

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Heinrich-W. Krumwiede/Detlef Nolte

Welche Lateinamerikapolitik entspricht  
deutschen Interessen?

Wilhelm Hofmeister

Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika

Hartmut Sangmeister

Lateinamerikas soziale Schuld

Manfred Wöhlcke

Brasilien: Sozio-ökonomische und außenpolitische  
Perspektiven vor dem Hintergrund eines blockierten  
Entwicklungspotentials

B 4-5/94

28. Januar 1994

Heinrich-W. Krumwiede, Dr. phil. habil., geb. 1943; Studium der Politischen Wissenschaft, Soziologie und Theologie in Heidelberg und Berlin; wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen; Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Universität Augsburg.

Veröffentlichungen u. a.: Politik und katholische Kirche im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß. Tradition und Entwicklung in Kolumbien, Hamburg 1980; Demokratie und Menschenrechte in Lateinamerika zu Beginn der 90er Jahre, Arbeitsunterlagen und Diskussionsbeiträge des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Nr. 30, Hamburg 1993; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Detlef Nolte, Dr. phil., geb. 1952; Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte und Germanistik an der Universität Mannheim; wissenschaftlicher Mitarbeiter und stellvertretender Direktor des Instituts für Iberoamerika-Kunde in Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Zwischen Rebellion und Integration. Gewerkschaften in der chilenischen Politik, Saarbrücken 1986; (zus. mit Heinrich-W. Krumwiede) Chile: Auf dem Rückweg zur Demokratie?, Baden-Baden 1988; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Wilhelm Hofmeister, M. A., geb. 1956; Leiter der Abteilung Lateinamerika in der Konrad-Adenauer-Stiftung; Lehrbeauftragter an der Universität zu Köln.

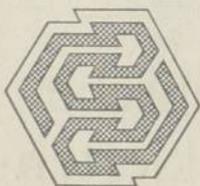
Veröffentlichungen u. a.: Dezentralisierung in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/92; Bolivien, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik, Opladen 1993.

Hartmut Sangmeister, Dr. rer. pol. habil., geb. 1945; Privatdozent für Entwicklungsökonomie und Wirtschaftsstatistik an der Universität Heidelberg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu entwicklungsökonomischen und wirtschaftsstatistischen Fragen; Mit-herausgeber des Lateinamerika Jahrbuchs.

Manfred Wöhlcke, Dr. habil., geb. 1942; Soziologe und Lateinamerikanist; Referent in der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

Veröffentlichungen u. a.: Umweltzerstörung in der Dritten Welt, München 1987; Der Fall Lateinamerika. Die Kosten des Fortschritts, München 1989; Brasilien. Anatomie eines Riesen, München 1991<sup>3</sup>; Umweltflüchtlinge, München 1992; Der ökologische Nord-Süd-Konflikt, München 1993.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 54290 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.

## Welche Lateinamerikapolitik entspricht deutschen Interessen?

Manche sind der Ansicht, Lateinamerika sei für Deutschland gänzlich marginal geworden. Denn nach der Beendigung des zentralamerikanischen Regionalkonfliktes und der Überwindung des Kalten Krieges gibt es kaum noch Schlagzeilen zu Lateinamerika. Ein amerikanischer Autor äußerte vor Jahren, für die USA sei Lateinamerika hauptsächlich von strategischem und sicherheitspolitischem Interesse. Und sarkastisch fügte er hinzu, wenn es den Ost-West-Konflikt nicht gäbe, könne Lateinamerika in den Ozeanen versinken, ohne daß die USA in größerem Ausmaß dadurch tangiert würden. Wenn diese Meinung richtig sein sollte, kann man fragen: Um wieviel geringer muß dann das deutsche Interesse sein?

Diese Eindrücke und Meinungen zeigen, daß bedauerlicherweise vor allem Krisen und Bedrohungen außenpolitische Aufmerksamkeit erregen und gerne zur Interessenbegründung herangezogen werden. Im Folgenden wird gezeigt, daß eine derartige negative Interessenbegründung im Falle Lateinamerikas nicht zu überzeugen vermag, daß aber mehrere positive Elemente durchaus für ein erhebliches deutsches Interesse an Lateinamerika sprechen. Bei der hier vorgenommenen positiven Interessenbegründung werden nicht nur ökonomische Interessen, sondern auch Wertinteressen und allgemeinpolitische Interessen behandelt. Dabei wird realistisch von der Tatsache ausgegangen, daß Lateinamerika im Rahmen der deutschen Außenpolitik eine nur sekundäre Bedeutung hat, aber zu wichtig ist, um vernachlässigt zu werden. Es soll deutlich werden, warum gerade jetzt eine aktive Lateinamerikapolitik, auf deren mögliche Schwerpunkte verwiesen wird, wünschenswert ist.

---

### I. Sicherheitsinteressen

---

Lateinamerika ist für Deutschland von äußerst untergeordneter Bedrohungsqualität. Eine direkte, im engeren Sinne militärstrategische Bedrohung

von Lateinamerika nie aus. Die USA hielten sich aber in Zentralamerika sicherheitspolitisch für bedroht und interpretierten den Regionalkonflikt dort in Kategorien des Ost-West-Konflikts. Um die strategische Aufmerksamkeit und die ihr entsprechenden militärischen Ressourcen der USA für Europa aufrechtzuerhalten und um den wichtigsten Verbündeten von einer für ihn schädlichen Politik abzuhalten, lag es im deutschen Interesse, sich für eine friedliche Konfliktregulierung in Zentralamerika, unter anderem im Rahmen des San-José-Prozesses, einzusetzen.

Nach dem Ende des Kalten Krieges und der Niederlage der Sandinisten bei den Wahlen in Nicaragua sowie nach dem Abschluß des Friedensabkommens zwischen Regierung und Guerilla in El Salvador können selbst amerikanische „Hardliner“ keine potentielle Sicherheitsbedrohung für die USA mehr in Zentralamerika wahrnehmen. Es ist auch nicht zu erkennen, daß von Kuba eine strategische Bedrohung für die USA ausgehen könnte. Wegen des Fehlens aktueller und potentieller strategischer Bedrohung in Lateinamerika läßt sich auch kein mittelbares (auf die USA bezogenes) sicherheitspolitisches deutsches Interesse an Lateinamerika mehr begründen. Die Tatsache, daß Lateinamerika nicht mehr Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Atlantischen Allianz ist, erhöht den Handlungsspielraum der deutschen Lateinamerikapolitik. Es ist nicht zu erwarten, daß Unterschiede in der Kubapolitik zu ähnlichen Konflikten zwischen den USA und ihren europäischen Verbündeten führen werden, wie dies bei Nicaragua der Fall gewesen ist.

Wendet man den in Mode gekommenen erweiterten Sicherheitsbegriff auf Lateinamerika an, der sich auf Phänomene wie Elendsflüchtlinge, Umweltschäden und Drogenprobleme bezieht, dann lassen sich zwar für Deutschland einige von Lateinamerika ausgehende Bedrohungen konstatieren. So bestimmt Lateinamerika, das im Amazonasgebiet über das größte zusammenhängende Waldgebiet der Erde verfügt, auch über das deutsche Klima mit. Welchen Schaden der von Lateinamerika ausgehende Drogenhandel und die dortige

Drogenproduktion auch in Deutschland verursachen, bedarf keines Kommentars. Aber bei diesen Problemen, die nur multilateral gelöst werden können, wird der deutsche Beitrag gering sein. Zudem hat die Bekämpfung der Drogenproduktion und des Drogenhandels gezeigt, daß bisherige Instrumente kaum griffen. Eine Konzentration der deutschen Lateinamerikapolitik auf diese Probleme ließe sich nicht rechtfertigen.

Nüchtern gilt es auch zu konstatieren, daß aus geographischen Gründen vornehmlich die USA von dem Phänomen der lateinamerikanischen Elendsmigration betroffen sind. Osteuropa und Afrika haben hier eine ganz andere Bedrohungsqualität für Westeuropa und die Bundesrepublik. Hinsichtlich der lateinamerikanischen Elendsflüchtlinge läßt sich also nur insofern ein mittelbares deutsches Interesse begründen, als man dem wichtigsten Verbündeten anstehende Probleme erleichtern möchte.

---

## II. Ökonomische Interessen

---

Für die Bundesrepublik Deutschland hat der Außenhandel eine größere Bedeutung als für andere Industrieländer. Zum Beispiel lag nach Angaben der Weltbank in der alten Bundesrepublik (vor der Wiedervereinigung) der Anteil des Exports von Gütern und Dienstleistungen (ohne Faktoreinkommen) am Bruttoinlandsprodukt 1990 mit 32 Prozent wesentlich höher als in Japan (11 Prozent), das gemeinhin als *die* Exportnation gilt (zum Vergleich USA: 10 Prozent). Im Güterexport pro Kopf übertraf die Bundesrepublik im gleichen Jahr Japan um mehr als das Zweieinhalbfache und die USA um mehr als das Vierfache. Auch die absoluten Zahlen wiesen im gleichen Jahr die Bundesrepublik als wichtigste Exportnation, als Handelsstaat aus. Der Wert des Exports der Bundesrepublik (damals 61 Mio. Einwohner) war geringfügig größer als der der USA mit ihren 250 Mio. Einwohnern und übertraf den Japans mit 124 Mio. Einwohnern um mehr als 25 Prozent.

Zu den Grundmerkmalen moderner Handelsstaaten gehören auch hohe Auslandsinvestitionen. Denn Tochterbetriebe im Ausland haben eine wachsende Bedeutung für die konzerninterne Produktions- und Zuliefererstruktur von Großunternehmen. Investitionsfreiheit kann als Korrelat der Handelsfreiheit gelten. Während Auslandsinvestitionen vor allem in Ländern mit hohen Zollmauern

als eine Art Exportersatz dienen, können sie in Ländern mit geringen Zöllen auch als Handelsstimulans fungieren. Bei den Auslandsinvestitionen hat die Bundesrepublik einen gewissen Nachholbedarf – das gilt, wie zu zeigen sein wird, aber nicht für Lateinamerika.

Entsprechend dem ökonomischen Profil Deutschlands richtet sich das deutsche Interesse auf Rahmenbedingungen im Ausland, die den Export sichern und nach Möglichkeit erweitern. Dazu zählen unter anderem: weltwirtschaftliche Regelungen, wie sie etwa in den GATT-Abkommen enthalten sind, die den Freihandel begünstigen; offene und aufnahmefähige Auslandsmärkte; ökonomische, rechtliche und politische Bedingungen, die die Offenheit und Aufnahmefähigkeit dieser Märkte für deutsche Waren, Dienstleistungen und Investitionen positiv beeinflussen. Berücksichtigt man, daß Deutschland vorwiegend technologisch anspruchsvolle Investitionsgüter exportiert und dementsprechend in den letzten Jahrzehnten der Anteil deutscher Exporte in die Industrieländer gestiegen (in den letzten Jahren gingen mehr als 80 Prozent in die OECD-Länder) und derjenige in die Entwicklungsländer gesunken ist (unter Ein-schluß der ostasiatischen Schwellenländer ca. 10 Prozent), kann man folgern, daß ein genuines deutsches Interesse an der sozio-ökonomischen Entwicklung von Entwicklungsländern besteht, die diese befähigt, mehr deutsche Exportprodukte zu importieren. So bestehen etwa mehr als 90 Prozent der deutschen Ausfuhren nach Lateinamerika aus industriell gefertigten Vor- und Enderzeugnissen, ein Drittel sind Maschinen.

Ein wichtiger Aspekt der ökonomischen Bedeutung Lateinamerikas für die Bundesrepublik ist unter anderem der Außenhandel. Seine relative Bedeutung ist in den letzten Jahren zurückgegangen. Der Anteil Lateinamerikas an den deutschen Exporten hat sich von 12 Prozent im Jahre 1954 auf 6 Prozent Mitte der sechziger Jahre und auf 3 Prozent Anfang der sechziger Jahre reduziert. Gegenwärtig absorbiert Lateinamerika zirka 2 Prozent des deutschen Exportwesens. Damit entspricht die Bedeutung Lateinamerikas für die deutschen Exporte dem EG-Durchschnitt (2 Prozent). Für den japanischen Außenhandel (Exporte) hatte Lateinamerika 1991 eine doppelt so große (ca. 4 Prozent der Exporte), für die USA sogar eine mehr als siebenmal so große Bedeutung (15 Prozent der Exporte). Von der Exportstatistik werden allerdings Lieferungen von Tochterunternehmen deutscher Multis aus anderen Ländern nach Lateinamerika, zum Beispiel von den USA aus, nicht erfaßt. Wenn man von den historischen Erfahrungen ausgeht, ist

auch bei optimistischen Zukunftserwartungen nicht damit zu rechnen, daß zum Ende des Jahrzehnts viel mehr als 3 Prozent des deutschen Exports nach Lateinamerika gehen werden. Aber auf Lateinamerika entfällt zirka ein Viertel des deutschen Exportes in die Entwicklungsländer (ohne OPEC-Länder). Der Anteil Deutschlands an den Gesamtimporten Lateinamerikas lag 1991 bei rund 8 Prozent; 7 Prozent der lateinamerikanischen Exporte wurden nach Deutschland geliefert. Japan ist für den Außenhandel Lateinamerikas von etwa gleicher Bedeutung wie die Bundesrepublik; bei weitem wichtigster Außenhandelspartner Lateinamerikas sind nach wie vor die USA (über 40 Prozent der Exporte und Importe). Innerhalb der EG ist die Bundesrepublik der bedeutendste Außenhandelspartner Lateinamerikas (1991: 28 Prozent der Importe und 33 Prozent der Exporte).

Relativiert werden die Außenhandelszahlen dadurch, daß Lateinamerika traditionell eine bevorzugte Region für deutsche Investitionen war. Nach Schätzungen übersteigt die Produktion deutscher Tochterunternehmen in Lateinamerika jährlich das gesamte deutsche Exportvolumen nach Lateinamerika um nahezu das Sechsfache. Zu berücksichtigen ist auch, daß Lateinamerika außerhalb Westeuropas die einzige Weltregion ist, in der deutsche Unternehmen in einzelnen Sektoren bedeutende Marktanteile besitzen und zum Teil Schlüsselpositionen einnehmen. In Lateinamerika sind 70 Prozent der deutschen Investitionen außerhalb des OECD-Bereichs konzentriert (Bestand). Man muß dabei berücksichtigen, daß etwa 90 Prozent der deutschen Auslandsinvestitionen in den letzten Jahren auf Industrieländer entfielen und der Entwicklungsländeranteil kontinuierlich zurückgegangen ist. Die tatsächlichen Investitionsbeträge in Lateinamerika sind aber höher als in den offiziellen Statistiken ausgewiesen (1991: 16 Mrd. D-Mark). Denn in ihnen werden deutsche Direktinvestitionen über Drittländer (USA, Liechtenstein, Luxemburg, Holland, Schweiz etc.) sowie die teilweise beachtlichen Reinvestitionen deutscher Tochterunternehmen und die Finanzierung aus lokalen Quellen nicht erfaßt. Eine Befragung bei deutschen Handelskammern in Lateinamerika hat zum Beispiel für 1988 einen doppelt so hohen Bestand an Direktinvestitionen ergeben, wie von der Bundesbank registriert worden ist.

Es gibt Anzeichen dafür, daß Lateinamerikas Bedeutung innerhalb der konzerninternen Produktions- und Zuliefererstruktur von deutschen Großunternehmen zunimmt. So exportiert VW aus Kostengründen nur noch von Mexiko aus in die USA, Mercedes Benz liefert in Brasilien herge-

stellte Lkws nach Australien, auf die Lieferung von Autoteilen (u. a. Motoren) aus dem mexikanischen VW-Werk an das Mutterhaus in Deutschland ging in den letzten Jahren ein Viertel der Gesamtexporte Mexikos nach Deutschland zurück.

