitenden Handelsvorteile Mexiko jedoch einen Vorsprung beim regionalen Wettbewerb um Investitionen.

Mexiko erhofft sich von der NAFTA zusätzliche Gewinne für Handel und Direktinvestitionen, die eine geographisch ausgeglichene Entwicklung seiner Wirtschaft fördern und der starken Migration arbeitssuchender Mexikaner in die Vereinigten Staaten entgegenwirken könnten. Für die US-Wirtschaft, so eine Studie der amerikanischen Handelskommission, würde das NAFTA unmittelbar weder besondere Belastungen noch Vorteile bringen<sup>15</sup>. Dennoch stoßen die seit 1991 laufenden Verhandlungen auf große Vorbehalte. Insbesondere die amerikanischen Gewerkschaften befürchten, daß billige mexikanische Einfuhren die Löhne im eigenen Land drücken und zu Entlassungen führen würden. Andere Einwände beziehen sich auf vermeintliche unfaire Vorteile, die Mexiko aufgrund seiner mangelhaften Arbeitsrechtsbestimmungen sowie Sicherheits- und Umweltschutzauflagen als Produktionsstandort amerikanischer Firmen haben könnte. Ein weiterer Streitpunkt ist, inwieweit das NAFTA den Zugang zum amerikanischen Markt auch für die derzeit verstärkt in Mexiko investierenden Drittländer erleichtern würde.

15 U.S. International Trade Commission, *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*, Washington D.C. 1991. Nach dieser Studie würde ein Freihandelsabkommen mit Mexiko nur drei Wirtschaftszweige – Gartenbau, Thunfisch und bestimmte Glasprodukte – besonders starkem Wettbewerbsdruck aussetzen. Die Auswirkungen für die amerikanische Autoindustrie werden als unsicher eingeschätzt, und für eine Reihe von Sektoren der US-Landwirtschaft würde ein Freihandelsabkommen zusätzliche Exportgewinne verschaffen.

14 Vgl. Philip Mirowski/Susan Helper, *Maquiladors: Mexico's Tiger by the Tail?*, in: *Challenge*, Mai/Juni 1989, S. 26.

Diese Sorge gilt insbesondere Japan. Die Forderung der amerikanischen Textil- und Autoindustrie nach strikten Ursprungsregelungen für die Freihandelsprodukte – um zu verhindern, daß Waren mit billigen asiatischen Produktkomponenten über Mexiko zollfrei nach Amerika gelangen – steht im Gegensatz zu den Bemühungen Mexikos, sich einen möglichst großen Zufluß von Auslandskapital zu verschaffen.

Die Bush-Administration versucht sich die politische Unterstützung für das Abkommen zu sichern, indem sie hohe Anforderungen an eine Liberalisierung des mexikanischen Marktes stellt. Obwohl es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sicher ist, ob der amerikanische Kongreß das möglicherweise noch in diesem Jahr zustande kommende Abkommen bewilligen wird, hat die Verhandlungsinitiative bereits wirtschaftliche Antriebskräfte in Gang gesetzt. Die Direktinvestitionen in Mexiko steigen. Amerikanische Firmen haben damit begonnen, Teilproduktionen aus den asiatischen Schwellenländern nach Mexiko zu verlegen und neben weiteren Maquiladora-Fabriken auch vollständig integrierte Produktionsanlagen aufzubauen.

#### 4. Die „Enterprise-for-the-Americas“-Initiative

Seitdem die Kennedy-Administration vor 30 Jahren die sogenannte „Alliance for Progress“ verkündete, ist keine politische Initiative der Vereinigten Staaten auf soviel positive Resonanz in der Region gestoßen wie die von Präsident Bush im Juni 1990 verkündete sogenannte „Enterprise-for-the-Americas“-Initiative (EAI). Nachdem Lateinamerika früher hauptsächlich aus sicherheitspolitischen Gründen von vitaler Bedeutung für die nationalen Interessen der Vereinigten Staaten war, will Washington nun dessen wirtschaftlichen Problemen mehr Aufmerksamkeit schenken.

Die im Rahmen der EAI angebotene Wirtschaftskooperation umfaßt drei Komponenten. Erstens erklären die USA sich bereit, mit einzelnen Ländern einen Nachlaß ihrer Schulden bei der US-Regierung, die sich für die Region auf insgesamt 12 Mrd. US-Dollar belaufen, auszuhandeln. Dies würde vorwiegend den karibischen und zentralamerikanischen Ländern zugute kommen, deren Schulden sich weitgehend aus öffentlichen Krediten der USA zusammensetzen. Zweitens soll ein neuer Investitionsfonds der Inter-American Development Bank private Investitionsprojekte in Ländern finanzieren helfen, die ihre Investitionspolitiken bereits weitgehend liberalisiert haben. Drittens hat sich die Bush-Regierung bereit erklärt, nach Mexiko auch mit anderen Ländern Freihandelsabkommen auszuhandeln, mit dem langfristigen Ziel, eine Freihandelszone der gesamten westlichen Hemisphäre zu schaffen.

Das amerikanische Eigeninteresse an einer Wirtschaftserholung der Region ist nicht zu übersehen. Nachdem der wirtschaftliche Zusammenbruch der Region das eigene Bankensystem geschwächt und die USA Exporte sowie Arbeitsplätze gekostet hat, werden Lateinamerika und die Karibischen Inseln heute als der regionale Markt mit den besten Chancen für die Verstärkung der eigenen Exportleistung und internationalen Wettbewerbsfähigkeit eingeschätzt. In den exportabhängigen Wirtschaften Asiens wird das stärkere außenwirtschaftspolitische Engagement der USA in Lateinamerika angesichts der schwierigen Handelsliberalisierungsgespräche im GATT mit Sorge verfolgt. Die Europäer haben die US-Initiative hingegen begrüßt. Um zu zeigen, daß sie ihre globalen Verpflichtungen trotz der Entwicklungen in Osteuropa weiterhin wahrnehmen wird, hat die EG in den letzten Jahren bereits ihre Entwicklungshilfeleistungen für die ärmeren lateinamerikanischen Länder erhöht, und sie wird sich in einem begrenzten Rahmen auch an der Finanzierung des US-Plans beteiligen. Unter den Regierungen Lateinamerikas hat die EAI hohe Erwartungen auf eine schnelle Verbesserung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit den USA geweckt. Vor allem die ärmeren Länder in der Karibik und in Zentralamerika befürchten jedoch zu Recht, daß ein amerikanisch-mexikanisches Freihandelsabkommen sie um ihre derzeitigen Exportvorteile aus verschiedenen Handelspräferenzabkommen mit den USA bringen wird.

Obwohl vor allem die Bildung einer Freihandelszone die Wirtschaftsleistung und Wettbewerbsfähigkeit der Region stärken würde, wird sich diese Vision vor Ende dieses Jahrzehnts kaum umsetzen lassen. Als ersten Schritt haben die Vereinigten Staaten inzwischen mit fast allen Staaten Lateinamerikas bilaterale Rahmenabkommen zur Behandlung von Handels- und Investitionsfragen abgeschlossen. Für die finanzpolitische Komponente des Schuldennachlasses und der Investitionsförderung steht das notwendige Placet des amerikanischen Kongresses noch aus. Zumindest auf kurzfristige Sicht liegt damit die Bedeutung der EAI hauptsächlich in der Funktion, die lateinamerikanischen Regierungen zur Fortsetzung ihrer eigenen Liberalisierungspolitik anzuhalten.

Die EAI hat mehrere Länder Lateinamerikas dazu motiviert, neue Abkommen zur Stärkung regionaler Handelsbeziehungen zu vereinbaren und die Zeitpläne zur Verwirklichung bereits bestehender Integrationsvorhaben zu beschleunigen. Die Andenstaaten Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru und Venezuela wollen noch in diesem Jahr eine Freihandelszone bilden. Der Plan sieht gemeinsame Außenzölle sowie die Liberalisierung der Investitionspolitiken und die gegenseitige Anerken-

nung von Rechten an geistigem Eigentum vor. Im März 1991 vereinbarten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay die Schaffung eines gemeinsamen Marktes (MERCOSUR) bis Ende 1994. Mexiko, Kolumbien und Venezuela wollen bis 1995 ebenfalls alle Beschränkungen im gegenseitigen Handel abbauen. Diese Bemühungen verschiedener Staatengruppen befinden sich zumeist noch in den Anfängen. Sie könnten die Schaffung einer Freihandelszone der gesamten westlichen Hemisphäre jedoch beschleunigen, zumal die bereits erfolgte Stärkung des Privatsektors die Integrationspolitik erleichtert und die Vereinigten Staaten es ihrerseits vorziehen, über eine Liberalisierung des gegenseitigen Handelsaustausches mit Ländergruppen zu verhandeln. Sollte das Freihandelsabkommen mit Mexiko nicht zustande kommen, würde dies wohl auch das Ende der EAI bedeuten.

---

## V. Langfristige Perspektiven

---

Rund zehn Jahre nach Ausbruch der Verschuldungskrise scheint der Anfang einer neuen Wachstumsphase endlich erreicht zu sein. Zwar ist das Schuldenproblem keineswegs gelöst, doch haben eine verstärkte Exportorientierung, der Abbau von Haushaltsdefiziten und erste Erfolge bei der Mobilisierung von Investitionen den Spielraum für eine Senkung der Schuldenbelastung erweitert.

Derzeit liegt das Wirtschaftswachstum der Region noch weit unter der Leistung, die notwendig ist, um die Schulden abzubauen und gleichzeitig den Lebensstandard der Bevölkerung verbessern zu können. Soll die politische und soziale Stabilität bewahrt werden, werden die Regierungen sich jedoch verstärkt um eine Minderung der sozialen Not bemühen müssen. Die Ereignisse in Haiti, der Militärputschversuch in Venezuela und die jüngste Regierungskrise in Peru sind in diesem Sinne als Warnung zu verstehen.

Wenn sich der Wirtschaftsaufschwung in den kommenden Jahren fortsetzen soll, ist eine weitere Verbesserung der Kapitalversorgung von außen erforderlich. Da die derzeitigen Privatisierungsmaßnahmen nur begrenzt als Kapitalquelle dienen können und die meisten Länder ihre Bonität auf den internationalen Kreditmärkten erst wiederherstellen müssen, geht es hierbei vor allem um Sicherung von Direktinvestitionen. Die Bemühungen um regionale Integration sind als ein Zwischenschritt in die Richtung einer besseren Integration der Region in die Weltwirtschaft durchaus zu begrüßen und können zusätzliche Wachstumsimpulse liefern. Sollten die im Rahmen der Uruguay-Runde laufenden Bemühungen um eine Liberalisierung des Welthandels fehlschlagen, könnte Lateinamerika wenig Alternativen haben, um sich weiteren Zugang zu den Märkten der Industrieländer zu verschaffen. Unter diesen Bedingungen wäre es allerdings unwahrscheinlich, daß die Region auf den Pfad des hohen Wirtschaftswachstums der Nachkriegszeit zurückfindet.

## Interamerikanische Beziehungen im Zeichen turbulenter Interdependenz

Die gegenwärtigen Feierlichkeiten zur 500jährigen Entdeckung der „Neuen Welt“ vollziehen sich vor dem Hintergrund einer tiefgreifenden Veränderung internationaler Beziehungen, die auch das Gefüge der „westlichen Hemisphäre“ nicht unberührt gelassen hat. Parallel zur Diskussion um die Konturen der neuen Weltordnung mehrten sich gegenwärtig die Reflexionen um die Neugestaltung interamerikanischer Beziehungen<sup>1</sup>, nachdem Lateinamerika mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes seine strategische Relevanz für die USA weit hin verloren hat. Wohin driften die beiden Subkontinente der Neuen Welt? Wie gestalten sich die Nord-Süd-Beziehungen der westlichen Hemisphäre nach dem Zerfall der Sowjetunion und der Auflösung kommunistischer Bedrohungsvisionen im karibischen Becken und in Zentralamerika?

### I. Schatten der Vergangenheit

Die Geschichte der Begegnung des iberischen und des angelsächsischen Amerika ist überschattet von ungleicher Entwicklung und der Herausbildung stark asymmetrischer Interaktionsmuster und Machtpotentiale. Nicht zufällig wurde vor dem Hintergrund lateinamerikanischer Erfahrung im Umgang mit den USA das Paradigma der als „Dependencia“ bekannt gewordenen abhängigen Entwicklung entworfen. Der US-amerikanische Hegemonialanspruch über die westliche Hemisphäre fand seine erste deklaratorische Fassung in der Monroedoktrin (1823), deren faktische politische und militärische Bedeutung jedoch noch länger stark begrenzt blieb. Ein Abschirmen der Neuen Welt gegen europäische, d. h. spanische, französische oder russische Interventionen oder Einmischungen wäre der jungen amerikanischen Republik, die 1823 noch nicht über nennenswerte Streit-

kräfte verfügte, ohne Rückendeckung durch die britische Flotte kaum möglich gewesen. Dennoch waren die Vereinigten Staaten bereits im 19. Jahrhundert militärisch hinreichend schlagkräftig, um ihre durch den Erwerb Louisianas (1803) vorbereitete und später als „manifest destiny“ legitimierte Expansion nach Süden (Florida, Texas) und Westen (Arizona, New Mexico, Kalifornien) gegen iberische und mexikanische Besitzansprüche in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts durchzusetzen. Mit dieser Expansion beginnt das schicksalhafte Spannungsverhältnis, das die Beziehungen der USA mit Lateinamerika im 19. Jahrhundert überschattete.

Einst Vorbild für die lateinamerikanische Unabhängigkeitsbewegung, die sich Anfang des 19. Jahrhunderts (1808–1825) formierte, avancierten die USA zum Trauma der zerstrittenen, von inneren Kämpfen und Bürgerkriegen zerschissenen, noch ungefestigten neuen Staatsgebilde Lateinamerikas, die dank napoleonischer „Rückendeckung“<sup>2</sup> ihre Lösung von Spanien zwar frühzeitig erkämpften, dann aber darauf verzichteten, politische Separation mit postkolonialer gesellschaftlicher Modernisierung zu komplementieren und zu festigen<sup>3</sup>. Während sich die militärische Hegemonie der USA – vorbereitet durch den Sieg über Mexiko (1848) – im spanisch-amerikanischen Krieg (1898) und mit dem Zugriff auf Puerto Rico, Kuba und Panama (1903) bereits konsolidierte, gewann das ökonomische Einflußpotential der werdenden Weltmacht in Lateinamerika erst nach Abschluß des amerikanischen Bürgerkrieges (1865) Gewicht. Der Prozeß der Egalisierung und schließlich Verdrängung Großbritanniens als wirtschaftlicher Hegemonialmacht in Lateinamerika vollendete sich entsprechend verspätet um 1930 im Schatten der großen Weltwirtschaftskrise. Militärischer Interventionismus, programmatisch vorbereitet über den „Roosevelt Corollary“ zur Monroedoktrin (1904)<sup>4</sup>, und ökonomische Durchdringung

1 Vgl. Margaret Daly Hayes, *The U. S. and Latin America: A Lost Decade?*, in: *Foreign Affairs*, 68 (1989) 1, S. 180–198; Abraham F. Lowenthal, *Rediscovering Latin America*, in: *Foreign Affairs*, 69 (1990) 4, S. 27–41; José Augusto Guilhon Albuquerque, *Der Nord-Süd-Konflikt aus der lateinamerikanischen Sicht des Endes des Kalten Krieges*, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, *Auslandsinformationen*, (1991) 11, S. 65–71; Andrew Hurrell, *Latin America in the New World Order: a regional bloc of the Americas?*, in: *International Affairs*, 68 (1992) 1, S. 121–139.

2 1808 wurde die iberische Halbinsel erstmals von französischen Truppen besetzt und der spanische König zur Abdankung gezwungen. Diese Ereignisse bildeten gleichsam den Auftakt zur Unabhängigkeitsbewegung Lateinamerikas.

3 Vgl. Victor Alba, *Die Lateinamerikaner. Ein Kontinent zwischen Stillstand und Revolution*, Zürich 1973, S. 94.

4 Der 1904 von Präsident Theodor Roosevelt proklamierte „Zusatz“ zur Monroedoktrin knüpft das US-Interventionsrecht in Lateinamerika fortan auch an spezifische Bedingun-

(zunächst geographisch konzentriert auf die Karibik und Zentralamerika) wurden erst im 20. Jahrhundert zu komplementären Pfeilern der vielbeschriebenen amerikanischen Hegemonialstellung in der westlichen Hemisphäre.

Der Prozeß der „Entzauberung“ der Neuen Welt verweist auf eine 500jährige Geschichte. Etwa 100 Jahre davon entfallen auf den spezifisch gestalteten Einfluß des modernen interamerikanischen Systems, das 1889 im Rahmen der ersten interamerikanischen Konferenz von Washington seine formale Inauguration erlebte und nach dem Zweiten Weltkrieg mit Abschluß des Rio-Paktes (1947) und der Gründung der „Organisation Amerikanischer Staaten“ (Bogota 1948) unter sicherheitspolitischen Vorzeichen schließlich auch festere institutionalisierte Konturen gewann.