Die in Lateinamerika in Angriff genommenen Wirtschaftsreformen entsprechen voll dem besonderen Interessenprofil Deutschlands. In ganz Lateinamerika – das kommunistische Kuba bildet noch eine Ausnahme – hat man sich von der bisher verfolgten Politik der „importsostituierenden Industrialisierung“ staatskapitalistischer Natur mit durch hohe Zölle geschützten einheimischen Industrien distanziert und experimentiert mit einer liberalen Wirtschaftspolitik, die unter anderem ihren Ausdruck in Privatisierungsmaßnahmen und einer verstärkten Weltmarktintegration findet. Insbesondere die Zollsenkungen und der Abbau nichttarifärer Hemmnisse begünstigen deutsche Exporte, und neue Gesetze bieten Anreize für deutsche Investitionen. So ist es heute fast überall in Lateinamerika wieder gestattet, rein deutsche Tochterunternehmen zu gründen und einen freien Gewinn- sowie Kapitalrücktransfer vorzunehmen. Wichtig dürfte auch sein, daß die lateinamerikanischen Staaten für eine freihändlerische Weltwirtschaftsordnung eintreten, was durch den Beitritt zahlreicher Staaten zum GATT-Abkommen dokumentiert worden ist. Im Nord-Süd-Dialog nimmt Lateinamerika dementsprechend eine für die deutsche Position aufgeschlossene Haltung ein.

Hinzuweisen ist ferner auf die ökonomischen Integrationsanstrengungen lateinamerikanischer Staaten, etwa in den Andenländern (Anden-Pakt) und im südlichen Südamerika (Mercosur). Die dadurch geschaffenen größeren Märkte dürften bessere Exportchancen bieten und eröffnen deutschen Tochterunternehmen in Lateinamerika Möglichkeiten zur Großproduktion. Die Freihandelszone Nafta (Mexiko, USA, Kanada) würde deutsche Investitionen in Mexiko besonders attraktiv machen. Es bleibt abzuwarten, ob die von US-Präsident Bush 1990 verkündete große Freihandelszone, die von Alaska bis Feuerland reichen soll, Wirklichkeit wird. Allerdings sei vor zu großen Erwartungen gewarnt. 1990 lag der gemeinsame Anteil der Staaten des Mercosur, des Anden-Paktes, des gemeinsamen zentralamerikanischen Marktes und des karibischen Caricom am Welthandel bei knapp über 2 Prozent. Durch die Integration wird insbesondere der Handel zwischen den lateinamerikanischen Ländern in Produktionssparten zunehmen, in denen der deutsche Exportanteil traditionell gering ist. In der Nafta stimmt die Sektorstruktur der mexikanischen Importe aus Deutschland in vielen

Bereichen mit der Sektorstruktur der mexikanischen Importe aus den USA überein. In den vergangenen Jahren hat die wechselseitige Bedeutung der USA und Lateinamerikas als Handelspartner zugenommen. Die USA haben mit der Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten Handelsrahmenabkommen abgeschlossen, die als Instrumente zur Förderung ihrer Exporte nach Lateinamerika dienen.

Es ist unwahrscheinlich, daß die lateinamerikanischen Staaten vom ökonomischen Reformkurs grundsätzlich abweichen und eine Rückkehr zum Entwicklungsmodell der „importsubstituierenden Industrialisierung“ stattfinden wird. Denn dieses Entwicklungsmodell wurde über Jahrzehnte, seit der Weltwirtschaftskrise der zwanziger Jahre, verfolgt und hat sich eindeutig als untauglich erwiesen, die Erwartungen zu erfüllen, die man in es gesetzt hatte. Das gleiche gilt für die mit diesem ökonomischen Entwicklungsmodell verbundene populistische Politik. Keineswegs auszuschließen ist aber, daß der Reformkurs in seiner Radikalität abgeschwächt wird und es zu einer zeitweiligen Rücknahme einzelner Maßnahmen kommt, etwa der angekündigten Privatisierungen im staatlichen Dienstleistungsbereich. Sollten sich die protektionistischen Tendenzen in der EG weiter verstärken, ist nicht auszuschließen, daß auch in Lateinamerika in Zukunft wieder stärker protektionistische Politiken angewandt werden.

Unter den Entwicklungsregionen gehört Lateinamerika ökonomisch zur „Mittelklasse“. In bezug auf sein Pro-Kopf-Einkommen ist es der früheren Sowjetunion vergleichbar. Strittig ist, wie man das Wirtschaftspotential und die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven Lateinamerikas einzuschätzen hat. Nach dem ökonomischen Krisenjahrzehnt der achtziger Jahre – man spricht von der „verlorenen Dekade“ – verzeichnet Lateinamerika wieder positive Zuwachsraten, die Interamerikanische Entwicklungsbank hat die neunziger Jahre gar emphatisch zur „Dekade der Hoffnung“ deklariert. Sie prognostizierte, daß die Region bis zum Jahre 2000 ein durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum von mehr als 4 Prozent erreichen könne, bei steigender Tendenz gegen Ende der Dekade. Auch die Weltbank hält ein durchschnittliches jährliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von knapp 4 Prozent für möglich. Das Pro-Kopf-Einkommen wäre dann zu Beginn des nächsten Jahrzehnts ungefähr um ein Viertel höher als zehn Jahre zuvor.

Bei derart optimistischen Prognosen sollte man aber Vorsicht walten lassen. Zum einen hängt ihr Realitätsgehalt entscheidend von der Entwicklung

der beiden größten Volkswirtschaften, der brasilianischen und der mexikanischen, ab. Zum anderen läßt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der lateinamerikanischen Ökonomien noch viel zu wünschen übrig. Schließlich ist das Ausmaß an sozialer Ungleichheit in den meisten lateinamerikanischen Ländern nicht nur größer als in den Industrieländern, sondern auch größer als in anderen Entwicklungsregionen. Die Weltbank schätzt den Anteil der Armen an der Bevölkerung Lateinamerikas, also der Personen, deren Einkommen nicht ausreicht, um Grundbedürfnisse zu befriedigen, auf rund ein Viertel, die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (VN) für Lateinamerika für 1990 auf 46 Prozent und den Anteil der extrem Armen auf 22 Prozent. Zwischen nur „mäßiger sozialer Ungleichheit“ und erfolgreicher sozio-ökonomischer Entwicklung besteht ein Zusammenhang. Dies zeigt sowohl die Entwicklungsgeschichte der heutigen Industrieländer als auch die der ostasiatischen Schwellenländer. Die in vielen lateinamerikanischen Ländern herrschende extreme soziale Ungleichheit kann deshalb als strukturelles Hindernis gelten, das einer erfolgreichen nachholenden sozio-ökonomischen Entwicklung im Wege steht.

Als Handelsstaat kann es sich Deutschland gar nicht leisten, den lateinamerikanischen Markt zu vernachlässigen, auch wenn er begrenzt und seine Entwicklungsmöglichkeiten beschränkt sein dürften. Auch wenn nur ein Drittel der Lateinamerikaner als Käufer von deutschen Exportwaren und Produkten deutscher Tochterunternehmen in Lateinamerika in Frage käme, wären dies immerhin noch 150 Millionen Menschen. Im genuinen ökonomischen Interesse Deutschlands liegt es, daß krasse soziale Ungleichheiten abgebaut werden und sich in Lateinamerika leistungsfähige soziale Marktwirtschaften entwickeln.

Bekanntlich konzentrieren sich die wirtschaftlichen Aktivitäten der Bundesrepublik auf wenige große und halbgroße lateinamerikanische Länder: Brasilien, Mexiko, Argentinien, Chile, Kolumbien, Venezuela. Zwar werden über 80 Prozent des Handels der Bundesrepublik Deutschland mit Lateinamerika mit diesen Ländern abgewickelt, nahezu 80 Prozent der deutschen Investitionen in Lateinamerika entfallen auf Brasilien (1991: 48 Prozent), Mexiko (1991: 20 Prozent) und Argentinien (1991: 11 Prozent). Im Kontext der Integrationsprozesse wächst aber vielleicht auch die Bedeutung der kleineren Länder.

Deutschland sollte sich für einen Abbau des für Lateinamerika schädlichen Protektionismus ein-

setzen. Allerdings sind die Möglichkeiten der Bundesrepublik, Einfuhren aus Lateinamerika zu erleichtern, durch die Einbindung in die Europäische Union (EU) begrenzt. Die EU betreibt bekanntlich gegenüber Drittländern – insbesondere bei Agrarprodukten – eine restriktive Importpolitik. Lateinamerika hat für die EU weder handelspolitisch noch entwicklungspolitisch Priorität. Die entwicklungspolitischen Präferenzen (Entwicklungshilfe, Handelserleichterungen etc.) der EU liegen eindeutig bei den ehemaligen Kolonien Frankreichs und Großbritanniens, in Afrika, der Karibik, im Mittelmeerraum und neuerdings auch in den osteuropäischen Ländern.

---

### III. Wertinteressen

---

Im deutschen Wertinteresse liegt es, sich weltweit für Frieden, Demokratie und Menschenrechte einzusetzen. Eine Argumentation, die sich auf Wertinteressen bezieht, wird gerne als realpolitisch naiv qualifiziert. Aber auch realpolitisch lassen sich gute Gründe dafür anführen, warum es für die deutsche Außenpolitik sinnvoll ist, sich an Wertinteressen zu orientieren:

- Wie Umfragen zeigen, wünscht die deutsche Bevölkerung mehrheitlich eine derartige Außenpolitik. Der Realpolitiker par excellence, Henry Kissinger, mußte feststellen, daß die Präferenz der amerikanischen Bevölkerung für eine an Menschenrechtskriterien orientierte Außenpolitik eine reale Größe darstellte, die berücksichtigt werden mußte.
- Das Image der Bundesrepublik in der Welt wird nicht unwesentlich dadurch geprägt, an welchen Normen es seine Außenpolitik orientiert. Nach der Wiedervereinigung hat dieses Image für Deutschland, das nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen strebt, zusätzlich Bedeutung gewonnen. Für dieses Image wäre es förderlich, wenn Deutschland weltweit, auch in Lateinamerika, ein klar erkennbares Interesse an der Prävention und friedlichen Regulierung gewaltsamer Konflikte und der Verankerung pluralistischer, rechtsstaatlicher und sozialer Demokratie zeigte.

Lateinamerika stellt einen Partner dar, der sich im besonderen Maße für die Praktizierung einer solchen Politik eignet. Im Vergleich mit anderen Re-

gionen sollte man zunächst generell darauf hinweisen, daß ethno-politische Konflikte eine äußerst geringe Rolle spielen und nirgendwo ein Auseinanderbrechen der Staaten zu erwarten ist.

Lateinamerika zeichnet sich durch die Fähigkeit und Bereitschaft zur friedlichen Regulierung von Bürgerkriegskonflikten aus. Als Beispiele für ein erfolgreiches Konfliktmanagement sind insbesondere Nicaragua (auch wenn es dort zu Gewalttaten demobilisierter Soldaten und ehemaliger Contras kommt) und El Salvador zu nennen. Die Konfliktregulierung in Nicaragua und El Salvador fand unter der Ägide der Vereinten Nationen statt, sie wurde von ganz Lateinamerika unterstützt. In Kolumbien hat es Versuche gegeben – allerdings bisher nur partiell erfolgreich –, das Guerillaproblem auf dem Verhandlungswege zu lösen. Ein ähnlicher Versuch findet in Guatemala statt. Nur in Peru, dem einzigen lateinamerikanischen Land, das noch mit einer ernsthaften Guerillabewegung konfrontiert ist, ist zur Zeit eine Verhandlungslösung nicht denkbar, schon wegen des Sondercharakters der dortigen Guerilla.

Es hat sich ein Trend herausgebildet, seit langem bestehende Grenzkonflikte mit friedlichen Mitteln definitiv zu lösen. So akzeptierten El Salvador und Honduras, die 1969 einen Krieg miteinander führten, einen Schiedsspruch des Internationalen Gerichtshofes über den Grenzverlauf. Chile und Argentinien konnten sich über konkurrierende Besitzansprüche im Beagle-Kanal und weitere strittige Grenzfragen einigen. Guatemala hat Belize, auf das es traditionell Anspruch erhob, als unabhängigen Staat anerkannt.

Argentinien und Brasilien, die sich früher als natürliche Rivalen sahen und ihre Verteidigungsanstrengungen auf einen möglichen militärischen Konflikt untereinander ausrichteten, haben ein Abkommen zur technischen Kooperation auf dem Gebiet der Nuklearenergie geschlossen und 1990 förmlich erklärt, daß sie keine Atomwaffen herstellen wollen, sowie 1991 ihre Nuklearinstallationen internationaler Inspektion zugänglich gemacht. Damit gilt der Atomwaffensperrvertrag de facto für das gesamte Lateinamerika. Das Interesse an einer friedlichen Regimetransformation in Kuba in Richtung auf die Etablierung eines demokratischen politischen Systems wurde bereits erwähnt.

Lateinamerika ist heute weitestgehend eine demokratisch regierte Region. Der Redemokratisierungsprozeß, in dessen Verlauf es zu einer Ablö-

sung autoritärer Militärregime kam, erfaßte in den achtziger Jahren nahezu die gesamte Region. Die lateinamerikanischen Demokratien weisen allerdings erhebliche Mängel auf: In mehreren Ländern ist das Militär nach wie vor de facto „stärkste Partei“ und bildet einen Staat im Staate; die Judikative fungiert generell in unzureichendem Maße als unabhängige dritte Gewalt; gravierende Menschenrechtsverletzungen finden nicht nur in Staaten statt, die, mit starken Guerillabewegungen konfrontiert, deren Aktivitäten brutal bekämpfen (Kolumbien, Peru, Guatemala), sondern generell werden gegenüber einfachen Kriminellen elementare Menschenrechte nicht beachtet (besonderes Aufsehen hat der Mord an Straßenkindern in Brasilien durch Todesschwadronen erregt, an denen sich ehemalige und aktive Militärs und Polizisten beteiligen).

Die Mängelliste ließe sich mühelos fortschreiben; beachtet werden sollte aber, daß man für das westliche Verständnis von Demokratie und Menschenrechten in Lateinamerika eine unvergleichlich bessere Aufnahme findet als etwa in islamischen oder asiatischen Regionen. Lateinamerika zeichnet sich gegenüber anderen Regionen der Dritten Welt durch eine große kulturelle Affinität zu Europa aus; es ist die einzige christlich geprägte Entwicklungsregion. Kritik an Strukturdefekten lateinamerikanischer Demokratien braucht deshalb keine Rücksicht auf „latinische“ Mentalität zu nehmen (unter Freunden sagt man sich härter die Wahrheit). Allerdings sollte die Kritik die positiven, wenn auch noch nicht ausreichenden Veränderungen in Ländern ohne demokratische Tradition in Rechnung stellen. Eine konstruktive Kritik kann in Kombination mit konkreten Unterstützungsleistungen – Stichwort „Demokratisierungshilfe“ – einen Beitrag zur Stabilisierung lateinamerikanischer Demokratien leisten.

In Lateinamerika ist ein antiquiertes Souveränitätsverständnis, das sich bei Kritik an Abweichungen von Demokratie- und universellen Menschenrechtsnormen auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten beruft, im Schwinden begriffen. So hat sich die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die sich als Gemeinschaft demokratischer Staaten begreift, in Peru, Haiti und Guatemala gegen Putschversuche und Putschregime gewandt und im Dezember 1992 ihre Charta dahingehend modifiziert, daß bei einem Staatsstreich die Mitgliedschaft des betreffenden Landes suspendiert werden kann.