Bemerkenswerterweise war eines der zentralen Anliegen der USA im Rahmen der interamerikanischen Konferenz von 1889, aus der die Pan American Movement hervorging, die südamerikanischen Nachbarn dazu zu bewegen, ihre Außenzölle abzubauen und zusammen mit den USA eine Zollunion einzugehen. Die Aussicht auf eine solche ökonomische Allianz mit den USA rief damals allerdings keine Begeisterungstürme unter den lateinamerikanischen Konferenzteilnehmern hervor. Insbesondere, stark auf Europa orientierte Staaten wie Argentinien widersetzten sich der Monroe-Leitidee, „Amerika den Amerikanern“ zu überlassen, und postulierten dafür ein „Amerika für die Menschheit“<sup>5</sup>.

Das lateinamerikanische Mißtrauen gegen die ökonomische Umarmungsstrategie der Yankees aus dem Norden war bereits vor der Epoche des militärischen („big stick“-) Interventionismus der USA, die der Roosevelt Corollary programmatisch eröffnete, stark ausgeprägt. Fast 100 Jahre später hat Präsident Bush im Rahmen seiner „Enterprise-for-the-Americas“-Initiative vom 27. Juni 1990<sup>6</sup> der Grundidee einer panamerikanischen ökonomischen Allianz mit dem Vorschlag, eine von Alaska bis Feuerland reichende Freihandelszone zu schaffen, neue Prominenz verliehen. Nach vier Jahrzehnten des Kalten Krieges, die das Weltmachtprofil der USA entscheidend geprägt haben und zur Unterordnung Lateinamerikas unter die Prioritäten

gen des Wohlverhaltens einzelner Staaten. Als einführender Überblick über die inzwischen fast unüberschaubar gewordene Literatur zur Lateinamerika-Politik der USA vgl. Herold Molineu, *US Policy toward Latin America. From Regionalism to Globalism*, Oxford 1990; Abraham F. Lowenthal, *Partners in Conflict. The United States and Latin America in the 1990s*, Baltimore 1990<sup>2</sup>.

5 Alain Rouquier, *Amérique Latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, Paris 1987, S. 394.

6 Rede von Präsident Bush: *Enterprise for the Americas*, abgedruckt in: U. S. Information Service vom 28. Juni 1990.

täten eines globalstrategisch fixierten Interessenskalküls der USA führten, deuten sich gegenwärtig zumindest neue Akzente interamerikanischer Beziehungen an, die der Klärung bedürfen. Diese Akzente weisen allerdings über rein perspektivische Veränderungen amerikanischer Außenpolitik hinaus. Die Neue Welt – und nicht nur das amerikanische Interessenskalkül – ist zeitlich synchron mit dem Ende des Ost-West-Konflikts in Bewegung geraten. Die Frage nach Facetten und Kräften dieses Wandels sowie nach den Konsequenzen für die interamerikanischen Beziehungen bietet sich an.

---

## II. Neue Akzente interamerikanischer Beziehungen

---

Vielfältige Veränderungstendenzen haben im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts den interamerikanischen Beziehungen neue Aktualität und Relevanz verliehen. Die Bush-Initiative vom 27. Juni 1990 ist nur ein Symptom des „wind of change“, der die westliche Hemisphäre in den vergangenen Jahren erfaßt hat; der Friedensprozeß in Zentralamerika und die gegenwärtig laufenden Liberalisierungsreformen in Lateinamerika sind weitere wichtige Indizien eines Wandels, der auf die interamerikanischen Beziehungen zurückwirkt. Insbesondere der aktuelle Trend zur Konvergenz wirtschaftspolitischer Ordnungskonzepte deutet auf den Beginn einer neuen Phase der Nord-Süd-Beziehungen in der westlichen Hemisphäre hin.

Die Pläne der Bush-Administration, eine panamerikanische Freihandelszone zu bilden, werden komplementiert durch neue Initiativen zur Eingrenzung der Verschuldung lateinamerikanischer Staaten sowie zur Unterstützung von Privatinvestitionen und Umweltschutz südlich des Rio Grande. Dabei sind sie eingebettet in das übergreifende neoliberale Experiment, das Entwicklungsprobleme der westlichen Hemisphäre auf dem Wege der selektiven Weltmarktintegration zu bewältigen sucht. Über die Öffnung der Märkte, die Aktivierung privater Wirtschaftsinitiative und verschärfte Konkurrenz soll die Krise der achtziger Jahre – Lateinamerikas verlorene Dekade – überwunden werden<sup>7</sup>. Das amerikanisch-kanadische Freihandelsabkommen (FTA), das im Januar 1989 in Kraft

7 Vgl. Hartmut Sangmeister, *Reformpolitik in Lateinamerika. Chancen und Risiken des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39/91; Klaus Eßer, *Anmerkungen zur wirtschaftlichen und politischen Transition in Lateinamerika*, in: Detlef Nolte (Hrsg.), *Lateinamerika im Umbruch? Wirtschaftliche und politische Wandlungsprozesse an der Wende von den 80er zu den 90er Jahren*, Hamburg 1991.



trat, ist eine Variante dieser Neuorientierung. Vom gleichen Geiste getragen ist das im Juni 1990 eingebrachte mexikanische Gesuch um Eröffnung von Verhandlungen mit dem Ziel, mit den USA und Kanada ein Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement, NAFTA) abzuschließen. Die spektakulären Reformansätze, die – vermittelt (bzw. erzwungen) über die Auflagen der Strukturanpassungsprogramme von Internationalem Währungsfonds und Weltbank – gegenwärtig in Lateinamerika das traditionelle binnenmarktorientierte Entwicklungsparadigma ablösen, weisen ebenfalls in die Richtung dieser neo-liberalen Wende. Aufbauend auf diesem Gedankengut sind zahlreiche regionale Kooperationsprojekte mit unterschiedlicher geographischer Reichweite in Lateinamerika entstanden.

Mexiko hat sich durch den Wunsch einer Anbindung an das amerikanisch-kanadische Freihandelsabkommen am stärksten nach Norden geöffnet, in Richtung auf einen interamerikanischen – hemisphärischen – Regionalismus. Etwa zeitlich parallel zur Freihandelsinitiative der beiden Präsidenten Bush und Salinas gaben Argentinien und Brasilien zu erkennen, daß sie ebenfalls einen gemeinsamen Markt bilden wollen. Im Vertrag von Asunción, unterzeichnet am 26. März 1991, wurden Paraguay und Uruguay in diesen geplanten Mercado Común de Sur (Mercosur) einbezogen. Ebenso orientierten sich die fünf Länder des Anden-Paktes wie auch die Mitglieder des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes Ende der achtziger Jahre auf je unterschiedliche subregionale Projekte zur Bildung von Freihandelszonen. Bereits 1988 setzten in der Karibik die Bemühungen ein, mittels radikaler Neuorganisation dem Caribbean Community Market zu neuem Leben zu verhelfen<sup>8</sup>.

Regionale Kooperationsansätze sind weder im interamerikanischen noch im subregionalen lateinamerikanischen Kontext eine Novität. Schon Bolívar verfolgte Visionen von einer panamerikanischen Einheit, die im interamerikanischen Kongreß von Panama (1826) bereits zur Debatte standen. Der Schwerpunkt seiner Einigungsbemühungen lag jedoch eindeutig auf Lateinamerika, während er mit England und den USA assoziierende Verbindungen knüpfen wollte; aber selbst im engeren lateinamerikanischen Rahmen mußte er gegen Ende seines Lebens resignierend das

Scheitern seiner Föderationspläne als Ergebnis – wie er es sah – der prinzipiellen „Unregierbarkeit“ Lateinamerikas eingestehen<sup>9</sup>. Auch den späteren Versuchen regionaler Kooperation panamerikanischer wie subregionaler Orientierung war kein besseres Schicksal beschieden. Die ausgeprägte innere Heterogenität Lateinamerikas, nationale Rivalitäten, mangelnde Komplementarität der auf Rohstoffexport fixierten Ökonomien sowie dramatische Entwicklungsunterschiede, insbesondere zwischen dem Norden und Süden der westlichen Hemisphäre, haben bislang kein günstiges Klima für die Realisierung regionaler Kooperationsprojekte nach Muster etwa der Europäischen Gemeinschaft ergeben. Hinzu kommt, daß das Entwicklungsparadigma, das die vergangenen 50 Jahre Lateinamerikas Wirtschaft, aber auch Außenpolitik bestimmt hat – importsubstituierende Industrialisierung unter der dominierenden Regie eines korporativistisch verfaßten Staates –, strukturell im Widerspruch stand zu einer vertieften Öffnung in Richtung auf regionale Kooperation oder gar Integration.