Angesichts der Diskreditierung des modernen Autoritarismus (durchaus moderne autoritäre Re-

gime, die sich zu Unrecht selbst als „Entwicklungs-diktaturen“ stilisierten, gingen den gegenwärtigen Demokratien voraus), der systembedingten Schwächen autoritärer Regime, ihres zusätzlichen Legitimationsschwundes im Zeichen der Beendigung des Ost-West-Konflikts und der eindeutigen Präferenz der Hegemonialmacht USA für aus Wahlen hervorgegangene Zivilregierungen ist die Wahrscheinlichkeit äußerst gering, daß sich in Lateinamerika in absehbarer Zeit offen autoritäre Regime wieder etablieren könnten. Nicht ausschließen kann man aber Situationen innenpolitischer Instabilität und die Möglichkeit, daß mit Mängeln behaftete Demokratien zu bloßen Fassadendemokratien mit autoritären Zügen degenerieren. Unseres Erachtens behindert vor allem die in vielen lateinamerikanischen Ländern herrschende extreme soziale Ungleichheit und die bisher mangelhafte Bereitschaft demokratischer Regierungen, sie zu überwinden, die Konsolidierung zu Demokratien westlichen Standards. Zwischen den für eine authentische Demokratie konstitutiven Elementen besteht ein sich wechselseitig beeinflussender Zusammenhang. Wenn ein wesentliches Element, wie die soziale Gerechtigkeit, nicht ausreichend beachtet wird, wirkt sich das negativ auf die anderen Elemente (z.B. Rechtsstaatlichkeit) aus und es kommt allgemein zu einer demokratischen Regression.

Im deutschen Interesse liegt es, sich in Lateinamerika für Demokratien westlichen Standards einzusetzen. Zu ihren Merkmalen gehört mehr als die bloße Existenz eines Mehrparteiensystems und die Bestellung der Regierung in freien Wahlen. Konstitutiv sind daneben Merkmale wie Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, ein Pluralismus von Interessengruppen, der Primat der zivilen Politik über das Militär und ein von der Bevölkerung als sozial gerecht bewerteter Zustand mäßiger sozialer Ungleichheit. Wenn man diese Kriterien anlegt, können durchaus auch kleine Länder für eine intensive Beziehungspflege in Betracht kommen, wenn sie entsprechende Entwicklungstendenzen zeigen.

---

#### IV. Allgemeinpolitische Interessen

---

Es besteht ein kulturpolitisches Interesse an der Bewahrung und Verbreitung von Kenntnissen der deutschen Sprache und Kultur im Ausland. Schon wegen der fünf Millionen Deutschstämmigen (vor

allem in Chile und Brasilien, daneben insbesondere in Argentinien und Guatemala) mißt die deutsche Kulturpolitik Lateinamerika traditionell ein größeres Gewicht bei als anderen Regionen. Davon legen die 39 deutschen Schulen, die 23 Goethe-Institute, die große Zahl von Universitätspartnerschaften sowie die 4000 lateinamerikanischen Studenten in Deutschland ein Zeugnis ab. Deutsche Kulturpolitik kann eine Bildungspolitik unterstützen, die im Idealfall dazu beitragen sollte, das Ausbildungs- und Qualifikationsniveau in den lateinamerikanischen Partnerländern zu verbessern. Gleichzeitig kann sie kulturelle Bindungen mit der Bundesrepublik Deutschland aufbauen, die für andere Politikbereiche möglicherweise (Wirtschaftsbeziehungen etc.) von Nutzen sind.

Unter „allgemeinpolitischen Interessen“ wird hier aber vornehmlich die von deutschen Politikern verstärkt seit der Wiedervereinigung geäußerte Absicht verstanden, weltpolitisch „mehr Verantwortung zu übernehmen“. Nach dem Ende des Kalten Krieges und der Blockkonfrontation bieten vor allem die Vereinten Nationen Zielsetzungen und Instrumente für eine solche Rollenwahrnehmung. Sie sind in der „Agenda für den Frieden“ des Generalsekretärs der Vereinten Nationen beschrieben (Konfliktvorbeugung, friedliche Streitbeilegung, friedensbewahrende, friedensschaffende und friedenskonsolidierende Maßnahmen). Das deutsche Interesse an einer weltpolitisch aktiveren Rolle kommt in dem Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat zum Ausdruck.

Von allen Entwicklungsregionen bietet sich Lateinamerika wohl am meisten als Partner für eine derartige deutsche Rolle an. Lateinamerika weist ein besonders hohes Maß an regionaler Selbstorganisation auf. Neben der OAS ist vor allem die Rio-Gruppe zu erwähnen, die nicht nur als lateinamerikanisches Konsultativorgan, sondern als Ansprechpartner und Sprachrohr für ganz Lateinamerika fungiert. So finden schon regelmäßige Treffen zwischen EU und Rio-Gruppe statt. Kooperation braucht sich also nicht nur in der traditionellen bilateralen Form zwischen Deutschland und einem lateinamerikanischen Land zu vollziehen.

Die Beziehungen zwischen Deutschland und den lateinamerikanischen Staaten weisen kaum negative Vorbelastungen auf. Deutschland – nicht Spanien – gilt vielmehr als das Land innerhalb der EU, das gegenüber den lateinamerikanischen Anliegen am aufgeschlossensten ist. Das politische und wirtschaftliche Gewicht Deutschlands bietet keinen Anlaß zu Befürchtungen vor einer übermäßigen

Einflußnahme auf die lateinamerikanische Politik. Allerdings setzt eine weitere Partnerschaft mit Lateinamerika auch eine erweiterte Anteilnahme an den Entwicklungen in der Region voraus. In dieser Hinsicht ist es notwendig, daß Deutschland seine Interessen im Hinblick auf Lateinamerika auch innerhalb der EU stärker artikuliert und vertritt.

Auf die Bereitschaft Lateinamerikas zur friedlichen Konfliktregulierung innerhalb der Region (Stichwort: Zentralamerika) wurde hingewiesen. Weniger bekannt ist, daß sich einzelne lateinamerikanische Staaten aktiv an Missionen der VN beteiligt haben. Zur Jahresmitte 1993 waren es acht Staaten (Argentinien, Brasilien, Chile, Ecuador, Honduras, Kolumbien, Uruguay und Venezuela) mit insgesamt 2100 Offizieren und Soldaten. In größerem Umfang entsandten allerdings nur Argentinien und Uruguay Truppen, die anderen Länder beschränkten sich auf militärische Beobachter. Insgesamt kamen 10 Prozent aller Militärbeobachter und 4 Prozent des militärischen Personals bei Missionen der VN aus Lateinamerika. Die Streitkräfte Uruguays hatten bzw. haben mehrere hundert Soldaten und Offiziere in Kambodscha und Mozambique stationiert (seit Mai 1993), Argentinien hat neben kleineren Missionen fast 900 Offiziere und Unteroffiziere nach Kroatien entsandt. Außerdem stellten lateinamerikanische Regierungen, insbesondere die mexikanische und kolumbianische, fast 400 Polizisten für Einsätze der VN zur Verfügung. Das Beispiel Uruguays demonstriert, daß auch kleine, ökonomisch unbedeutende Länder für die deutsche Politik von Interesse sein können.

Wenn man sich das breite Interessen- und Aufgabenspektrum deutscher Lateinamerikapolitik deutlich macht, kann der auf deutscher Seite ausgeprägte Pluralismus der Akteure und Ansätze durchaus als Vorteil gelten. Eine vom Auswärtigen Amt strikt formulierte, zentral gesteuerte, von den Botschaften exekutierte Lateinamerikapolitik aus einem Guß, die für alle Akteure verbindlich wäre, ist nicht wünschenswert. Für die deutsche Lateinamerikapolitik ist es eher von Vorteil, daß es neben der offiziellen auch eine „inoffizielle“ der Kirchen und der politischen Stiftungen gibt. Bei einer Bestandsaufnahme aktueller und künftiger deutscher Interessen in Lateinamerika sollte natürlich ein möglichst breiter Konsens über die Ziele deutscher Lateinamerikapolitik angestrebt werden. Es wäre leichtfertig, nicht mit der Möglichkeit zu rechnen, daß die demokratischen Staatsformen in einigen lateinamerikanischen Ländern zu blo-

Ben Fassadendemokratien degenerieren. In solchen Situationen wäre die Nutzung von Kontakten der Protagonisten „inoffizieller“ Lateinamerikapolitik zu oppositionellen Parteien, Gruppen, Institutionen, Organisationen und Bewegungen besonders wichtig. Das halbautoritäre, fassaden-

demokratische Peru, wo Präsident Fujimori die Traditionsparteien von der Macht ausgeschlossen hat und eine Art plebiszitär legitimierte Diktatur ausübt, verdeutlicht eine generelle Problematik, die in Zukunft in Lateinamerika wieder von Bedeutung sein könnte.

# Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika

---

## I. Einleitung

---

„Demokratisierung“ ist heute der zentrale Begriff zur Kennzeichnung der politischen Entwicklung in vielen Regionen der Erde. Am augenfälligsten sind die Ereignisse und Entwicklungen in Ost- und Südosteuropa. Das darf jedoch den Blick nicht versperren auf die „herkömmlichen“ Entwicklungsländer und Dritte-Welt-Regionen, in denen sich ebenfalls seit den achtziger Jahren – also noch vor dem Fall der Berliner Mauer und dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums – eine Entwicklung zur Demokratie vollzogen hat<sup>1</sup>.

Lateinamerika übte in diesem Kontext gewissermaßen eine Vorreiterrolle aus. Mit Beginn der achtziger Jahre kam hier eine Demokratisierungswelle in Gang, die mittlerweile außer Kuba und dem Sonderfall Mexiko alle lateinamerikanischen Länder erfaßt hat. Die achtziger Jahre, die wegen der zunehmend schwierigen sozioökonomischen Bedingungen häufig als „verlorenes Jahrzehnt“ bezeichnet wurden, stehen somit gleichzeitig für das Aufbrechen des Autoritarismus und den Übergang zur Demokratie<sup>2</sup>.

Da sich das Aufbrechen der autoritären Herrschaftssysteme und der Übergang zur Demokratie im wesentlichen während der achtziger Jahre vollzogen und mittlerweile in einer ganzen Reihe von Ländern bereits demokratische Wahlen und Regierungswechsel stattgefunden haben – in einigen Ländern zum ersten Mal in ihrer Geschichte –, stehen die neunziger Jahre in Lateinamerika unter der Herausforderung der Konsolidierung der Demokratie. Wie sich die Demokratie in den einzelnen Ländern entwickelt hat, welche Behinderungen und Probleme ihr entgegenstehen und wie sich die demokratischen Chancen und Aussichten Lateinamerikas darstellen, wird im folgenden erörtert.

1 Vgl. Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991; Rainer Tetzlaff (Hrsg.), *Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern*, Hamburg 1992; vgl. auch Dieter Nohlen, *Mehr Demokratie in der Dritten Welt?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25–26/88, S. 3 ff.

2 Vgl. Barbara Stallings/Robert Kaufmann (Hrsg.), *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder 1989.

---

## II. Zur Entwicklung der Demokratie in den Ländern Lateinamerikas

---

Die lateinamerikanischen Länder lassen sich im Hinblick auf die Entwicklung ihrer Demokratien aus gegenwärtiger Sicht in vier Gruppen zusammenfassen:

- Länder mit relativ gefestigten demokratischen Verhältnissen, in denen allerdings – neben den überall auf dem Subkontinent vorhandenen großen sozialen Problemen und entsprechenden Herausforderungen für die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik – ein belastendes Erbe aus der Zeit des Autoritarismus in den staatlichen und politischen Institutionen und in der politischen Kultur erkennbar ist, das die Konsolidierung der Demokratie noch behindert: Argentinien, Uruguay, Chile, Kolumbien, Ecuador, die Dominikanische Republik sowie die demokratische Ausnahmeerscheinung Costa Rica;
- Länder mit relativ prekären demokratischen Verhältnissen, in denen praktisch erst seit wenigen Jahren zum ersten Mal eine demokratische Institutionenordnung und demokratische Verfahren Geltung haben und wo neben komplexen sozialen und innenpolitischen Problemstellungen eine demokratische politische Kultur erst rudimentär entwickelt ist: die zentralamerikanischen Länder Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Panama sowie Bolivien und Paraguay im Süden des Kontinents;
- Länder, in denen die demokratische Entwicklung erhebliche Strukturdefizite aufweist und deren demokratisches System sich vor allem aufgrund von Korruption und Mißwirtschaft in einer offenen Krise befindet, so daß ein autoritärer Rückschlag möglich erscheint bzw. bereits erfolgt ist; als eines der wichtigsten Strukturdefizite erscheint die allgemeine Erschütterung des Parteiensystems und die Desavouierung der politischen Parteien, so daß auch keine demokratische Opposition als glaubwürdige Herrschaftsalternative zur Verfügung steht: Venezuela, Brasilien, Peru;

- Länder, deren Regimetyp den westlichen Vorstellungen von repräsentativer Demokratie widerspricht und in denen erst mehr oder weniger zaghafte Anzeichen einer Regimetransformation erkennbar sind: Mexiko, Kuba und Haiti.

Im folgenden wollen wir die politische Entwicklung dieser Länder anhand einiger Beispiele kurz skizzieren. Danach werden die Behinderungen und die Chancen der Demokratie etwas systematischer zusammengefaßt.

### 1. Länder mit gefestigten demokratischen Verhältnissen

*Costa Rica:* Das kleine zentralamerikanische Land gilt als die lateinamerikanische „Musterdemokratie“ schlechthin. Seit fast schon einem halben Jahrhundert an demokratische Verhältnisse gewöhnt und ausgestattet mit einem stabilen Parteiensystem, in dem sich zwei demokratische Parteien in der Ausübung der politischen Herrschaft abwechseln, hat Costa Rica eine demokratische politische Kultur entwickelt, die mittlerweile als die wichtigste Grundlage für die weitere Entwicklung der Demokratie gelten kann. Diese sollte stabil genug sein, um eine etwaige Zunahme innergesellschaftlicher Spannungen aufgrund notwendiger wirtschaftlicher Strukturanpassungsmaßnahmen auszuhalten.

*Chile:* Zwar war das Land mit seiner erst 1990 vollzogenen Regimetransformation ein Nachzügler im Rahmen der Demokratisierungsprozesse, doch ein breiter demokratischer Konsens innerhalb des erneuerten und wieder gefestigten Parteiensystems, die Lernfähigkeit der politischen und gesellschaftlichen Eliten sowie die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Regierung, dazu günstige makroökonomische Rahmenbedingungen lassen einen raschen Fortschritt bei der Konsolidierung der chilenischen Demokratie erkennen<sup>3</sup>. Das zeigte sich auch bei den Wahlen im Dezember 1993, die der Christdemokrat Eduardo Frei deutlich gewann, der damit die Mitte-Links-Koalition seines Parteifreundes Patricio Aylwin fortsetzen wird. Trotz dieser günstigen Entwicklung ist freilich nicht zu übersehen, daß in den Institutionen, besonders in der Justiz und hinsichtlich der Sonderrolle der Streitkräfte, das autoritäre Erbe noch nachwirkt und ein nicht geringer Teil der Bevölkerung noch wenig Anteil hat an den Erträgen des wirtschaftlichen Fortschritts.

3 Vgl. Wilhelm Hofmeister, Die Konsolidierung der Demokratie in Chile, in: KAS-Auslandsinformationen, (1993) 3, S. 8-22.

*Argentinien:* Das Land an der Südspitze des Kontinents, das in unserem Jahrhundert bis 1983 viele Perioden autoritärer und populistischer Herrschaft erlebt hat, machte in den vergangenen Jahren wesentliche Fortschritte bei der Festigung seines demokratischen Systems<sup>4</sup>. Hatte sich der erste demokratisch gewählte Präsident Alfonsín im Dauerstreit zwischen den alten Machtfaktoren, den Militärs und den Gewerkschaften, aufgerieben, so daß er vor dem Hintergrund einer sich gefährlich zuspitzenden Wirtschafts- und Sozialkrise sein Amt vorzeitig aufgab, stellte sich unter dem neuen Präsidenten Menem seit 1989 eine Konsolidierung des demokratischen Prozesses, die Eindämmung der Macht jener traditionellen „Mächthalter“ sowie die Festigung eines demokratischen Grundkonsenses ein, der im November 1993 in einem Übereinkommen zwischen den alten Rivalen Alfonsín und Menem über eine Verfassungsreform zum Ausdruck kam, was letzterem wahrscheinlich 1995 die Wiederwahl sichert. Und das alles bei gleichzeitiger Durchführung einer neoliberalen Strukturanpassungspolitik mit drastischen Einschnitten in sozialpolitische Besitzstände, umfassenden Privatisierungsmaßnahmen und einer Reduzierung des Staatsanteils. Das entzog zwar den an staatlichen Beistand gewöhnten Unternehmern, Gewerkschaften und Mittelschichten den Boden, war aber gleichzeitig auch Grundlage für eine beachtliche, wenn auch noch nicht endgültig konsolidierte wirtschaftliche Erholung. Die Neuorientierung der traditionellen Parteien ist eine wesentliche Grundlage für diese positive Entwicklung, die auch durch eine wachsende Bereitschaft zur Bekämpfung der Korruption sowie das Bemühen um mehr Effizienz in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung unterstützt wird.

*Kolumbien:* Seit dem Ende eines blutigen Bürgerkrieges 1958 wird das Land von der Liberalen und Konservativen Partei regiert, die zusammen schon über 150 Jahre das politische Leben Kolumbiens dominieren. Mit einer Verfassungsreform 1991 und den Bemühungen zur Integration der *guerilla* in das politische System sind seit Beginn der neunziger Jahre wichtige Maßnahmen zur institutionellen und politischen Modernisierung durchgeführt worden; die gravierenden, teilweise noch auf die Kolonialzeit zurückgehenden sozialen Unterschiede bestehen jedoch fort. Der zivile, demokratische Rahmen dürfte weiter Bestand haben, wenngleich die vorübergehende Aussetzung bürgerlicher Freiheiten oder die Ausweitung des

4 Vgl. die verschiedenen Beiträge im Themenheft Argentinien der KAS-Auslandsinformationen, (1993) 12.

Handlungsspielraums der Militärs im Kontext der Bekämpfung der Drogenkriminalität belastend auf die Demokratie wirkt.

## 2. Länder mit relativ prekären demokratischen Verhältnissen

Der Versuch des guatemaltekischen Präsidenten Serrano im Mai 1993, die Verfassung außer Kraft zu setzen, das Parlament aufzulösen und sich selbst mit autoritärer Macht auszustatten, verwies schlagartig auf die Probleme der Demokratisierung in Zentralamerika. Der Massenprotest gegen jene Aktion sowie ihre Ablehnung durch die Streitkräfte, die den Präsidenten nach 14 Tagen zum Abdanken zwangen, sind zugleich aber ein Beleg für die Fortschritte des Demokratisierungsprozesses.

Die Probleme der demokratischen Transformation werden am Beispiel der zentralamerikanischen Länder *Guatemala, El Salvador und Nicaragua* besonders deutlich<sup>5</sup> – auch wenn sich der Übergang dort in einem länder- und regionalspezifischen Rahmen vollzog, der durch die hohe Bedeutung externer Einflüsse und kriegerische Auseinandersetzungen innerhalb der einzelnen Länder der Region geprägt war. Bei allen Problemen in diesen Ländern läßt sich mittlerweile ein Bedeutungszuwachs der legitimierten politischen Institutionen verzeichnen. Die bereits wiederholte Durchführung demokratischer Wahlen und Regierungswechsel und ihre Anerkennung durch die traditionellen Eliten, die bis Ende der siebziger Jahre solche Verfahren abblockten, sind dafür ein Beleg. Allerdings sind die Probleme nicht zu übersehen: „Diese Errungenschaften der Transition dürfen . . . das Faktum nicht beschönigen, daß das Funktionieren demokratischer Muster und Institutionen in Zentralamerika nach so langer Zeit autoritärer Regime selbstverständlich enorme Startschwierigkeiten aufweist. Der politische Wettbewerb und die Partizipation möglichst breiter Teile der Bevölkerung waren und sind weiterhin durch fortdauernde Menschenrechtsverletzungen und Begrenzungen bei der Ausübung der politischen Rechte eingeschränkt. Die accountability politischer Entscheidungen ist noch begrenzt: Die effektive Unterordnung der Militärs unter die zivile Gewalt stößt noch auf Widerstände. Insbesondere aber die Schwäche der demokratisch legitimierten Institutionen unterminiert die Durchsetzungskraft der

5 Vgl. Petra Bendel/Dieter Nohlen, Demokratisierung in Zentralamerika: Wie weit trägt der Wandel?, in: Petra Bendel (Hrsg.), Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung?, Frankfurt a. M. 1993.

zivilen Regime.“<sup>6</sup> Rückschläge wie in Guatemala, die durchaus wieder zur Wiedererrichtung langjähriger autoritärer Regimes führen können, sind daher nicht auszuschließen.

*Bolivien:* Mit seinen über 150 Staatsstreich und Putschversuchen war das Land bis 1982 ein Beispiel für politische Instabilität in Lateinamerika. Seither gab es 1985 – zum ersten Mal in der Geschichte des Landes – sowie 1989 und 1993 einen demokratischen Regierungswechsel. Die Wahl- und Regierungsbündnisse des vergangenen Jahrzehnts zeigten die gewachsene Fähigkeit der politischen Eliten zum demokratischen Konsens, so daß Bolivien zum Beispiel der Durchführbarkeit drastischer wirtschaftlicher Strukturanpassungsmaßnahmen innerhalb demokratischer Rahmenbedingungen wurde. Trotz günstiger makroökonomischer Entwicklungstrends der vergangenen Jahre ist Bolivien zumindest in wirtschaftlicher Hinsicht ein „Land mit begrenzten Möglichkeiten“<sup>7</sup>. Neben gravierenden Armutsproblemen und der von der Drogenökonomie gestützten Volkswirtschaft gibt es noch vielfältige politische Probleme von der Regierungstätigkeit über die Labilität von Parteien und Parlament bis zur Korruption. Ob der demokratische Rahmen unter dem Gewicht der sozioökonomischen Probleme und neuer Massenmobilisierungen Bestand haben wird, bleibt abzuwarten.

## 3. Länder mit Gefahr eines Rückschlages für die Demokratie

*Venezuela:* Seit 1958, dem Ende einer von Militarismus und Caudillismus geprägten Geschichte, entwickelte sich Venezuela zu einem der demokratischen Vorzeigeländer des Kontinents. Angeführt wurde dieser Prozeß im wesentlichen von der sozialdemokratischen Partei Acción Democrática (AD) und der christlich-sozialen Partei COPEI. Beide verstanden es allerdings nicht, in dem Land ein sich selbst tragendes Entwicklungsmodell durchzusetzen<sup>8</sup>. Der Reichtum aus den Ölquellen des OPEC-Mitgliedstaates versickerte in Korruption und Mißwirtschaft. Der Versuch des Präsidenten Carlos Andrés Pérez zu einer neoliberalen Anpassungspolitik führte im Februar 1991 zu Protesten und Warenhausplünderungen der Armen; im Februar 1992 gab es einen Putschversuch, der aber (vorerst) scheiterte. Der Präsident, der wirtschaftlich durchaus Erfolg hatte, wurde im April 1993

6 Ebd., S. 22f.

7 Michael Krempin, Keine Zukunft für Bolivien?, Saarbrücken-Fort Lauderdale 1989, S. 111.

8 Vgl. Nikolaus Werz, Die „Lateinamerikanisierung“ Venezuelas, in: Jahrbuch Dritte Welt 1990, München 1989, S. 240-256.

wegen nachgewiesener Korruption aus dem Amt gejagt. Die Wahlen vom Dezember 1993 fanden in einem gereizten innenpolitischen Klima statt; Putsch oder Bürgerkrieg – beides galt als möglich. Ob der neu gewählte Präsident Rafael Caldera die Wirtschafts- und Sozialkrise lösen kann, bleibt fraglich. Das alte bipolare Parteiensystem ist zersplittert, und das Vertrauen der Bevölkerung in die Leistungsfähigkeit der Regierung ist gering.

*Peru:* Der autoritäre Rückschlag, von dem oben die Rede war, ist in Peru bereits eingetreten. Nach dem Scheitern der von den Militärs ab 1968 betriebenen „Revolution von oben“ mit ihrem anspruchsvollen sozialen und wirtschaftlichen Reformprogramm haben die zwei ersten demokratischen Regierungen ab 1980 das Land nicht aus einer sich zuspitzenden Wirtschafts- und Sozialkrise führen können. Die traditionellen politischen Parteien von links bis rechts, aber auch das Parlament, die Justiz und die öffentliche Verwaltung haben durch Mißwirtschaft und Korruption an Ansehen verloren, so daß der unbekannte Alberto Fujimori bei den Wahlen von 1990 einen überraschenden Sieg gegen die etablierten Gruppen feiern konnte. Trotz eines Anfangserfolges seiner neoliberal geprägten Wirtschaftspolitik mißtraute Fujimori der Reformkapazität des hergebrachten Systems und setzte mit einem sogenannten „Selbstputsch“ (*autogolpe*) im April 1992 Verfassung und Parlament außer Kraft. Aufgrund internationalen Drucks wurden zwar im November 1992 Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung und im Oktober 1993 ein Referendum über eine neue Verfassung durchgeführt, doch Präsident Fujimori regiert weiter mit autokratischem Stil, die Regierungskontrolle funktioniert de facto nicht, die Leistungsfähigkeit der Regierung zur Bewältigung der enormen wirtschaftlichen und sozialen Probleme bleibt trotz positiver Ansätze eingeschränkt, die Justiz scheint ein Willkürinstrument des Regimes zu sein, und die Militärs werden in ihrem rücksichtslosen Kampf gegen die menschenverachtende Terrororganisation *Leuchtender Pfad* immer weniger kontrollierbar. Ob des Präsidenten Gratwanderung zwischen populistischer Legitimation und autokratischer Herrschaftspraxis nicht doch in einen offenen Autoritarismus mündet, läßt sich abschließend nicht beantworten.

*Brasilien:* Das größte Land Lateinamerikas taumelt von einer Staatskrise in die nächste. Nachdem 1992 der Staatspräsident wegen nachgewiesener Korruption aus dem Amt gejagt worden war, haben die 1993 aufgedeckten Millionenbetrügereien innerhalb des Parlaments der Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen weiter geschadet –

zumal die dauernden politischen Krisen die Wirtschafts- und Sozialkrise weiter verschärfen<sup>9</sup>. Die beiden bisher dominierenden politischen Parteien des politischen Zentrums sind durch die Skandale desavouiert, so daß zur Zeit nur die sozialistische „Arbeiterpartei“ als Herrschaftsalternative erscheint; ein gefestigtes System demokratischer Parteien gibt es noch nicht. Ob ein Präsident aus ihren Reihen vom wirtschaftlichen Establishment und den Militärs toleriert werden wird, muß sich nach den Parlaments-, Gouverneurs- und Präsidentschaftswahlen 1994 zeigen. Zwar sind mit den Korruptionsfällen der letzten Jahre auch Kräfte der Selbstreinigung gestärkt worden, doch bleibt fraglich, ob das zum Erhalt des demokratischen Systems ausreicht. Auf jeden Fall würde ein autoritärer Rückfall in Brasilien erhebliche Auswirkungen auf die Demokratie in Lateinamerika haben.

#### 4. Länder mit nicht repräsentativ demokratischen Regimetypen

In *Mexiko*, *Kuba* und *Haiti* gibt es keine repräsentativen Demokratien. Während diese Diagnose hinsichtlich der beiden Karibikstaaten eindeutig ausfällt, ist der Fall Mexikos komplizierter<sup>10</sup>. Zwar ist die mexikanische Entwicklung seit mehr als einem halben Jahrhundert von politischer Stabilität gekennzeichnet und die Verfassung formal den Prinzipien repräsentativer Demokratie verpflichtet, doch de facto übt im Regime der „institutionalisierten Revolution“ die Staatspartei PRI das Machtmonopol aus. Die Gewaltenteilung ist faktisch aufgehoben, die Oppositionsparteien haben aufgrund autoritärer Maßnahmen und Wahlbetrugs noch keine reale Chancen zur Herbeiführung eines Machtwechsels. Erst seit Ende der achtziger Jahre nimmt die politische Reformbereitschaft zu. Ob die Integration Mexikos mit den USA und Kanada innerhalb der Nordamerikanischen Freihandelszone die politische Öffnung und eine Regime-transformation begünstigen wird, bleibt ungewiß.

---

### III. Behinderungen der Demokratie

---

Bereits der flüchtige Überblick über die politische Entwicklung einzelner Länder hat einige Strukturprobleme sichtbar gemacht, die die Demokratisie-

9 Vgl. Alfred Stephan (Hrsg.), *Democratizing Brazil*, New York 1989; Ben Ross Schneider, *Brazil under Collor*, in: *World Policy Journal*, 8 (1991), S. 321–347; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. Dezember 1993.

10 Vgl. Manfred Mols, *Mexiko im 20. Jahrhundert*, Paderborn 1981.

rung in Lateinamerika begleiten und behindern. Diese Probleme treten in vielen Ländern auf, allerdings in jeweils unterschiedlicher Ausprägung oder Gewichtung. Die wichtigsten dieser Behinderungen der demokratischen Entwicklung sind:

### 1. Die unterentwickelte und defizitäre demokratische Infrastruktur

Der Übergang zu demokratischen Regierungsformen ist formal zwar in den meisten Ländern vollzogen, doch waren bzw. sind die politischen und staatlichen Institutionen vielerorts zu schwach oder nicht angemessen zur Abstützung und Absicherung der politischen Modernisierung und des sozialen Wandels. Die Verfassungsentwicklung hinkte bisher der politischen Entwicklung hinterher, wenngleich in den vergangenen Jahren in Paraguay, Guatemala, Kolumbien, Bolivien und auch Brasilien wichtige Verfassungsreformen durchgeführt wurden. In Argentinien, Chile und Uruguay werden weitere Reformen noch angestrebt.

Rechtsstaatlichkeit im Sinne einer Verwirklichung der Herrschaft des Rechts, der Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Rechtsakten und der Gleichheit vor dem Recht ist in vielen Ländern noch nicht verwirklicht, was vielfach eng korrespondiert mit einer schlechten, ineffizienten und korrupten Justizverwaltung, so daß etwa in Chile Richter amtieren, die noch vom autoritären Regime ernannt wurden und diesem verhaftet sind<sup>11</sup>.