Wenn daher gegenwärtig regionale Kooperation in Lateinamerika ihre Renaissance erlebt, so reflektiert dieser Wandel primär die Konsequenzen des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels: die Abkehr von einer etatistischen, auf den Binnenmarkt orientierten Importsubstitutionsstrategie zugunsten einer liberal verfaßten selektiven Öffnung zum Weltmarkt, flankiert von entsprechenden monetären und fiskalischen Austeritätsbestrebungen. Diese innere Logik der aktuellen Kooperationseuphorie in Lateinamerika verweist zugleich auf die enge Verknüpfung der unterschiedlichen innerwie interamerikanischen Kooperationsprojekte mit der erfolgreichen Bewältigung der gegenwärtig laufenden wirtschaftlichen und politischen Reformprogramme. Ökonomische und politische Liberalisierung sind unausweichlich mit der Öffnung zu regionaler Kooperation verbunden.

Aber auch andere exogene Einflußfaktoren, die den neuen Trend zu regionalen Kooperationsprojekten beeinflußt haben, sollten bei einer Bewertung der aktuellen Renaissance des Regionalismus in beiden Teilen Amerikas nicht übersehen werden. Eine Differenzierung der unterschiedlichen, länderspezifischen Interessenlagen ist dabei unerläßlich.

Mexikos radikaler Schritt in Richtung auf ein NAFTA-Abkommen (nach Vorbild des Freihandelsabkommens zwischen Kanada und den USA) ist zunächst Ausdruck einer Interessenlage, die das hohe Maß an De-facto-Integration in den US-

8 Zur aktuellen Problematik der regionalen Integration in Lateinamerika vgl. José Manuel Quijano, *El escenario latinoamericano de la integración*, in: *Nueva Sociedad*, 115 (1991); Heinrich Kraft, *Ökonomische und politische Kooperation in Lateinamerika: Der Andenpakt*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/90; zu den Themen Integrationsansätze in Lateinamerika und Mercosur vgl. die Artikel in: *Kurzberichte über Lateinamerika*, 1 (1991) 3. Standardwerk ist noch immer Manfred Mols (Hrsg.), *Integration und Kooperation in Lateinamerika*, Paderborn 1981.

9 Vgl. Simon Bolívar, *Obras Completas*, Vol. III, Havanna 1950, S. 501.

Markt reflektiert<sup>10</sup>. Rund 70 Prozent der mexikanischen (und 80 Prozent der kanadischen) Exporte gehen derzeit in die Vereinigten Staaten. Die verarbeitende Industrie, die inzwischen den Motor der mexikanischen Wirtschaft bildet, exportiert nahezu 85 Prozent ihrer Produkte in die Vereinigten Staaten. Nur 3,3 Prozent (1989) des mexikanischen Außenhandels richten sich auf Lateinamerika. Tarifäre Hemmnisse zwischen Mexiko und den USA sind bereits in den achtziger Jahren erheblich reduziert worden, das durchschnittliche Niveau der Zolltarife liegt zur Zeit bei 10 Prozent (1985: 30 Prozent). Die Integration mexikanischer Produktion in den amerikanischen Markt ist insbesondere durch die sogenannte Maquiladora-Industrie vornehmlich im Grenzgebiet von Kalifornien bis Texas weit vorangeschritten. Diese mexikanischen Montagebetriebe liefern Teilfertigprodukte zoll- und steuerbegünstigt für die amerikanische Auto-, Textil-, Elektro- und Elektronikindustrie.

Migration und Elitenverflechtung haben, neben der Produktionsverflechtung, das ihre dazu beigetragen, die Orientierung Mexikos auf die USA zu verstärken: Legale wie illegale Emigranten sind zu einem gewichtigen Faktor des Arbeitsmarktes der südlichen Staaten der USA avanciert; eine neue Generation mexikanischer Eliten, die in Harvard, Yale und Chicago ihre Ausbildung erhielten, bestimmt heute die Geschicke ihres Landes. Für Mexiko geht es im NAFTA-Engagement, ähnlich wie im Falle Kanadas, um vertragliche Sicherung des Zugangs zum lebenswichtigen amerikanischen Markt in einer Zeit wachsenden Protektionismus. Dazu kommt die Erwartung, über die ökonomische Einbindung in diesen amerikanischen Markt zu einem Anziehungspunkt für Kapital und Know-how aus dem Ausland zu werden. Auf seiten der USA stehen die strategischen Interessen zur Sicherung eines nordamerikanischen Absatzraumes, der zugleich über wichtige Rohstoffe (insbesondere Erdöl) verfügt, im Vordergrund; gewichtig ist aber auch das Bedürfnis, die wildwüchsige De-facto-Integration beider Länder mit den daraus resultierenden Belastungen – z. B. für Umwelt, sozialen Frieden und ökonomische Ordnung – in die kontrollierbaren Bahnen einer „managed integration“<sup>11</sup> zu überführen. An eine Liberalisierung des Personenverkehrs ist allerdings in diesem Integrationskonzept auf Insistieren der USA nicht gedacht. Auf beiden Seiten des Rio Grande läuft im übrigen eine kontroverse Debatte über die „Segnungen“ des NAFTA-Plans, in die zahlreiche Interessengruppen (von den Gewerkschaften bis hin

zu Umweltschutzverbänden und Menschenrechtsorganisationen) verwickelt sind. Ähnlich wie in Kanada ist in Mexiko das ökonomische Integrationsprojekt höchst umstritten geblieben.

Aber Mexikos Lage und Interessen sind nicht identisch mit denen der übrigen lateinamerikanischen Staaten. Die Verflechtung mit dem amerikanischen Markt ist soweit vorangeschritten, daß manche Beobachter die Gefahr einer Abspaltung Mexikos von Lateinamerika nicht mehr ausschließen<sup>12</sup>; dies gilt um so mehr unter Berücksichtigung der Rückwirkungen des zu erwartenden Abschlusses des Freihandelsabkommens mit den USA und Kanada. Noch bevor allerdings Präsident Salinas im Juni 1990 sein offizielles Gesuch um Eröffnung der NAFTA-Verhandlungen in Washington und Ottawa einbrachte, hatte er auf einer Europareise die Möglichkeiten vertiefter Wirtschaftskontakte mit Ländern der Europäischen Gemeinschaft sondiert. Erst als die erhofften Investitionszusagen, insbesondere aus Bonn und London, ausblieben und der Eindruck künftiger Konzentration westeuropäischer Investitionen auf Osteuropa sich verfestigte, fiel die Entscheidung zugunsten eines engeren wirtschaftlichen Kooperationsabkommens mit den USA und Kanada.

Die Befürchtung des mexikanischen Staatspräsidenten, sein Land könnte mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der damit verbundenen Öffnung Osteuropas in eine weltwirtschaftliche Marginalisierung abgedrängt werden, reflektiert eine weit verbreitete Stimmung in Lateinamerika. Europas Fixierung auf den Binnenmarkt und Deutschlands zunehmende Orientierung nach Osten werden als Vorbote eines reduzierten Interesses an Lateinamerika gewertet<sup>13</sup>.

Dennoch sind die Reaktionen auf die Bush-Initiative in Lateinamerika nicht einheitlich ausgefallen. Argentinien, Brasilien und Venezuela tendieren gegenwärtig eher dazu, einem subregionalen Freihandelsarrangement den Vorzug zu geben. Dies dient nicht zuletzt auch dazu, eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber den USA zu gewinnen, sollte die weiter mit Skepsis betrachtete Freihandelsinitiative das Verhandlungsstadium erreichen. Nur bei Chile deutet sich eine prononcierte Neigung an, langfristig nach dem Vorbild Mexikos auf Teilnahme an einem interamerikanischen Freihandelsabkommen zu setzen. Das Freihandelsexperiment der Anden-Staaten steht bereits vor dem Konkurs, nachdem Venezuela den jüngsten Staatsstreich in Peru (Fujigolpe) zum Anlaß genommen hat, eine fünfzehnprozentige Im-

10 Vgl. Delal Baer, North American Free Trade, in: Foreign Affairs, 70 (1991) 3, S. 132–149; Sidney Weintraub, A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States, New York–Oxford 1990.