Die politischen Partizipationsmöglichkeiten, etwa auf der Gemeindeebene, sind zum Teil noch ebenso eingeschränkt wie der Handlungsspielraum der Kommunen, abgesehen von der mangelnden Erfahrung mit kommunaler Selbstverwaltung. Die präsidentialistischen Regierungssysteme bedeuten in der Praxis eine disproportionale, mithin nur eingeschränkt funktionierende Gewaltenteilung zugunsten der Position der Präsidenten; allerdings ist vor einer pauschalen Kritik am Präzidentalismus und dem Plädoyer für einen Parlamentarismus auch die eingeschränkte Funktionsfähigkeit der Parlamente, ihre unzureichende Organisation und personelle wie sachliche Ausstattung sowie die ungenügende parlamentarische Erfahrung der Abgeordneten und Senatoren in Rechnung zu stellen. Die zentralen Probleme sind die unzureichenden *checks and balances* zwischen Exekutive und Legislative und fehlende Mechanismen in Regierungs- und Wahlsystemen zur Begünstigung von tragfähigen parlamentarischen und Regierungsmehrheiten.

11 Vgl. Corporación de Promoción Universitaria, *La cultura jurídica en Chile*, Santiago 1992.

Eng damit zusammen hängen die Probleme der politischen Parteien, die nach wie vor die „kennzeichnende Institution des modernen politischen Systems“<sup>12</sup> sind mit maßgeblicher Bedeutung für den Verlauf des politischen Entwicklungsprozesses. Neben der traditionellen Fragmentierung der Parteiensysteme ist auch in Lateinamerika der weltweite Trend einer Auflösung der Integrations- und Bindefähigkeit der politischen Parteien zu beobachten, was sowohl mit dem Abschleifen oder dem Verlust früherer ideologischer Bastionen als auch einer weitverbreiteten Skepsis hinsichtlich der Problemlösungskapazitäten der politischen Parteien zu tun hat<sup>13</sup>. Diese Entwicklung ist insofern problematisch, als wir einen engen Zusammenhang zwischen funktionsfähigen Parteien und der Konsolidierung von Demokratie unterstellen.

### 2. Die eingeschränkte Leistungsfähigkeit der demokratischen Regierungen

Die Übergangsprozesse unter den schwierigen politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen stellen hohe Anforderungen an die Kompetenz der Regierenden in einer Vielzahl von Aufgabenfeldern. Dabei hatten viele der Zivilisten, die nun erstmals Regierungsverantwortung übernahmen, nur in den wenigsten Fällen Erfahrung in hohen Staats- und Verwaltungämtern; die Zahl qualifizierter Fachkräfte ist vielerorts ohnehin noch relativ gering. Hinzu kommt, daß eine effektive Durchsetzung von Regierungsentscheidungen aufgrund traditioneller Verhaltensweisen der öffentlichen Verwaltung, Schlamperei, Unfähigkeit oder offenen Widerstandes seitens der Exekutivorgane besonders in den „jungen“ Demokratien noch erheblich eingeschränkt ist. So ist den ersten demokratisch gewählten Präsidenten von El Salvador und Guatemala, Napoleón Duarte (1984–1989) und Vinicio Cerezo (1986–1991), gewiß die Absicht und der Wille zur Beendigung der Menschenrechtsverletzungen und des blutigen Kampfes zwischen Militärs und *guerilla* zu unterstellen. Doch wenn die Reichweite von Präsidentenentscheidungen am Portal des Regierungspalastes endet, Polizei und Streitkräfte zur Umsetzung von politischen Vorgaben nicht bereit sind und es keine Machtinstrumente gibt, sie dazu zu zwingen, muß die Arbeit der Regierung darunter leiden.

12 Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven 1968, S. 89.

13 Vgl. Marcelo Cavarozzi/Manuel A. Garretón, *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, Santiago 1989; Ronald Mc. Donald/J. Mark Ruhl, *Party Politics and Elections in Latin America*, San Francisco – London 1989.

Etwas anderes sind die von den Regierungen verfolgten Konzepte und Modelle. Die Demokratieentwicklung in Lateinamerika ist mittlerweile in vielen Ländern begleitet von einer Neudefinition der Rolle des Staates<sup>14</sup>, einer Absage an früher vertretene etatistische Entwicklungsvorstellungen und der mehr oder weniger rigiden Anwendung neoliberaler Ordnungskonzepte – eingeführt nicht zuletzt auf Druck des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank im Kontext der Bemühungen zur Überwindung der Krise des „Schuldenjahrzehnts“. Diese Anpassungspolitiken erfordern ein hohes Maß an Kompetenz und Steuerungskapazität der Regierung, weil sie mit einem einschneidenden Umbau des Staatsapparates und hohen sozialen Kosten verbunden sind<sup>15</sup>. Gelegentlich erschien es schon so, insbesondere aufgrund der chilenischen Erfahrungen, daß nur die Militärs zur Durchführung solcher Prozesse in der Lage wären. Seit einigen Jahren verfestigten sich jedoch die Hinweise, daß auch demokratische Regierungen solche Anpassungspolitiken einigermaßen erfolgreich durchführen können (z.B. in Argentinien oder Bolivien). Allerdings zeigt der Fall Venezuelas die Grenzen solcher Politiken: Trotz Fortschritt bei der Stabilisierung der Wirtschaft (Wachstumsrate 1992 = sieben Prozent) kam es zu Massenprotesten, die die politische Instabilität weiter anheizten. Das führt die Breite des Anspruchs an die Leistungsfähigkeit der Regierung deutlich vor Augen. Auch Demokratien müssen sich letztlich über Leistungen legitimieren – unabhängig von ihren im Vergleich zu autoritären Regimen größeren Legitimationsreserven<sup>16</sup>.

### 3. Die weiter bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme

Lateinamerika bleibt vorerst ein Kontinent mit gravierenden Armutsproblemen. Das bedeutet eine langfristige Hypothek für die Demokratie. Während der achtziger Jahre hat die Armut in den meisten Ländern der Region zugenommen, und

14 Vgl. Corporación de Promoción Universitaria, *Desafíos del Estado en los años 90*, Santiago 1991; Guillermo O'Donnell, *Acerca del Estado, la democratización y algunas problemas conceptuales*, in: *Desarrollo Económico*, 33 (1993) 130, S. 296ff.

15 Vgl. Hartmut Sangmeister, *Reformpolitik in Lateinamerika, Chancen und Risiken des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39/91, S. 3–17; Jorge A. Jaraquemada, *América Latina: Los desafíos de la estabilidad democrática*, in: *Contribuciones*, (1992) 1, S. 75ff.

16 Vgl. Detlef Nolte, „Una democracia sitiada?“ Chancen und Gefahren für die Demokratie in Lateinamerika, in: *Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation*, (1990) 13, S. 26f.

die Realeinkommen sanken<sup>17</sup>. Armut und Ungleichheit besitzen zwar eine lange Tradition auf dem Kontinent, doch verhindert das weder die Proteste und Plünderungen der Armen in Caracas oder Rio de Janeiro, noch dämmt es die Gefahren für die Demokratie ein, die aus der sozialen Krise erwachsen können. Nicht zuletzt deshalb fordern Weltbank und Währungsfond neuerdings sozialpolitische Komplementärprogramme zur Abfederung der wirtschaftlichen Strukturanpassungspolitiken. Doch die Verwirklichung solcher Vorgaben mittels neuer sozialpolitischer Konzepte ist noch schwieriger als die Durchführung der marktwirtschaftlichen Reformen, die übrigens dort, wo sie konsequent durchgeführt wurden, wenigstens makroökonomisch relativ erfolgreich waren. Auch wenn die Stabilität von Demokratien nicht allein von wirtschaftlichem Wachstum abhängt<sup>18</sup>, ist diese Herrschaftsform mit extremen Einkommensunterschieden auf Dauer nicht vereinbar.

### 4. Die Gefahr aus Korruption und Gewalt

Auch wenn Korruption und Gewalt zu den traditionellen Stilelementen lateinamerikanischer Politik gehören, scheinen sie in den letzten Jahren eine neue Dimension angenommen zu haben. Die Länder mit den deutlichsten Anzeichen für Korruption oder mit den spektakulärsten Korruptionsfällen sind diejenigen mit den prekärsten demokratischen Verhältnissen: In Brasilien und Venezuela wurden 1992 und 1993 die Staatspräsidenten wegen Korruption aus ihrem Amt verjagt, in Guatemala hat der Korruptionsvorwurf gegen quasi das gesamte Parlament eine Systemkrise heraufbeschworen, in Peru hatte unter der vorherigen Regierung das Ausmaß an Korruption dermaßen zugenommen, daß davon die politischen Institutionen nachhaltig erschüttert wurden. Das Ausmaß des Schadens, den die Korruption für den demokratischen Prozeß und für die Entwicklung einer demokratischen politischen Kultur hervorrufen kann, ist nicht zu unterschätzen, scheint aber allmählich deutlicher erkannt zu werden.

Die Gewalt hat ebenfalls eine neue, mehrschichtige Dimension angenommen. Wurde Gewalt in der Zeit des Autoritarismus vor allem als Herr-

17 Vgl. CEPAL, *La situación social en América Latina*, Santiago 1993; Juan Carlos Torre, *The politics of economic crisis in Latin America*, in: *Journal of Democracy*, 4 (1993) 1, S. 104–116.

18 Vgl. Marc Lindenberg/Shantayana Devarajan, *Prescribing Strong Economic Medicine. Revisiting the Myths about Structural Adjustment, Democracy and Economic Performance in Developing Countries*, in: *Comparative Politics*, 25 (1993) 2, S. 169–182.

schaftsinstrument des Staates wahrgenommen oder als „strukturelle Gewalt“ diskutiert, so ist es heute die Kriminalität, die in den Großstädten und/oder im Zusammenhang mit dem Drogenhandel dominiert. Daneben existiert z. B. in El Salvador, Guatemala, Brasilien, Peru staatliche und parastaatliche Gewalt, verkörpert u. a. von den berühmten Todesschwadronen, die Menschenrechtsverletzungen hervorbringt und insgesamt der Entwicklung demokratischer Rechtsstaatlichkeit entgegensteht<sup>19</sup>.

### 5. Die mühsame Eingliederung der Militärs in die demokratische Gesellschaft

Das Rollenverständnis der Militärs gegenüber dem demokratischen Staat bleibt vielerorts ambivalent<sup>20</sup>. Zwar haben die Militärs in den meisten Fällen während der autoritären Perioden im wahrsten Sinne des Wortes „abgewirtschaftet“, doch bleibt ihr Vertrauen in die Fähigkeit der demokratischen Regierungen zur Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung ebenso gering wie ihre Neigung zur Schuldanerkennung für die Menschenrechtsverletzungen während ihrer Herrschaft. Zudem schützen sie nicht selten die Interessen der wirtschaftlichen Eliten, und nicht zuletzt haben sie noch wenig Erfahrungen im Zusammenleben mit demokratischen Regierungen. Das alles trägt dazu bei, daß die Militärs sich nur ganz allmählich mit zivilen Regierungen arrangieren und deren Superiorität anerkennen. Auch wenn den Militärs momentan in der Regel wenig Neigung zu autoritären Abenteuern unterstellt wird und der Annäherungsprozeß zur zivilen Gesellschaft langsam voranschreitet, sind sie in den letzten Jahren stärker bei der Bekämpfung des Drogenhandels und der Kriminalität eingesetzt worden, was neue politische Ambitionen wecken könnte. Angesichts auch der übrigen hier genannten Herausforderungen und Probleme für die Demokratie ist daher weiterhin mit gelegentlichen autoritären Rückschlägen zu rechnen.

### 6. Das Fortdauern traditioneller Einstellungsmuster

Personalismus, das Denken in hierarchischen Ordnungen und eine übertrieben expressiv-transzen-

19 Vgl. Hans-Werner Tobler/Peter Waldmann (Hrsg.), Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika, Frankfurt a. M. 1991.

20 Vgl. Günther Maihold, Demokratie mit erhobenen Händen? Militär und demokratischer Wandel in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/90, S. 17–29; Gustavo E. Cuervas, Las Fuerzas Armadas y transición a la democracia en América Latina, in: Política, (1990) 22/23, S. 83–99.

dentale Geisteshaltung sind als kennzeichnende Einstellungsmuster der politischen Kultur Lateinamerikas genannt worden, die trotz der Möglichkeiten einer korrigierenden politischen Sozialisation, welche Veränderungen in den obwaltenden Ausprägungen jener Elemente anstoßen kann, noch immer „belastend ... für Entwicklungen in Richtung auf demokratische oder zumindest partizipatorische politische Systeme geblieben ist“<sup>21</sup>. Ein Wandel in der politischen Kultur aber wird sich in dem Maße vollziehen, in dem die demokratischen Ordnungen an Stabilität und Kohärenz hinzugewinnen und Leistungsfähigkeit bei der Lösung der vielschichtigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemstellungen beweisen.

---

## IV. Chancen für die Demokratie

---

Die Chancen für die Demokratie in Lateinamerika lassen sich in einigen Thesen zusammenfassen:

*Die demokratische Infrastruktur hat sich trotz aller Schwächen bisher als haltbar und reformfähig erwiesen.*

Der demokratische Prozeß der Gegenwart ist einzigartig in der Geschichte Lateinamerikas. Noch nie gab es hier so viele demokratische Regierungen und Systeme. Zudem sind in den vergangenen Jahren in nahezu allen Ländern wichtige politische Verfassungs- und Wirtschaftsreformen durchgeführt worden, was eine bislang kaum für möglich gehaltene Reformfähigkeit der Staaten und der sie tragenden Gruppen beweist. Wichtige Debatten werden beispielsweise über die Veränderung der Regierungssysteme oder die Dezentralisierung der Staaten<sup>22</sup> geführt, und es ist auch, bisweilen vielleicht ein bißchen zu zögerlich, mit ihrer Umsetzung begonnen worden. Dennoch besteht z. B. im Hinblick auf den entwicklungspolitisch so bedeutsamen Parteienbereich noch viel Handlungs- und Modernisierungsbedarf. Schließlich muß die Entwicklung der politischen Institutionen, das haben wir schon vor langer Zeit gelernt, Schritt halten mit der gesellschaftlichen Modernisierung. Die Lücke zwischen beiden Faktoren erscheint heute geringer, auch wenn sie noch lange nicht geschlossen ist.

21 Manfred Mols, Demokratie in Lateinamerika, Stuttgart 1985, S. 132.

22 Vgl. Wilhelm Hofmeister, Dezentralisierung in Lateinamerika, in: Politik und Zeitgeschichte, B 28/92, S. 3–13.

*Der Konsens über das leitende soziopolitische und sozioökonomische Entwicklungsparadigma ist größer als je zuvor.*

Mit dem Niedergang des Sozialismus ist auch in Lateinamerika die Anziehungskraft und Akzeptanz von repräsentativer Demokratie und marktwirtschaftlicher Ordnung größer geworden. Die alten ideologischen Konflikte sind weitgehend obsolet geworden, der Konsens über Parteigrenzen hinweg ist heute einfacher. Für die Konsolidierung der Demokratie ist das nur förderlich.

*Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich verbessert.*

Die wirtschaftliche Leistungskraft Lateinamerikas ist heute so gut wie schon lange nicht mehr. Die makroökonomische Situation in bezug auf Exportsteigerung, Inflationsbekämpfung und Reduzierung der Auslandsschulden hat sich in den meisten Ländern deutlich verbessert, wengleich der angesprochene soziale Problemstau und die weitere Verschlechterung der *terms of trade* anhaltende Belastungen mit sich bringen. Für die Konsolidierung der Demokratien kommt es jetzt darauf an, die günstigeren makroökonomischen Daten in konkrete soziale Verbesserungen für die Menschen umzuwandeln. Daran wird die Glaubwürdigkeit der demokratischen Systeme gemessen.

*Mit der Beständigkeit und Effizienz der demokratischen Institutionen etabliert und festigt sich eine demokratische politische Kultur.*

Ein Jahrzehnt der Demokratie, zumal vor dem Hintergrund der genannten Probleme, ist noch zu wenig für die unerschütterliche Verankerung der demokratischen politischen Kultur. Dennoch ist das Überleben der demokratischen Ordnungen und die Anwendung demokratischer Verfahren, wie sie in Wahlen und Regierungswechseln besonders deutlich zum Ausdruck kommen, ein wichti-

ges Element zur Schaffung von Legitimität. Für die Stärkung einer demokratischen politischen Kultur kann das nur förderlich sein.

---

## V. Perspektiven der Demokratie in Lateinamerika

---

Der Demokratie stehen in Lateinamerika noch immer erhebliche Behinderungen entgegen. Rückschläge in der demokratischen Entwicklung sind daher nicht auszuschließen. Dennoch haben die Akzeptanz von repräsentativer Demokratie und die Entwicklung einer demokratischen Infrastruktur an Kohärenz hinzugewonnen. Außerdem ist hervorzuheben, daß die Verwirklichung von Demokratie westlicher Prägung ein fester Bestandteil des Entwicklungsleitbildes Lateinamerikas ist.

Ohne hier nur ein monokausales Erklärungsmuster anbieten zu wollen, entsteht doch bei dem Überblick über die Demokratieentwicklung Lateinamerikas der Eindruck, daß dort, wo gefestigte Parteiensysteme vorhanden sind bzw. sich die Parteiensysteme konsolidieren, die größten Chancen für die Demokratie bestehen. Zugleich haben wir gesehen, wie schwer Korruption der Demokratie schaden kann. Das sind Aspekte, auf die eine demokratiefördernde entwicklungspolitische Zusammenarbeit, wie sie besonders die politischen Stiftungen der Parteien leisten, zu achten hat.

Was die Perspektiven der Demokratie in Lateinamerika angeht, so ist darauf zu verweisen, daß mit jedem Jahr, mit jeder Wahl, mit jedem demokratisch herbeigeführten Regierungswechsel ein weiterer Schritt zur Festigung des demokratischen Weges getan wird. Der Weg bleibt lang, doch: „*caminando se hace camino*“ – der Weg entsteht beim Gehen.

## Lateinamerikas soziale Schuld

### I. Massenarmut und wirtschaftliche Entwicklung

Die meisten Volkswirtschaften Lateinamerikas hatten während der sechziger und siebziger Jahre eindrucksvolle Zuwachsraten des gesamtwirtschaftlichen Produktionsergebnisses erzielt, mehrere Staaten der Region galten als industrielle „Schwellenländer“ oder wie Brasilien als aufsteigende Wirtschaftsgrößmacht, so daß es nur noch eine Frage der Zeit zu sein schien, bis das Wohlstandsgefälle gegenüber den westlichen Industrieländern abgebaut sein würde.

Diese Erwartungen haben sich während der verlorenen Dekade (*década perdida*) der achtziger Jahre als Illusion erwiesen. Bereits zu Beginn der achtziger Jahre zeigte eine Bestandsaufnahme der Grundbedürfnisbefriedigung in Lateinamerika, daß in den meisten Ländern der Region noch immer ausgeprägte Defizite in der Versorgung der Bevölkerung mit den Gütern des Grundbedarfs gegeben waren; dieser Befund belegte zugleich einen gravierenden Mangel an Ernsthaftigkeit und Eigenanstrengungen der jeweiligen Regierungen, die zur Beseitigung der Massenarmut erforderlichen strukturellen und institutionellen Voraussetzungen zu schaffen<sup>1</sup>. Denn immerhin konnte zu Beginn der achtziger Jahre durchaus mit einer gewissen Berechtigung davon ausgegangen werden, daß in allen Ländern der Region – mit Ausnahme vielleicht Haitis – das ökonomische Potential längst gegeben war, um die absolute Armut in absehbarer Zukunft zu beseitigen.

Die Strukturanpassungsprozesse, die in vielen lateinamerikanischen Volkswirtschaften nach dem offenen Ausbruch der Verschuldungskrise im Jahre 1982 in Gang gesetzt werden mußten, hatten erhebliche rezessive Effekte, so daß sich das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in der Region deutlich verlangsamte auf 1,6 Prozent pro Jahr im Durchschnitt der Jahre 1980–1990, gegenüber sechs Prozent pro Jahr in der Vorperiode

1 Vgl. Hartmut Sangmeister, Wirtschaftswachstum und Grundbedürfnisbefriedigung in Lateinamerika, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13/84, S. 22.

1965–1980<sup>2</sup>. Bei einem demographischen Wachstum von 2,1 Prozent im Jahr bedeutete die unzureichende Dynamik der lateinamerikanischen Volkswirtschaften zeitweilig einen ausgeprägten Einkommensrückgang. Am Ende der *década perdida* lag das Bruttosozialprodukt (BSP) pro Kopf der Bevölkerung in mehreren Ländern der Region unter dem Niveau von 1980 (vgl. Tabelle 1).

Obwohl die Strategie importsubstituierender Industrialisierung, die in Lateinamerika während mehrerer Dekaden verfolgt wurde, zeitweilig durchaus als relativ erfolgreich gelten konnte, blieb Massenarmut für die meisten Länder der Region ein charakteristisches Merkmal. Nach Schätzungen der Weltbank lebte zu Beginn der achtziger Jahre jeder siebte Lateinamerikaner in absoluter Armut<sup>3</sup>; Untersuchungen der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL), die sich auf zehn Staaten bezogen, kamen zu dem Ergebnis, daß 1981 in diesen Ländern 35 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lebten, davon allein in Brasilien zirka 52 Millionen und in Mexiko etwa 21 Millionen<sup>4</sup>.

Die wirtschaftliche Dauerkrise der achtziger Jahre hat die Massenarmut in Lateinamerika weiter anwachsen lassen. Schätzungen der CEPAL zufolge erhöhte sich die Zahl der in Armut lebenden Menschen während der ersten Hälfte der achtziger Jahre auf 170 Millionen<sup>5</sup>; dies bedeutete gegenüber 1980 einen Zuwachs an „neuer“ Armut um etwa 34 Millionen Menschen, die überwiegend in Städten lebten. So stieg beispielsweise in Guatemala der Anteil der armen Haushalte in der hauptstädtischen Region von 26 Prozent im Jahre 1980 auf über 40 Prozent im Jahre 1986. Ein anderes dramatisches Beispiel ist Mexiko, wo der Anteil der Armen, der 1970 bei 34 Prozent der Gesamtbevölkerung gelegen hatte, zu Beginn der achtziger Jahre auf 29 Prozent abgesunken war, um im Zuge

2 Vgl. World Bank, *World development report 1992*, New York – Oxford 1992, S. 221.

3 Vgl. World Bank, *World development report 1980*, Washington, D. C., 1980, S. 90.

4 Vgl. Sergio Molina S., *Poverty: description and analysis of policies for overcoming it*, in: *CEPAL Review*, 18 (1982), S. 89.

5 Vgl. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile 1991, S. 73.

**Tabelle 1: Bevölkerung und Bruttosozialprodukt pro Kopf 1980 und 1990**

Land	Bevölkerung in Mio.		Bruttosozialprodukt pro Kopf in US-Dollar	
	1980	1990	1980	1990
Argentinien	28,24	32,29	1 970	2 370
Belize	0,14	0,19	1 170	1 990
Bolivien	5,58	7,17	490	630
Brasilien	121,29	150,37	2 060	2 680
Chile	11,15	13,17	2 100	1 940
Costa Rica	2,22	2,81	1 960	1 900
Dominikanische Republik	5,69	7,07	1 090	830
Ecuador	8,12	10,28	1 260	980
El Salvador	4,53	5,21	750	1 110
Guatemala	6,92	9,20	1 120	900
Guyana	0,76	0,80	720	330
Haiti	5,37	6,47	250	370
Honduras	3,66	5,11	640	590
Jamaica	2,13	2,42	1 130	1 500
Kolumbien	26,53	32,35	1 190	1 260
Mexiko	70,42	86,15	2 320	2 490
Nicaragua	2,77	3,85	650	840 <sup>a</sup>
Panama	1,96	2,42	1 630	1 850
Paraguay	3,15	4,31	1 340	1 110
Peru	17,30	21,66	990	1 160
Surinam	0,35	0,45	2 420	3 050
Trinidad & Tobago	1,08	1,24	4 610	3 610
Uruguay	2,91	3,09	2 710	2 560
Venezuela	15,02	19,74	4 070	2 560
Lateinamerika	347,29	427,82	1 920 <sup>w</sup>	2 180 <sup>w</sup>
OECD-Länder	714,4	776,8	11 120 <sup>w</sup>	20 170 <sup>w</sup>

a Schätzwert.

w Mit der Bevölkerungszahl gewogenes arithmetisches Mittel.

Quellen: World Bank, World development report 1982, Washington, D. C., 1982; World development report 1992, New York - Oxford 1992.

der rigiden Strukturanpassungspolitik bis 1986 auf 51 Prozent hochzuschneiden<sup>6</sup>. In mehreren Staaten Lateinamerikas stellen die Armen über ein Viertel der Gesamtbevölkerung und teilweise sogar die Bevölkerungsmehrheit (z. B. 35 Prozent in Paraguay, 44 Prozent in der Dominikanischen Republik, 51 Prozent in Ecuador, 71 Prozent in Guatemala, 76 Prozent in Haiti); von der ländlichen Bevölkerung Boliviens (zirka 3,7 Millionen) gelten 80 Prozent als arm, in Honduras leben 84 Prozent der 1,9 Millionen Armen auf dem Lande<sup>7</sup>. In Peru leben nach Angaben des UN-Kinderhilfswerkes

UNICEF 13 Millionen der 21 Millionen Einwohner in „extremer Armut“; etwa ein Viertel der Kinder in den Städten und die Hälfte der Kinder auf dem Lande, insgesamt rund eine Million, leiden unter chronischer Unterernährung<sup>8</sup>. In Chile, das vielen Ökonomen als lateinamerikanischer Modellfall erfolgreicher Wirtschaftsreformen gilt, wurde 1990 über ein Drittel der Haushalte als arm klassifiziert, da ihr Einkommen weniger als das Doppelte der Kosten für Grundnahrungsmittel erreichte; zwölf Prozent der Haushalte, deren Einkommen nicht einmal zur Bezahlung des Grundnahrungsmittelbedarfs ausreichte, wurden als absolut arm eingestuft<sup>9</sup>.

6 Vgl. Eliana Carodos/Ann Helwege, Latin America's economy: diversity, trends, and conflicts, Cambridge/Mass. - London 1992, S. 230.

7 Vgl. United Nations Development Programme (UNDP), Human development report 1992, New York - Oxford 1992, S. 160f.

8 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 9. 2. 1993, S. 10.

9 Vgl. CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1991, Santiago de Chile 1992, S. 45.

Während es in einzelnen lateinamerikanischen Ländern gelang, gegen Ende der achtziger Jahre im Zuge der wirtschaftlichen Erholung die Armut zu reduzieren, stieg insgesamt die Zahl der in Armut lebenden Menschen in Lateinamerika CEPAL-Projektionen zufolge bis zum Jahre 1989 auf 183 Millionen an, wovon knapp 50 Prozent als „extrem arm“ eingestuft wurden, bei einem gegenüber 1986 weitgehend unverändertem Verhältnis zwischen städtischer und ländlicher Armut<sup>10</sup>. Die Weltbank rechnet, daß 1990 etwa 108 Millionen Lateinamerikaner unterhalb der Armutsgrenze eines jährlichen Einkommens von 420 US-Dollar (ausgedrückt in Kaufkraftparitäten von 1985) lebten; dies bedeutet gegenüber 1985 einen Zuwachs von 21 Millionen<sup>11</sup>.

Eine einkommensorientierte Messung von Armut vermag zwar Kaufkraftdefizite aufzuzeigen, läßt aber nicht erkennen, welche materiellen und nicht-materiellen Bedürfnisse mit einem Einkommen tatsächlich befriedigt werden (können), das über oder unter einer bestimmten „Armutsgrenze“ liegt. Zwar ist es prinzipiell möglich, ein Güterbündel des Grundbedarfs mit Preisen zu bewerten und daraus ein „Grundbedürfnis-Einkommen“ als Zielgröße für Individuen oder Haushalte zu kalkulieren; aber auch ein solches „Mindesteinkommen“ gewährleistet den Beziehern nicht die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse, wenn diese durch Marktunvollkommenheiten oder soziale Partizipationsschranken am Zugang zu Produktionsfaktoren, Waren und Dienstleistungen gehindert werden.

---

## II. Indikatoren der Grundbedürfnisbefriedigung

---

Eine Alternative zu der einkommensorientierten Messung von Armut stellt die Beschreibung zielgruppenspezifischer Defizite der (materiellen) Grundbedürfnisbefriedigung mit Hilfe sozialer Indikatoren dar. Entsprechend der Definition der *International Labour Organization* (ILO) umfaßt die Befriedigung von Grundbedürfnissen zwei wesentliche Komponenten<sup>12</sup>:

10 Vgl. CEPAL (Anm. 5), S. 77.

11 Vgl. World Bank (Anm. 2), S. 30.

12 International Labour Office (ILO), *Employment, growth and basic needs: a one world problem*. Report of the Director-General of the International Labour Office and Declaration of Principles and Programme of Action adopted by the Conference, Geneva 1976, S. 31 ff.

1. eine Mindestausstattung mit Gütern des privaten Verbrauchs, vor allem angemessene Ernährung, Kleidung und Wohnung sowie bestimmte Haushaltsgeräte und Möbel;

2. den Zugang zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen, wie Trinkwasserversorgung, sanitäre Anlagen, Transport, Gesundheitsdienste und Erziehung.

Darüber hinaus wird auch politische Partizipation als Grundbedürfnis verstanden. In einem umfassenden Sinne bedeutet Grundbedürfnisbefriedigung das Vorhandensein körperlichen, sozialen und mentalen Wohlbefindens in einer lebenswerten Umwelt, und dies wiederum verstanden als Voraussetzung für Selbstverantwortlichkeit und Partizipationsfähigkeit der Menschen. Denn: Arm ist nicht nur, wer Bedürfnisse, die er hat, nicht befriedigen kann, sondern auch, wer in der Wahl seiner Bedürfnisse eingeschränkt ist.

Zielen grundbedürfnisorientierte Entwicklungsstrategien darauf ab, den bislang in absoluter oder relativer Armut verharrenden Menschen die Mindestvoraussetzungen für eine aktive Teilnahme an dem Prozeß der gesellschaftlichen Gütererstellung und -verteilung zu schaffen, dann ist der Zugang zu Produktionsmitteln notwendige Bedingung einer solchen aktiven Partizipationsfähigkeit. Hinzu kommen müssen aber auch die körperlichen sowie geistigen Fähigkeiten und Fertigkeiten, diese Produktionsmittel effizient zu nutzen. Hinreichende Ernährung, (Aus-)Bildung und Gesundheit erweisen sich somit als integrale Bestandteile der Grundbedürfnisbefriedigung.