11 S. Weintraub (Anm. 10), S. 25.

12 Vgl. James Rochlin, The Evolution of Canada as an Actor in Inter-American Affairs, in: Millennium, (1990) 2, S. 248.

13 Vgl. A. Hurrell (Anm. 1), S. 124.

portsteuer auf alle Produkte aus dem Andenraum zu erheben. Allerdings kann Lateinamerika schon aufgrund seiner inneren Heterogenität nur schwerlich gemeinsame Positionen im Ringen um die Konturen neuer regionaler Kooperationsansätze beziehen. Man denke etwa an die unterschiedlichen Entwicklungsbedingungen und Interessenlagen der karibischen und zentralamerikanischen Kleinstaaten gegenüber den Großstaaten des südlichen Lateinamerika (Cono Sur), den Andenstaaten oder Ölexporturen wie Mexiko und Venezuela. Das Engagement der USA bei der Realisierung eines hemisphärischen Regionalismus bleibt seinerseits von erheblichen Unsicherheiten überschattet, die in ihrer inneren Logik auf die Ambivalenzen der neuen Relevanz verweisen, die Lateinamerika für die USA gewonnen hat.

### III. Das amerikanische Dilemma

„Big-stick“-Interventionismus und Kanonenboot-Diplomatie sind nicht die einzigen Formen des hegemonialen Umgangs der USA mit den Nachbarstaaten im Süden gewesen. An Versuchen der USA, in diesem Jahrhundert panamerikanische Kooperation und hemisphärische Solidarität zu mobilisieren, um das interamerikanische Konfliktverhältnis zu entschärfen oder Beziehungen zu stabilisieren, hat es nicht gefehlt. Die „Good Neighbor Policy“ der Roosevelt-Administration, angesichts aufziehender Konflikte in Europa konzipiert und 1933 in Montevideo durch Außenminister Cordell Hull verkündet, ebenso wie die „Alliance-for-Progress“-Initiative, die Präsident Kennedy im Schatten der Kuba-Krise 1961 initiierte, sind die bekanntesten Beispiele solcher Versuche; sie erwiesen sich allerdings beide nur von kurzlebiger und folgenloser Natur, eine starke Diskrepanz zwischen Rhetorik und Realität war ihr prägendes Merkmal<sup>14</sup>. Ähnliches läßt sich auch von der – wenngleich regional enger gefaßten – Caribbean Basin Initiative sagen, die die Reagan-Administration 1982 mit Blick auf die wachsende Involvierung der Sowjetunion und Kubas in Krisenherde in Zentralamerika (Nicaragua) und der Karibik (Grenada) konzipierte. Die im Dezember 1989 von der Bush-Administration propagierte „Initiative für die Anden-Staaten“, die ganz im Zeichen der Bekämpfung des Drogenhandels stand, weist in eine ähnliche Richtung.

Inwieweit läßt sich die „Enterprise-for-the-Americas“-Initiative der Bush-Administration als Wende in der Geschichte interamerikanischer Beziehungen bewerten? Wie tiefgreifend und gewichtig ist

die „Wiederentdeckung Lateinamerikas“ durch die USA zu Beginn der neunziger Jahre? Da die konkrete Umsetzung der angekündigten Initiative bislang nur zaghaft begonnen hat, sind finale Aussagen über ihre Bedeutung bislang unmöglich; dennoch lassen sich einige Besonderheiten dieses Entwurfs zur Restrukturierung interamerikanischer Beziehungen hervorheben.

Zunächst ist bemerkenswert, daß erstmals in der Geschichte interamerikanischer Beziehungen von seiten der USA ein hemisphärisches Kooperationskonzept vorgelegt wurde, das nicht als vom Primat sicherheitspolitischer Erwägungen bestimmt erscheint. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der darin implizierten Abkoppelung Nicaraguas und Kubas von sowjetischer Unterstützung hat sich die traditionelle strategische Bedeutung Lateinamerikas gleichsam über Nacht verändert. Daß ein Kooperationskonzept mit hemisphärischer Reichweite von seiten der USA überhaupt vorgelegt wurde, ist an sich schon bemerkenswert. Denn Beobachter amerikanischer Lateinamerikapolitik hatten schon länger unter Verweis auf den starken politischen wie ökonomischen Differenzierungsprozeß Lateinamerikas das Ende regional-spezifischer Nord-Süd-Beziehungen prognostiziert<sup>15</sup>.

Im gleichen Zuge wurde auch die These vom Rückgang „soziokultureller Einflußmöglichkeiten der USA in Lateinamerika“ vertreten, um somit dem amerikanischen politischen Modell einen „ständig verblassenden Effekt... auf die Zielvorstellungen lateinamerikanischer Politik“<sup>16</sup> zu bescheinigen. Diese These hat sich offensichtlich nicht bestätigt. Denn die „läuternde“, nivellierende und integrierende Wirkung von Staatsbankrott und Schuldenkrise im Lateinamerika der achtziger Jahre ist vielerorts unterschätzt worden. Das Modell des amerikanischen Liberalismus hat ungeahnte Attraktivität gewonnen. Die zentrale Position der USA für Lateinamerika scheint heute wirtschaftlich, politisch und kulturell stärker als je zuvor.

In der Diskussion um die tragenden Motive der „Enterprise-for-the-Americas“-Initiative der Bush-Administration sind strukturelle wirtschaftliche Zwänge ebenso ins Spiel gebracht worden wie taktisch-diplomatisches Kalkül. Angesichts eines immer noch fehlenden ausgefeilten Rahmenkonzeptes liegt es nahe, die Bush-Initiative vorerst als Teil eines noch laufenden Reflexionsprozesses über die Neugestaltung interamerikanischer Bezie-

15 Vgl. Wolf Grabendorff, Lateinamerika und die Vereinigten Staaten: Interdependenz statt Dependenz? in: K. Lindenberg (Hrsg.), Lateinamerika. Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit, Bonn 1982, S. 245.

16 Vgl. ebd., S. 250.

14 Vgl. H. Molineu (Anm. 4), S. 22ff.

hungen zu betrachten, zugleich aber auch als diplomatischen Warnschuß gegen weitere regionale Abkapselungstendenzen in Europa (Projekt Binnenmarkt) wie – unter japanischer Regie – im asiatisch-pazifischen Raum und zum anderen gegen weitere Affronts im Rahmen der laufenden konfliktreichen GATT-Verhandlungen (Uruguay-Runde). Daß das Gipfeltreffen der Gruppe der sieben wichtigsten Industriestaaten (G-7) nur wenige Tage nach Verkündung der „Enterprise-for-the-Americas“-Initiative vom 9. bis 11. Juli 1990 in Houston stattfand, kann bei deren Bewertung nicht unbeachtet bleiben.

Wo auch immer die Prioritäten der Bush-Administration gelegen haben mögen, es bleibt das Dilemma einer amerikanischen Wirtschaft, die nach Jahrzehnten eines expansiven Globalismus von ihren strukturellen Dispositionen her kaum in Einklang zu bringen ist mit der beengenden Perspektive hemisphärischer Blockbildung, auch wenn auf diese Weise ein Freihandelsraum von potentiell über 700 Mio. Konsumenten entstehen würde. Denn nach wie vor sind die führenden Akteure der Wirtschaft der USA transnational operierende, global orientierte Unternehmen, die den Schwerpunkt ihrer Direktinvestitionen in Europa und nicht in Südamerika haben. Letztere Region absorbiert nur 10,6 Prozent der gesamten US-Auslandsdirektinvestitionen, bei weiterhin sinkender Tendenz. Nach wie vor nimmt Lateinamerika nur 13,5 Prozent der US-Exporte auf und liefert 12,2 Prozent der US-Importe.