Inwieweit verschiedene mögliche Indikatoren – wie z.B. Säuglingssterblichkeitsziffer, Lebenserwartung bei der Geburt, Alphabetisierungsquote etc. – den Bedeutungsinhalt der einzelnen Grundbedürfnisbereiche adäquat widerspiegeln – oder zumindest als jeweils beste verfügbare Näherungsgrößen gelten können, ist in der Literatur ausführlich dokumentiert<sup>13</sup>. Bei der Verwendung nationaler Durchschnittswerte für diese Indikatoren ist zu berücksichtigen, daß nicht Nationen oder Bevölkerungsgruppen unter Defiziten der Grundbedürfnisbefriedigung leiden, sondern Individuen; aller-

13 Vgl. Norman Hicks/Paul Streeten, *Indicators of development: the search for a basic needs yardstick*, in: *World Development*, 7 (1979), S. 567–580; Hartmut Sangmeister, *Statistical problems of a development policy orientated to basic needs*, in: *Economics*, 27 (1983), S. 90–108; United Nations, *Handbook on social indicators* (= *Studies in Methods*, Series F, 49), New York 1989; Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, *Indikatoren von Unterentwicklung und Entwicklung*, in: dies. (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Band 1: *Grundprobleme, Theorien, Strategien*, Bonn 1992<sup>3</sup>, S. 76–108.

dings wird die individuelle Wahrnehmung von Armut und gesellschaftlicher Benachteiligung entscheidend (mit-)bestimmt von dem kollektiven Versorgungsstandard und von dem Wertesystem, an dem sich der einzelne orientiert. Nationale Durchschnittswerte haben auch den Nachteil, daß sie regionale Disparitäten der Grundbedürfnisbefriedigung innerhalb eines Landes nicht erkennen lassen.

Unter Berücksichtigung der Verzerrungs- und Täuschungseffekte nationaler Durchschnittswerte lassen sich aus dem verfügbaren Datenmaterial einige nützliche Erkenntnisse über Ausmaß bzw. Defizite der materiellen Grundbedürfnisbefriedigung in den lateinamerikanischen Ländern gewinnen. Vergleicht man die grundbedürfnisrelevanten Daten am Ende der achtziger Jahre mit den entsprechenden Ergebnissen der Vordekade<sup>14</sup>, dann wird erkennbar, inwieweit das zurückliegende Jahrzehnt tatsächlich eine „verlorene Dekade“ war.

---

### III. Defizite der Grundbedürfnisbefriedigung

---

Die aggregierten nationalen Durchschnittswerte der grundbedürfnisrelevanten Indikatoren zeigten zu Beginn der neunziger Jahre für Lateinamerika insgesamt eine Verbesserung der materiellen Grundbedürfnisbefriedigung gegenüber 1970 und 1980 an. Deutliche Fortschritte in den Bereichen Ernährung, sanitäre Versorgung, Ausbildung und Gesundheit sind demnach also auch während des „Krisenjahrzehnts“ 1980–1990 erzielt worden. Trotz dieser Verbesserungen bestehen in Lateinamerika jedoch nach wie vor erhebliche Defizite in der materiellen Grundbedürfnisbefriedigung, gemessen an dem Standard, der in den westlichen (OECD)-Industrieländern erreicht ist.

Die relativen Fortschritte bei der materiellen Grundbedürfnisbefriedigung während der achtziger Jahre dürfen allerdings nicht übersehen lassen, daß das absolute Ausmaß von Armut und Defiziten der Grundbedürfnisbefriedigung in Lateinamerika nach wie vor alarmierende Größenordnungen erreicht. Hinter den Prozentangaben in der statistischen Buchhaltung der lateinamerikanischen Armut verbargen sich zu Beginn der neunziger Jahre:

- mehr als 70 Millionen erwachsene Analphabeten;
- etwa 18 Millionen Kinder im schulpflichtigen Alter, die keine Schule besuchen;
- mindestens 95 Millionen Lateinamerikaner ohne angemessenen Zugang zu unbedenklichem Trinkwasser;
- über 100 Millionen Menschen, die innerhalb akzeptabler Wegzeiten keinen Zugang zu Gesundheitsdiensten haben und
- mindestens 5,8 Millionen unterernährte Kleinkinder im Alter bis zu fünf Jahren.

Allein in Brasilien leben schätzungsweise 35 Millionen Kinder am Rande der Gesellschaft, für die sich die weiteren (Über-)Lebensperspektiven zunehmend verengen auf Straßenraub, Glücksspiel, Drogenhandel, Prostitution und Gewaltkriminalität. Kinderarbeit, obwohl praktisch in allen Staaten der Region offiziell geächtet, ist beispielsweise in Haiti der amtlichen Statistik zufolge für mindestens 25 Prozent der Zehn- bis Vierzehnjährigen bittere Realität, in Honduras für 13 Prozent dieser Altersgruppe, wobei vermutlich eine außerordentlich hohe Dunkelziffer angesetzt werden muß<sup>15</sup>.

Die Tendenz zu einer Angleichung sozioökonomischer Tatbestände in Lateinamerika gilt auch für die Einkommenssituation. Hatte die Spannweite zwischen höchstem und niedrigstem BSP pro Kopf in der Region 1980 über 4 000 US-Dollar betragen, so war dieser Abstand 1990 auf 3 280 US-Dollar gesunken. Die Wirtschaftskrise der achtziger Jahre hat sich also im intraregionalen Vergleich nivellierend auf die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung *per capita* ausgewirkt. Innerhalb vieler lateinamerikanischer Volkswirtschaften hat sich allerdings die Konzentration der personellen Einkommensverteilung im Verlaufe des Krisenjahrzehnts und der wirtschaftspolitischen Anpassungsprozesse weiter verschärft. Ein besonders krasses Beispiel ist Brasilien, wo der Anteil der ärmsten 20 Prozent der Haushalte am Gesamteinkommen von 2,7 Prozent im Jahre 1981 auf zwei Prozent am Ende der achtziger Jahre gesunken ist; die zehn Prozent der Haushalte an der Spitze der brasilianischen Einkommenspyramide konnten hingegen während dieses Zeitraums ihren Anteil am Gesamteinkommen von 46,6 Prozent auf 53,2 Prozent steigern<sup>16</sup>.

15 Vgl. CEPAL (Anm. 9), S. 34.

16 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Síntese de indicadores da pesquisa básica da PNAD de 1981 a 1989, Rio de Janeiro 1990, S. 79.

14 Vgl. H. Sangmeister (Anm. 1).

**Tabelle 2: Indikatoren der Lebenserwartung 1980 und 1990**

Land	Lebenserwartung bei der Geburt in Jahren		Säuglingssterblich- keitsziffer <sup>a</sup> je 1 000 Lebendgeburten	
	1980	1990	1980	1990
Argentinien	69,3	71,2	38,0	29,1
Belize	64,1	67,9	60,0	44,6
Bolivien	54,1	60,0	117,8	91,9
Brasilien	62,8	66,2	74,2	57,5
Chile	69,5	72,0	33,2	16,5
Costa Rica	72,4	75,4	20,1	16,5
Dominikanische Republik	63,3	67,0	70,8	55,9
Ecuador	63,1	66,1	69,0	54,8
El Salvador	57,3	63,6	74,8	52,9
Guatemala	58,0	63,2	80,6	62,1
Guyana	61,0	64,2	64,6	51,0
Haiti	51,9	54,4	113,2	94,7
Honduras	60,2	64,9	87,2	64,3
Jamaica	70,8	73,2	21,2	15,7
Kolumbien	65,9	68,8	48,2	37,4
Mexiko	66,6	69,7	53,6	39,2
Nicaragua	58,4	64,7	82,8	55,1
Panama	70,3	72,6	28,4	20,8
Paraguay	66,3	67,3	40,7	31,5
Peru	57,9	62,7	91,0	69,3
Surinam	64,8	67,9	46,6	38,7
Trinidad & Tobago	68,0	71,0	35,0	25,0
Uruguay	70,4	73,0	36,6	20,6
Venezuela	68,5	70,1	40,6	33,9
Lateinamerika	62,6 <sup>w</sup>	67,4 <sup>w</sup>	72,7 <sup>w</sup>	51,7 <sup>w</sup>

a Anzahl der Säuglinge, die je 1 000 Lebendgeburten pro Jahr vor Vollendung des ersten Lebensjahres sterben.

w Mit der Bevölkerungszahl gewogenes arithmetisches Mittel.

Quelle: World Bank, World tables 1991 update, Baltimore – London 1991

#### IV. Ist ein längeres Leben auch ein besseres Leben?

Die durchschnittliche Lebenserwartung eines Lateinamerikaners bei der Geburt betrug 1990 rund 67 Jahre und war damit um sieben Jahre niedriger als die eines Bürgers der OECD-Staaten; dieser Abstand gilt auch für die Lebenserwartung der Frauen Lateinamerikas, die bei 71 Jahren liegt. Die höchste Lebenserwartung wird in Costa Rica erreicht (über 75 Jahre), gefolgt von Jamaica und Uruguay (vgl. Tabelle 2); in Haiti und Bolivien verharrte die durchschnittliche Lebenserwartung

auf dem relativ niedrigen Niveau von 54 bzw. 60 Jahren.

Die Säuglingssterblichkeitsziffer ist im Verlaufe der achtziger Jahre im lateinamerikanischen Durchschnitt um rund 20 Todesfälle je 1 000 Lebendgeburten gesunken, gegenüber einem Rückgang um zehn Todesfälle je 1 000 Lebendgeburten während der Vordekade. Allerdings betrug die Säuglingssterblichkeit Lateinamerikas zu Beginn der neunziger Jahre noch immer mehr als das Sechsfache des Standards, der in den OECD-Ländern gegeben ist.

Als ein wesentlicher Faktor, der zu dem Rückgang der Säuglingsmortalität und zur Verlängerung der Lebenserwartung beigetragen hat, gilt die Verbes-

serung der Wasserver- und -entsorgung. Insgesamt wurden im Bereich der sanitären Infrastruktur während der achtziger Jahre deutlich größere Zuwächse erzielt als in dem Jahrzehnt zuvor. 1970 war nur für etwa die Hälfte der lateinamerikanischen Bevölkerung eine unbedenkliche Trinkwasserversorgung gewährleistet, während zu Beginn der neunziger Jahre fast 80 von 100 Lateinamerikanern innerhalb akzeptabler Entfernungen und mit vertretbarem Zeitaufwand Zugang zu einwandfreiem Wasser hatten. In El Salvador, Haiti und Paraguay ist allerdings die Trinkwasserversorgung noch immer für weniger als die Hälfte der Bevölkerung gewährleistet.

Erhebliche Defizite bestehen in vielen Ländern Lateinamerikas nach wie vor in der sanitären Entsorgung; Ende der achtziger Jahre war nur für 65 Prozent der Lateinamerikaner eine sachgerechte Entsorgung von Brauchwasser und Fäkalien vorhanden<sup>17</sup>. Die Maßnahmen zur Verbesserung der sanitären Infrastruktur konnten in vielen Ländern der Region mit dem unkontrollierten Wachstum der urbanen Siedlungskonzentrationen kaum Schritt halten, so daß das Risiko von Erkrankungen und die Häufigkeit von Krankheitsübertragungen infolge nicht sachgerechter Wasserversorgung und -entsorgung tendenziell steigen. Daß die Cholera in einer Reihe südamerikanischer Staaten während der achtziger Jahre wieder endemisch geworden ist und die Inzidenzraten auch bei anderen durch Wasser übertragenen Krankheiten relativ hoch sind, vor allem bei der Bevölkerung mit niedrigem Einkommen, weist auf erhebliche Defizite der sanitären Infrastruktur hin.

Im Ernährungsbereich zeigt der Index der Nahrungsmittelproduktion, daß das Angebot an Nahrungsmitteln pro Kopf und Tag zwischen 1980 und 1990 um sieben Prozentpunkte ausgeweitet wurde. Im lateinamerikanischen Durchschnitt stand Ende der achtziger Jahre ein tägliches Kalorienangebot pro Kopf von 2720 Kalorien zur Verfügung; dies bedeutete gegenüber dem OECD-Niveau von 3417 Kalorien pro Kopf und Tag ein Minus von knapp 700 Kalorien, während die „Kalorienlücke“ Lateinamerikas gegenüber den westlichen Industrieländern Ende der sechziger Jahre täglich knapp 650 Kalorien pro Einwohner betragen hatte. Immerhin gelang es im lateinamerikanischen Durchschnitt, das Kalorienangebot pro Kopf und Tag von 111 Prozent der Mindestbedarfsnorm im Jahre 1980 auf 116 Prozent im Jahre 1990 zu steigern. Allerdings kann dieser Zuwachs nicht ohne weiteres mit einem entsprechenden Abbau

von Unterernährung gleichgesetzt werden; denn angesichts der bestehenden Einkommensungleichverteilung muß das tägliche Pro-Kopf-Kalorienangebot im Landesdurchschnitt 110–125 Prozent der Bedarfsnorm erreichen, wenn der Mindestverbrauch auch für die untersten Einkommensklassen gesichert sein soll<sup>18</sup>.

Für das Bildungswesen wenden die lateinamerikanischen Staaten durchschnittlich weniger als ein Fünftel der gesamten öffentlichen Ausgaben auf, das entspricht etwa 3,5 Prozent ihres BSP (1960: 2,1 Prozent); in den OECD-Ländern erreichten die öffentlichen Bildungsausgaben zu Beginn der sechziger Jahre 4,6 Prozent und 1986 über sechs Prozent des BIP<sup>19</sup>. Angesichts der vergleichsweise niedrigen Investitionen in die Humankapitalbildung kann es nicht überraschen, daß die bildungsrelevanten Indikatoren – Alphabetisierungsquote und Einschulungsquote – nach wie vor auf erhebliche Defizite hindeuten. Allerdings ist der Aussagegehalt von (Brutto-)Einschulungsquoten begrenzt; auch eine Einschulungsquote von 100 Prozent besagt nicht notwendigerweise, daß alle Kinder im schulpflichtigen Alter Zugang zu dem Primarschulsystem haben, und sie läßt nicht erkennen, wie viele der Eingeschulten über das 1. Schuljahr hinauskommen. So erreichten beispielsweise in Mexiko – bei einer Bruttoeinschulungsquote von 108 Prozent – von den 1985 eingeschulten Jungen 94 Prozent das Ende des vierten Schuljahres, von den Mädchen aber nur 73 Prozent<sup>20</sup>.

Die in zahlreichen Ländern Lateinamerikas registrierten Bruttoeinschulungsquoten von über 100 Prozent sind u. a. das Ergebnis hoher Reprobationsraten; für Brasilien – und ähnlich auch für andere lateinamerikanische Länder – läßt sich nachweisen, daß die Reprobationsraten bei Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen besonders hoch sind<sup>21</sup>. Eine kärgliche Ausstattung der öffentlichen Schulen, mangelhafte Ernährung, ein prekärer Gesundheitszustand und fehlende häusliche Betreuung tragen dazu bei, daß Kinder aus armen Familien die Schule häufig vorzeitig verlassen bzw. Klassen wiederholen müssen.

In den städtischen Gebieten Lateinamerikas sind die Einschulungsquoten meist deutlich höher als auf dem Lande, wo Kinderarbeit noch verbreiteter

18 Vgl. H. Sangmeister (Anm. 1), S. 17.

19 Vgl. UNDP (Anm. 7), S. 189.

20 Vgl. World Bank (Anm. 2), S. 281.

21 Vgl. Barbara Freitag, Wirtschaftsentwicklung und Bildung in Brasilien, in: Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation, 16 (1991), S. 89.

17 Vgl. UNDP (Anm. 7), S. 178.

ist und die Zugangsmöglichkeiten zur Schule schwieriger sind und wo besonders unzureichende Unterrichtsbedingungen herrschen, da es an der erforderlichen materiellen Grundausstattung der Schulen mangelt und die Lehrer häufig selber nur über eine Primarschulbildung verfügen. Kinder armer Eltern, die auf dem Lande wohnen, sind innerhalb der formalen Bildungssysteme Lateinamerikas besonders benachteiligt. Ein niedriges Familieneinkommen bewirkt tendenziell, daß Kinder vorzeitig die Schule verlassen, um möglichst früh in den Arbeitsmarkt einzutreten. Dort finden sie allerdings kaum Arbeitsplätze, an denen eine weiterführende qualifizierende Ausbildung möglich ist, so daß ihre Einkommenschancen von vornherein begrenzt bleiben.