Es bleibt auch das Dilemma, daß eine über Freihandel regionalisierte „westliche Hemisphäre“ zwar attraktive Handelschancen in Aussicht stellt, zugleich aber die Bürden eines Schuldenkartells impliziert. Die Schuldnation USA – die für 1992/93 von der Bush-Administration in Aussicht gestellte Staatsverschuldung liegt bei 400 Mrd. Dollar – müßte sich in ein fragiles Boot mit der Schuldnergemeinschaft Lateinamerika begeben. Wie Aho und Stokes hervorgehoben haben:

„A western hemispheric trading bloc that includes most of the world's major debtor nations could make it extremely difficult for all of these economies to work their way out of debt. This is a particular concern for the United States, which must generate significant trade surpluses to service its debt, in part by reestablishing export markets in Latin America. Those nations, in turn, need trade surpluses as well to repay their obligations to American banks, among others. It will be impossible for all countries to run surpluses in a system of closed bilateral trading arrangements.“<sup>17</sup>

17 Michael Aho/Bruce Stokes, *The Year the World Economy Turned*, in: *Foreign Affairs*, 70 (1991) 1, S. 169.

So versteht sich, daß es bislang keine eindeutige Ausrichtung amerikanischer Wirtschaftspolitik auf eine hemisphärische regionalistische Option gibt. Wachsender internationaler Konkurrenzdruck stimuliert amerikanisches Interesse an einem gesicherten erweiterten Absatzraum in Lateinamerika, dessen Absorptionskraft für amerikanische Produkte durch die Schuldenkrise der achtziger Jahre erheblich geschwächt wurde. Die ökonomische Verflechtung und Interdependenz zwischen den USA und Lateinamerika ist nicht zuletzt über die Schuldenkrise unwiderruflich geworden, zugleich aber wird dieser Trend zur Konvergenz konterkariert von den strukturellen Zwängen einer in ihren Spitzenbranchen nach wie vor von globalen bzw. multilateralen Interessen gezeichneten Wirtschaft.

Allerdings ist die Frage des Pro und Kontra regionaler hemisphärischer Kooperation der USA mit den südlichen Nachbarn längst aus dem Bannkreis steriler ökonomischer Kalkulation herauskatapultiert worden. Wer die Tragweite der amerikanischen „Wiederentdeckung Lateinamerikas“ und die relevanten Facetten der Umgestaltung interamerikanischer Beziehungen erfassen will, muß weitgreifen und jenen gesellschaftlichen Turbulenzen Rechnung tragen, die heute im Milieu wachsender Verflechtung und Interdependenz das US-amerikanische Verhältnis zu Lateinamerika maßgeblich gestalten.

---

#### IV. Neue Turbulenzen

---

Die amerikanische Hegemonie über Lateinamerika hat verständlicherweise stets die Gemüter bewegt. Die „Verarbeitung“ dieser Hegemonie durch Lateinamerika fand hingegen nur marginale Beachtung. So kann es nicht verwundern, daß Dependenzanalysen über lange Zeit schillernde Prominenz gewannen, das Phänomen der Gegenmachtbildung in Lateinamerika jedoch weithin unerkannt blieb. Zu den faszinierenden „neueren“ Entwicklungstendenzen interamerikanischer Beziehungen zählt unter dem Aspekt der Genese von Gegenmacht die fortschreitende „Latinisierung“ der Vereinigten Staaten<sup>18</sup>. Dieser Prozeß läßt sich auf sprachlich-kultureller Ebene beispielsweise anhand des wachsenden Trends zum Bilingualismus in öffentlichen Einrichtungen, Behörden, Schulen und Medien aufzeigen; Hispanisierung prägt die großen urbanen Zentren von Los Angeles bis

18 Zum Konzept der Gegenmacht vgl. das in der Universität Erlangen laufende interdisziplinäre Forschungsprojekt „Macht und Gegenmacht im Wandel der interamerikanischen Beziehungen. Varianten der Begegnung Lateinamerikas mit den USA“, Erlangen 1991 (mimeo).

Miami, von Houston bis New York. Im sozialen Gefüge der amerikanischen Gesellschaft schlägt der ungeminderte Zustrom von Migranten aus Lateinamerika dramatisch zu Buche: Hispano-Amerikaner mit ihren hohen demographischen Wachstumsraten werden bis zum Jahr 2000 die schwarze Bevölkerung der USA als dominierende Minorität überholt haben. Mehrheitlich handelt es sich um Migranten aus Mexiko, der Karibik und Zentralamerika (insgesamt leben mehr als 20 Mio. „Latinos“ gegenwärtig in den USA), die das neue Gesicht der amerikanischen Gesellschaft bestimmen. 20 Prozent der Bevölkerung von Texas sind mexikanischen Ursprungs. Die Chicano-Anteile für Neu-Mexiko (18 Prozent), Arizona (15 Prozent) und Kalifornien (16 Prozent) liegen bei einer ähnlichen Größenordnung<sup>19</sup>. Die Hälfte der Schüler von Los Angeles County sowie von vier Staaten des Südwestens der USA sind Hispano-Amerikaner. Der mexikanische „Exodus“<sup>20</sup> dominiert das interamerikanische Migrationsszenario, aber auch zehn Prozent der Bevölkerung Zentralamerikas haben sich auf der Flucht vor Krieg und Gewalt im Verlauf der achtziger Jahre außer Landes gegeben, die meisten von ihnen mit dem Ziel, in die Vereinigten Staaten zu migrieren<sup>21</sup>.

Ebenso ungebrochen ist der Zustrom in die USA von Migranten aus der Karibik seit dem Zweiten Weltkrieg geblieben, dominiert vom Exodus der Kubaner nach Miami und dem der Puertoricaner nach New York. Etwa fünf Mio. Menschen aus der Karibik befinden sich inzwischen in den USA; jeder achte nach 1945 geborene Bewohner der Karibischen Inseln lebt heute in den Vereinigten Staaten. Schon allein aufgrund ihrer demographischen Dynamik haben sich Mexiko, Zentralamerika und die Karibik in den vergangenen Jahrzehnten aufs engste mit den Vereinigten Staaten verflochten<sup>22</sup>.

Die Latinisierung der Vereinigten Staaten hat weitere Auftriebsmomente und Komponenten gewonnen, und zwar über den Drogenhandel und die Verschuldungskrise Lateinamerikas. Die USA finden sich heute als weltweit wichtigster Absatzmarkt für Kokain eingebunden in ein perfekt organisiertes, durch die kolumbianische Drogenmafia geführtes System interamerikanischer Arbeitsteilung<sup>23</sup>, in dem Peru und Bolivien als die wichtigsten Produzenten von Koka-Paste fungie-

ren und Kolumbien mit Weiterverarbeitung und Vertrieb des Kokains betraut ist, eng verknüpft operierend mit variablen Transitzentren in der Karibik und Zentralamerika. Amerikanische und Schweizer Banken, in Steuerklaven wie Panama, den Bahamas, Bermudas oder den Niederländischen Antillen angesiedelt, sorgen für das „Waschen“ der erwirtschafteten Drogengewinne beim Rücktransfer in den normalen Geldkreislauf. Seit den siebziger Jahren ist die Drogenindustrie „die einzig wirklich florierende Wachstumsindustrie“ Lateinamerikas<sup>24</sup>. Ein Industriezweig – das wäre hinzuzufügen –, der sich zudem dem Ideal „partizipatorischer Entwicklung“ äußerst flexibel verschrieben hat: Hunderttausende von Kleinbauern, Händlern und Zwischenhändlern sind in den Kreislauf von Kokainproduktion und -vertrieb integriert. Armut und Unterentwicklung in Lateinamerika sind über die Kokainindustrie zum Hebel einer lateinischen „Reconquista“ (Rückeroberung) geworden, die mit ihren kriminalisierenden und demoralisierenden Folgen für die US-amerikanische Gesellschaft bedrohliche Dimensionen angenommen hat<sup>25</sup>.

Ähnlich eng verknüpft in ein Netzwerk turbulenter Interdependenz hat sich das Schicksal der USA mit Lateinamerika über die Verschuldungskrise des Halbkontinents im Süden. Amerikanische Banken sind als maßgebliche Gläubiger der gegenwärtig auf 425 Mrd. Dollar kumulierten Schulden Lateinamerikas immer noch empfindlich betroffen. Abhängigkeit hat sich im Schatten einer so dramatischen Verschuldungssituation in ein nicht unbedeutendes Interdependenzverhältnis verwandelt. Schon der Weg Lateinamerikas in die Verschuldungskrise zeugt von einer nicht zu unterschätzenden Fähigkeit lateinamerikanischer Entscheidungsträger zum strategischen Kalkül im Umgang mit den Krediten des Nachbarn im Norden<sup>26</sup>. Die Verschuldungskrise, ausgelöst 1982 durch die Zahlungsunfähigkeit Mexikos, hat die Misere Lateinamerikas zweifellos vertieft, zugleich aber nicht unbedeutende Machtmittel in die Hände Lateinamerikas retransferiert. Die Stabilisierung des amerikanischen Banken- und Finanzsystems hat sich unlösbar verknüpft mit der Zahlungsfähigkeit Lateinamerikas. Aber noch mehr steht auf dem Spiel, geht man davon aus, daß ein enger Zusammenhang besteht zwischen Verschuldungssyndrom und sozialer Krise Lateinamerikas. Nye spricht vor dem Hintergrund dieser neuen Interdependenzen von der „Macht des Schuldners“ und der „Macht

19 Vgl. La avalancha hispánica sobre Estados Unidos, in: El País, Extra vom 20. Juni 1991.

20 Vgl. Aaron Segal, The Mexican Exodus: Setting the Pattern, in: B. Levine (ed.), The Caribbean Exodus, New York 1987.

21 Vgl. A. F. Lowenthal (Anm. 4), S. 35.

22 Vgl. ebd.

23 Vgl. Scott B. MacDonald, Dancing on a Volcano. The Latin American Drug Trade, New York-London 1988.

24 Gernot Volger, Kokainhandel in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/90, S. 3.

25 Heike Gramckow, Die Drogenpolitik der Bush-Administration und die Entwicklung des Drogenproblems in den USA, in: Ebd.

26 Vgl. James Williamson (ed.), Latin American Adjustment. How much has happened? Washington D. C. 1990.

des Schwachen“, die sich aus seiner Fähigkeit ergibt, Chaos zu exportieren<sup>27</sup>.

Die Paradoxien der Macht im Zeichen wachsender Interdependenz<sup>28</sup> ließen sich im interamerikanischen Kontext weiter verfolgen bis hin zur Umweltschutzproblematik Lateinamerikas, die inzwischen auf die Agenda der Verhandlung um die Bewältigung der Schuldenkrise vorgerückt ist. Schuldenerlaß als Gegenleistung für Umweltschutzmaßnahmen („debt for nature swaps“) ist in die „Enterprise-for-the-Americas“-Initiative programmatisch einbezogen worden.

Die Konfrontation Lateinamerikas mit amerikanischer Hegemonie ist kein passiv erlittenes Schicksal geblieben. Migration, Drogenhandel und Verschuldung sind Varianten einer „Chaosmacht“ Lateinamerikas, deren Sogwirkung interamerikanische Beziehungen zunehmend prägt. Vor dem Hintergrund dieses turbulenten Szenariums gewinnt die Frage nach dem politischen Ordnungsrahmen interamerikanischer Beziehungen zwangsläufig veränderte Akzente. Denn auf der informellen Ebene der Nord-Süd-Beziehungen der westlichen Hemisphäre hat sich über das Verschuldungs-, Drogen- und Migrationsszenarium längst ein engmaschiger Verbund gebildet. Die Latinisierung Nordamerikas im Zeichen turbulenter Interdependenz schreitet zügig voran, die hieraus erwachsenden innergesellschaftlichen Konflikte und neuen Feindbilder werden sich jedoch nur schwerlich als fruchtbarer Boden erweisen für die Realisierung ehrgeiziger hemisphärischer Kooperationsprojekte.

---

## V. Auf dem Wege zu einem Zeitalter des Regionalismus?

---

Nicht wenige Beobachter des derzeitigen internationalen Wandels sind geneigt, die „neue Weltordnung“ nach dem Ende des Ost-West-Konflikts unter dem Primat eines „coming age of regionalism“<sup>29</sup> auch in ihrer interamerikanischen Komponente zu betrachten. Entscheidend für diese Perspektive ist die Annahme, daß mit dem Ende des

27 Vgl. Joseph S. Nye, *Bound to lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1990, S. 198.

28 Zur Problematik der Übertragung des Interdependenzparadigmas, ursprünglich konzipiert für die „egalitäre“ OECD-Welt (d. h. die Industriestaaten), auf die stark asymmetrisch strukturierten Interaktionen interamerikanischer Beziehungen vgl. Blanca Torres, *Interdependencia, un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, Mexico City 1990.

29 Vgl. Walt Rostow, *The coming age of regionalism*, in: *Encounter*, June 1990; Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München 1991.

Kalten Krieges und dem Zerfall der Sowjetunion die Anreize für Interventionen einer Supermacht rückläufige Tendenz zeigen und daß mit der Aufhebung jener Zwänge zur Bildung transregionaler Allianzen, die im global geführten Kalten Krieg impliziert lagen, der „regionale Raum“ als Ordnungsfaktor internationaler Beziehungen erhöhte Bedeutung gewinnt. Kurz, dem Ende des Kalten Krieges wird eine inhärente Dynamik in Richtung auf eine „regionalisierte Welt“<sup>30</sup> zugeschrieben. Auf das interamerikanische System übertragen, bedeutet dieser Gedankengang, daß eine „Wiederentdeckung Lateinamerikas“ durch die USA, ein neuerwachsenes Interesse der Supermacht an ihrem „Hinterhof“<sup>31</sup>, der Logik der Aufhebung des Kalten Krieges entspricht.

An der „Wiederentdeckung Lateinamerikas“ durch die USA ist nicht mehr zu zweifeln. Allerdings handelt es sich dabei, wie deutlich wurde, um einen ambivalenten Prozeß, der in erster Linie vermittelt erscheint über die eigenen innergesellschaftlichen Probleme und Konflikte, die sich aus der zunehmenden Latinisierung der USA im Milieu einer turbulenten Interdependenz mit Lateinamerika ergeben. Hier liegt auch das besondere Antriebsmoment für Sonderbeziehungen der USA mit Mexiko. Umgekehrt waren es Verschuldungskrise und Zusammenbruch des etatistischen Entwicklungsmodells Lateinamerikas in den achtziger Jahren, die die USA in ein neues Licht der Zentralität für Lateinamerika rücken ließen. Miami – und nicht mehr Paris, London oder Madrid – ist heute allgegenwärtig in Lateinamerika.

Ansonsten könnte man als Ergebnis dieser Krise auch von einer Wiederentdeckung Lateinamerikas durch sich selbst sprechen, wie die vielfältigen regionalen Kooperationsinitiativen andeuten, die im Süden der westlichen Hemisphäre über den ökonomischen Bereich hinaus neue Relevanz gewonnen haben. Die Rolle der Contadora-Gruppe<sup>32</sup> beim Friedensprozeß in Zentralamerika ebenso wie das wachsende Gewicht der Rio-Gruppe<sup>33</sup> als Konsultationsorgan der wichtigsten Länder Lateinamerikas seit Mitte der achtziger Jahre deuten ebenfalls in diese Richtung.

Die Erfolgsaussichten der regionalen bzw. hemisphärischen „Öffnung“ Lateinamerikas sind aller-

30 Vgl. E.-O. Czempiel, ebd., S. 47.

31 Ebd., S. 71.

32 Die Contadora-Gruppe wurde 1983 durch Mexiko, Venezuela, Kolumbien und Panama ins Leben gerufen, um eine Verhandlungslösung des Konfliktes in Zentralamerika voranzutreiben. Argentinien, Brasilien, Peru und Uruguay bildeten später die Contadora-Unterstützungs-Gruppe.

33 Die Rio-Gruppe wurde im Dezember 1986 gegründet als Forum für politische Konsultationen zwischen Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Mexiko, Panama, Peru, Uruguay und Venezuela. Chile, Ecuador, Bolivien und Paraguay wurden im Oktober 1990 Mitglieder dieser Gruppe.

dings, darauf wurde bereits verwiesen, unausweichlich verknüpft mit dem Gelingen der politischen wie ökonomischen Liberalisierungstendenzen der Länder Lateinamerikas. Gerade hier bestehen aber nach wie vor große Unsicherheiten. Die sozialen Kosten der Liberalisierung werden beim Jubel über neue Wachstumsimpulse der lateinamerikanischen Wirtschaft meist verschwiegen. Wenn sich nach Informationen der CEPAL<sup>34</sup> die Zahl der Personen in Lateinamerika, die unter Armutbedingungen existieren, zwischen 1980 und heute um 47 Mio. Menschen erhöht hat, so daß 183 Mio. Lateinamerikaner unter Bedingungen extremer Armut leben, so läßt dieser Trend die ganze Brisanz der Lage Lateinamerikas erkennen, die heute durch die rasche Ausweitung der Armutseuche Cholera ihr epidemiologisches Symbol gefunden hat.

Unter Berücksichtigung dieser Entwicklungen muß auch der laufende Demokratisierungsprozeß in Lateinamerika mit Nüchternheit betrachtet werden. Welche Relevanz hat Demokratie unter den Bedingungen von extremer Armut, Analphabetismus, Korruption, Klientelismus und ungehemmter sozialer Gewalt. Wenn Gewaltenteilung, und insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz, in den meisten Ländern Lateinamerikas eine Fiktion ist, wenn Todesschwadronen in den großen urbanen Zentren ihr mörderisches Metier betreiben, wenn, wie im Falle Kolumbiens, Terror (26 000 Morde allein im Jahre 1991) oder ein blutiger Bürgerkrieg, wie in Peru, das tägliche Leben bestimmen, droht der demokratische Wahlakt ohnehin zur Farce zu degenerieren. Die drei Militärputsche der vergangenen Monate – Haiti, Venezuela und Peru – ebenso wie Hungerrevolten in Venezuela und Argentinien zeugen von den Schatten der Vergangenheit, die heute noch über Lateinamerika lasten.

Viele Schatten belasten auch heute noch das Nord-Süd-Verhältnis der westlichen Hemisphäre. Die großen ökonomischen Ungleichheiten haben sich im Zeichen der Krise der achtziger Jahre weiter vertieft. Der Hang der USA zum militärischen Interventionismus in Lateinamerika hat mit der Intervention in Panama neues Gewicht gewonnen. Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß mit Beendigung der Bürgerkriege in Zentralamerika (Nicaragua, El Salvador) ein wichtiger psychopolitischer Komplex der USA, aus dem heraus amerikanischer Interventionismus immer wieder Nahrung gewann, eliminiert wurde.

Amerikanische Strategien zur Bekämpfung des Drogenhandels bleiben weiterhin geprägt von

einer Präferenz für militärische Lösungsansätze<sup>35</sup>, wie etwa Pläne zur Stationierung eines Flugzeugträgers vor der Küste Kolumbiens oder der Einsatz von „special forces“ für Bolivien und Peru erkennen lassen. Ein Marshallplan für Lateinamerika als entwicklungspolitisches Komplement der großen Freihandelsinitiative vom 27. Juli 1990 ist bei leeren Kassen Washingtons und zunehmender Beschäftigung mit den eigenen inneren Problemen nicht zu erwarten.

Unter dem Einruck dieser widersprüchlichen Entwicklungstendenzen stellt sich die Frage, inwieweit es nicht an der Zeit ist, neuen Denkansätzen auch in der Reflexion über Internationale Beziehungen die Tore zu öffnen und traditionelle Ordnungsmodelle aus der Zeit des Kalten Krieges und davor aus den Köpfen zu verbannen. Die alten Ordnungsmuster und -vorstellungen lassen sich nur schwerlich in Einklang bringen mit den neuen, zentrifugalen Realitäten einer multipolaren, polyarchischen und zugleich globalisierten Welt, die aus dem Zusammenbruch des disziplinierend wirkenden Ost-West-Konflikts hervorgegangen ist. Regionale Kooperationsansätze mit vielfältigen Schattierungen, unterschiedlicher Dichte und Reichweite wären aus dieser Sicht nur als eine Variante dieses quasi postmodernen Pluralismus<sup>36</sup> zu begreifen, komplementiert von neuen informellen Machtzentren und parastaatlichen Akteuren (Drogenmafia, Terrororganisationen, rebellierende ethnische Gruppierungen, fundamentalistische Bewegungen), die in zunehmendem Maße an die Seite altetablierter staatlicher und wirtschaftlicher Machtzentren rücken und den Prozeß der Verschränkung staatlich organisierter Gesellschaften weiter forcieren.

Präsident Bush sprach in seiner vielbeachteten Rede zur „neuen Weltordnung“ am Ende des Golfkrieges vom Heraufkommen einer neuen „wundervollen Welt der Entdeckung“<sup>37</sup>. Vieles deutet darauf hin, daß diese neue Welt in ihrer interamerikanischen – wie auch europäischen – Variante manch wundersame Überraschung bereithält, für deren Bewältigung die Kunst des Umgangs mit „Unordnung“ sich zukünftig als wichtiger erweisen könnte, als das Festhalten an erbaulichen hemisphärischen Integrationsidealen.

35 Vgl. Peter J. Schrader (ed.), *Intervention in the 1980s. US Foreign Policy in the Third World*, Boulder, Col. 1989.

36 Zur Diskussion um die Postmoderne in den internationalen Beziehungen vgl. David Harvey, *The Conditions of Postmodernity*, London 1989; Zaki Laidi, *Sens et Puissance dans le Système International*, in: Zaki Laidi (Hrsg.), *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Paris 1992.

37 Rede des amerikanischen Präsidenten George Bush zur „Neuen Weltordnung“ auf dem Luftwaffen-Stützpunkt Maxwell/Alabama am 13. April 1991 (Auszüge in: *Europa-Archiv*, [1991]10, S. 258).

34 CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe), *Notas sobre la Economía y el Desarrollo. Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, Santiago 1991.

### **Wilhelm Hofmeister: Dezentralisierung in Lateinamerika**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/92, S. 3–13

Als Ausdruck eines wachsenden Mißtrauens gegenüber der Handlungs- und Entwicklungskapazität des Staates und insbesondere gegenüber dem traditionellen, die staatliche Entwicklung seit der Kolonialzeit prägenden Zentralismus wird in Lateinamerika seit einigen Jahren mit zunehmender Intensität Dezentralisierung als Organisations- und Entwicklungsalternative diskutiert. Nach dem Versagen des Zentralstaates als Entwicklungsagent hofft man, mittels Dezentralisierung die Effizienz der öffentlichen Verwaltung zu steigern, Impulse für lokale und regionale Entwicklung zu geben und einen Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie zu leisten.

Bisherige Erfahrungen zeigen, daß die Dezentralisierungsprozesse in den verschiedenen Ländern nur langsam vorankommen. Dabei hängt der Erfolg dieser Strategie wesentlich davon ab, daß man sich nicht nur auf eine administrative Dezentralisierung beschränkt, sondern diese mit politischer Dezentralisierung begleitet. Das aber zieht unvermeidlich eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft nach sich.

Die Schwierigkeiten, Fortschritte beim Prozeß der Dezentralisierung zu erzielen, hängen zusammen mit der Verhaftung in den zentralistischen Traditionen in staatlichen Strukturen und mit den Einstellungen der Akteure, aber auch mit der mangelnden Erfahrung mit Dezentralisierung. Dennoch ist Dezentralisierung ein zukunftsweisendes Instrument bei der Gestaltung der staatlichen und politischen Ordnung. Bei der Entwicklungszusammenarbeit sollten deshalb Dezentralisierungsinitiativen unterstützt werden.

### **Barbara A. Fliess: Wirtschaftliche Probleme und Chancen für Lateinamerika**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/92, S. 14–22

Nach Jahren der verschuldungsbedingten Wirtschaftskrise kann die Mehrzahl der Länder Lateinamerikas wieder zuversichtlicher in die Zukunft sehen. Ihre Wirtschaften expandieren wieder. Das Wachstum wiederum schafft günstige Bedingungen für eine Fortsetzung der heute stärker marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftspolitik.

Im finanzpolitischen Bereich ist die Schuldenlast erträglicher geworden. Der über lange Zeit negative Nettotransfers in die Industrieländer scheint gestoppt. Somit entsteht mehr finanzieller Spielraum, um im Rahmen einer Wachstumspolitik das nachzuholen, was die rezessive Stabilisierungspolitik der Vorjahre vernachlässigte: Investitionen und die soziale Versorgung der unteren Schicht der Bevölkerung.

Damit Wachstum und Wirtschaftsentwicklung langfristig gesichert werden können, werden viele Länder zur Finanzierung notwendiger Investitionen auf ausländisches Privatkapital angewiesen sein. Auch eine gute Exportleistung ist notwendig. Um der sich hieraus ableitenden hohen Verwundbarkeit der Wirtschaften durch ungünstige weltwirtschaftliche Veränderungen vorzubeugen, suchen Mexiko und andere Länder engere Wirtschaftsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten, ihrem wichtigsten Handelspartner. Insgesamt ist das Interesse an einer Integration der Märkte der westlichen Hemisphäre gestiegen.

### **Friedrich von Krosigk: Interamerikanische Beziehungen im Zeichen turbulenter Interdependenz**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/92, S. 23–31

Der Beitrag untersucht den aktuellen Wandel interamerikanischer Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts für die westliche Hemisphäre erwachsen ist. Nach einem historischen Rückblick auf die Genese des ursprünglichen Hegemonialsystems, das sich, beginnend in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, unter amerikanischer Regie herausgebildet hat, werden im weiteren die Etappen und Konturen seiner Deformation aufgezeigt. Interamerikanische Beziehungen sind, begünstigt durch die Auflösung der disziplinierenden Fronten des Kalten Krieges, in eine Phase turbulenter Interdependenz gerückt: Über den Transfer von Chaosmacht (Verschuldung, Migration, Drogen usw.) werden etablierte Machthierarchien, aber auch neue hemisphärische Kooperationsvisionen erschüttert.