Bemerkenswerterweise ist die Einschulungsquote der Mädchen in der Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten – anders als in vielen Entwicklungsländern Afrikas und Asiens – genauso hoch oder nur unwesentlich niedriger als die Einschulungsquote der Jungen. Noch Ende der siebziger Jahre deuteten Differenzen zwischen den geschlechtsspezifischen Einschulungsquoten in Höhe von sieben bis zwölf Prozentpunkten in Ländern wie Bolivien, Guatemala, Haiti und Honduras auf eine systematische Benachteiligung der Mädchen hinsichtlich des Zugangs zu einer Primarschulbildung hin; dieser Abstand zwischen den Einschulungsquoten der Mädchen und Jungen hat sich inzwischen wesentlich verringert oder ist sogar völlig beseitigt. Im lateinamerikanischen Durchschnitt erreichen die Einschulungsquoten der Mädchen im Primarschulbereich 99 Prozent des männlichen Vergleichswertes, im sekundären Bildungsbereich 98 Prozent, auf der Ebene der tertiären Bildung 92 Prozent<sup>22</sup>. Die Erfahrung aus vielen Entwicklungsländern zeigt, daß die sozialen Erträge höherer Einschulungsquoten um so größer sind, je mehr die Einschulungsquoten der Mädchen denen der Jungen entsprechen<sup>23</sup>.

Mit einer Alphabetisierungsquote der erwachsenen Bevölkerung von 84 Prozent (Frauen: 81 Prozent) im Jahre 1990 ist Lateinamerika noch immer deutlich von dem durchschnittlichen OECD-Standard (96 Prozent) entfernt; allerdings zeigt auch in diesem Bereich die Statistik Verbesserungen gegenüber 1980 an, als lediglich 78 Prozent Erwachsene mit Lese- und Schreibkenntnissen registriert worden waren. Die statistischen Angaben zur Alphabetisierung sollten jedoch zurückhaltend in-

terpretiert werden, da ihnen in verschiedenen Ländern teilweise recht großzügige Definitionen des zu messenden Tatbestandes zugrunde liegen.

Die staatlichen Gesundheitsausgaben betragen in Lateinamerika mit (1987) 1,8 Prozent des BIP weniger als ein Fünftel der öffentlichen Ausgaben, die in den OECD-Ländern für das Gesundheitssystem aufgewendet werden. Den statistischen Angaben zufolge sollen Gesundheitsdienste für knapp 90 Prozent der städtischen Bevölkerung Lateinamerikas innerhalb einer Stunde zu Fuß oder mit den örtlichen Transportmitteln erreichbar sein, aber lediglich für 45 Prozent der Menschen, die auf dem Lande wohnen<sup>24</sup>. Mitte der achtziger Jahre entfielen im lateinamerikanischen Durchschnitt auf jeden Arzt mehr als doppelt so viele Einwohner wie in den OECD-Staaten; lediglich in Argentinien und Uruguay entsprach die Arztdichte dem OECD-Vergleichswert. Für die medizinische Versorgung der Bevölkerung ist allerdings nicht allein die Zahl der Ärzte und des medizinischen Hilfspersonals entscheidend, sondern auch die Funktionsweise des Gesundheitssystems. Charakteristisch für das lateinamerikanische Gesundheitswesen ist die Konzentration von medizinischen Einrichtungen und Personal in den großen Städten sowie die starke Dominanz kurativer gegenüber präventiven Maßnahmen. Immerhin gibt es Indizien für die allmähliche Verstärkung vorbeugender und vorsorgender Gesundheitsmaßnahmen, wie z. B. die deutliche Erhöhung der lateinamerikanischen Säuglingsimpfquote auf 77 Prozent in den Jahren 1989–1990, gegenüber lediglich 52 Prozent zu Beginn der achtziger Jahre<sup>25</sup>.

Wenn die hier verwendeten sozialen Indikatoren für Lateinamerika insgesamt eine Verbesserung der materiellen Grundbedürfnisbefriedigung während der zurückliegenden Dekade anzeigen – trotz der schweren Wirtschaftskrise der achtziger Jahre –, dann deutet dies darauf hin, daß soziale Fortschritte auch ohne hohes wirtschaftliches Wachstum möglich sind; umgekehrt hatten die siebziger Jahre gezeigt, daß ausgeprägte Wachstumsraten des Sozialprodukts keine Garantie für Verbesserungen der sozialen Indikatoren darstellen. Eine Korrelationsanalyse zeigt keinen signifikanten (linearen) Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Wachstumsdynamik der achtziger Jahre (gemessen durch die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des BIP 1980–1990) und dem Niveau, das die grundbedürfnisrelevanten Indikatoren in den 24 untersuchten lateinamerikanischen

22 Vgl. UNDP (Anm. 7), S. 117.

23 Vgl. World Bank, World development report 1991, New York–Oxford 1991, S. 55.

24 Vgl. UNDP (Anm. 7), S. 177.

25 Vgl. ebd. S. 177.

Ländern am Ende dieser Dekade erreicht hatten<sup>26</sup>. Auch zwischen dem demographischen Wachstum der achtziger Jahre und den 1990 erreichten Standards der sozialen Indikatoren sind die empirischen Korrelationskoeffizienten statistisch nicht hinreichend aussagefähig. Wirtschaftliches Wachstum auf breiter Basis ist zwar notwendig, um das (Geld-)Einkommen der Armen zu verbessern, aber Defizite der materiellen Grundbedürfnisbefriedigung können auch in Zeiten der Rezession mittels einer sachgerechten, zielgruppenorientierten Politik abgebaut werden<sup>27</sup>. Eine einfache Kausalrelation zwischen Wirtschaftskrise und sozialen Mißständen in Lateinamerika reicht als Erklärung also keinesweges aus.

---

## V. Lateinamerikas sozialer Imperativ

---

Nach den wirtschaftlichen Reformen, die in vielen Ländern Lateinamerikas und der Karibik erfolgreich eingeleitet wurden, müssen dringend die sozialen Reformen folgen, ohne die sich die „soziale Schuld“ der lateinamerikanischen Gesellschaften zu einem mindestens ebenso dramatischen Problem auszuwachsen droht wie eine Dekade zuvor die externe Verschuldung. Der bemerkenswerte wirtschaftspolitische Wandel, der in den letzten Jahren bereits vollzogen oder zumindest eingeleitet wurde, in Richtung auf eine weltmarktorientierte, vorrangig durch private Initiative strukturierte Entwicklung, kann nur dann zu einem nachhaltigen Erfolg führen, wenn er auch sozial abgesichert wird<sup>28</sup>.

Die Notwendigkeit einer verstärkten Berücksichtigung der sozialen Komponente wirtschaftlicher Anpassungsprogramme in Lateinamerika wird inzwischen auch von den internationalen Finanzierungsinstitutionen betont. Internationaler Währungsfonds, Weltbank und Interamerikanische Entwicklungsbank sind bereit, die technische und finanzielle Unterstützung sozialer Programme und

---

26 Vgl. Hartmut Sangmeister, Grundbedürfnisbefriedigung und soziale Sicherung in Lateinamerika, in: Albrecht von Gleich u. a. (Hrsg.), Lateinamerika Jahrbuch 1993, Frankfurt am Main 1993, S. 81f.

27 Vgl. World Bank, World development report 1990, New York - Oxford 1990, S. 51.

28 Vgl. Hartmut Sangmeister, Nach der Krise: Reformpolitik in Lateinamerika, in: Harald Landauer/Petra Lanz/Thomas Schwarze (Hrsg.), Vergessene Dritte Welt? Perspektiven nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Pfaffenweiler 1993, S. 52f.

Projekte auszuweiten<sup>29</sup>. Im Vordergrund stehen dabei Verbesserungen der Humankapitalbildung sowie die Stärkung der institutionellen Anbieter sozialer Leistungen. Weitgehende Einigkeit besteht bei den politischen Hauptakteuren darüber, daß zur Bewältigung der Armut in Lateinamerika mindestens drei Strategien miteinander kombiniert werden müssen:

1. eine auf Wachstum gerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik,
2. spezielle Programme, um die marktvermittelten Verdienstmöglichkeiten der Armen auszuweiten, sowie
3. gezielte Sozialprogramme für die Armen.

Will Lateinamerika seine Kompetenz auf dem Weltmarkt erweitern und neue, leistungsfähigere Formen der Arbeitsorganisation auf breiter Front einführen, dann sind zusätzliche Investitionen in die Humankapitalbildung erforderlich, und es muß eine wesentlich breitere gesellschaftliche Partizipation im Entwicklungsprozeß erreicht werden. Denn die Massenarmut in Lateinamerika wird nicht nur durch die unzureichende Ausstattung mit Humankapital perpetuiert, sondern auch durch die ungleiche Verteilung von Finanz- und Sachkapital sowie des Bodens. Gleichsam spiegelbildlich zu der außerordentlich starken Vermögenskonzentration in den meisten Ländern der Region ist ein sehr großer Teil der Arbeitsplätze – vor allem im informellen Sektor und in der Subsistenzlandwirtschaft – nur mit sehr wenig Sachkapital bzw. Boden ausgestattet; die Folge ist eine relativ niedrige Arbeitsproduktivität (Output je eingesetzter Arbeitseinheit) und eine entsprechend geringe Grenzproduktivität der Arbeit (zusätzlicher Output je zusätzlich eingesetzter Arbeitseinheit). Sind es nun vor allem die nicht oder nur gering qualifizierten Arbeitskräfte, die auf den Arbeitsplätzen mit niedriger Sachkapitalausstattung beschäftigt werden, dann kumulieren sich die negativen Einkommenswirkungen unzureichenden Humankapitals mit den negativen Produktivitätseffekten der mangelnden Sachkapitalausstattung: Der Teufelskreis der Armut ist geschlossen! Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, sind u. a. massive Investitionen in (Aus-)Bildung der bislang benachteiligten Bevölkerungsgruppen erforderlich sowie eine gleichmäßigere Verteilung von Kapital und Boden. Die Erfahrungen zahlreicher Entwicklungsländer deuten darauf hin, daß ein solcher Ansatz eher zu einer nachhaltigen Entwicklung führen wird als

---

29 Vgl. World Bank, Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty: progress and challenges, Washington D. C. 1993.

eine Strategie des beschleunigten Aufbaus gesamtwirtschaftlichen Sachkapitals bei gleichzeitig weitgehender sozialpolitischer Abstinenz<sup>30</sup>.

Bei anhaltendem Zwang zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gibt es derzeit allerdings in den meisten Ländern Lateinamerikas kaum Spielraum für zusätzliche staatliche Ausgaben. Eine Politik der Armutsbekämpfung und der Förderung der Verteilungsgerechtigkeit muß daher hauptsächlich durch zielgruppenorientierte Umschichtungen innerhalb des gegebenen Budgetrahmens erfolgen. Um die Situation der ärmsten zehn Prozent der lateinamerikanischen Bevölkerung zu verbessern, würde es genügen, einige wenige Prozent der Staatsausgaben so umzuschichten, daß diese gezielt den Ärmsten zugute kommen<sup>31</sup>.

Ein entschiedenerer Kampf gegen die schockierende Massenarmut in Lateinamerika, ernsthafte Reformen in Richtung auf ein partizipatives Wirtschafts-

system, eine nachhaltige Politik des sozialen Ausgleichs – all dies ist nicht nur ein ethischer Imperativ, sondern hat auch einen funktional-instrumentellen Charakter, insofern Gesundheit, Bildung und Ernährung sowie die Erfüllung anderer Grundbedürfnisse als Bedingungsfaktoren von Produktivität und wirtschaftlicher Dynamik verstanden werden. Für eine wirtschaftliche Erholung Lateinamerikas, die in eine nachhaltige Entwicklung münden soll, sind fundamentale Veränderungen der tradierten einzel- und gesamtwirtschaftlichen Produktionsmuster ebenso notwendig wie die Veränderung der gesellschaftlichen Partizipationsmuster<sup>32</sup>. Gelingt dieser Transformationsprozeß nicht, dann wird sich die Zahl der Armen in der Region während der kommenden Jahre um weitere Millionen erhöhen<sup>33</sup>. Dies bedeutet weitere millionenfache Einzelschicksale von Menschen, die hungern, krank sind und gesellschaftlich marginalisiert. Hunger und Armut aber machen apathisch – oder aggressiv.

30 Vgl. World Bank (Anm. 23), S. 52f.

31 Vgl. George Psacharopoulos, Linderung der Armut in Lateinamerika, in: Finanzierung & Entwicklung, 27 (1990) 1, S. 19.

32 Vgl. CEPAL, Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment, Santiago de Chile 1991.

33 Vgl. World Bank (Anm. 2), S. 30.

## Brasilien: Sozio-ökonomische und außenpolitische Perspektiven vor dem Hintergrund eines blockierten Entwicklungspotentials

Ein bekanntes brasilianisches Ondit, das Nationalstolz und Entwicklungsoptimismus ausdrückt, lautet: „O Brasil é o país do futuro“ (Brasilien ist das Land der Zukunft). Häufig wird allerdings ein ironischer Nachsatz angehängt: „... e sempre será“ (... und wird es immer bleiben). Brasilien verfügt in der Tat über ein großes Entwicklungspotential, das jedoch in mehrfacher Hinsicht blockiert ist. Das Land durchläuft seit Jahrzehnten eine mittlerweile als chronisch zu bezeichnende Krise, die allerdings nicht gradlinig in eine Katastrophe führt, sondern einen ambivalenten Charakter hat, indem sie positive und negative Tendenzen in sich vereint. In vielen Bereichen gibt es bemerkenswerte positive Entwicklungen, aber diese werden durch die unbewältigten Altlasten der Vergangenheit und die ständig nachwachsenden Probleme der Gegenwart zum Teil entwertet und gefährdet. Eine Überwindung der Krise ist vorläufig nicht in Sicht.

Es muß daher thematisiert werden, warum dieses in vielerlei Hinsicht reich gesegnete Land bislang nicht in der Lage war und ist, seine menschlichen, technologischen, finanziellen und natürlichen Ressourcen für eine erfolgreiche nachholende Entwicklung auf breiter Basis und für eine angemessene Gewichtung seiner Rolle innerhalb des internationalen Systems zu mobilisieren.

Die Frage, inwieweit die brasilianische Gesellschaft noch immer unterentwickelt ist, läßt sich am einfachsten dadurch beantworten, daß die konkreten Lebensbedingungen der Bevölkerung betrachtet werden. Dabei zeigt sich, daß die große Mehrheit in diesem sogenannten Schwellenland nach wie vor unter elenden Verhältnissen lebt, wobei es alte (z. B. ländliche Armut) und „moderne“ Aspekte (z. B. städtische Marginalität) der Unterentwicklung gibt.

Das bisherige gesellschaftliche Resultat des Industrialisierungsprozesses ist in der Tat nicht sehr befriedigend. Gelegentlich ist von „Wachstum ohne Entwicklung“ bzw. von einer „perversen Modernisierung“ die Rede<sup>1</sup>. Im Sinne eines vorgezogenen,

allgemeinen Resümees läßt sich feststellen, daß in Brasilien nach wie vor ein deutlicher Widerspruch zwischen dem Entwicklungspotential und der Entwicklungsrealität besteht und daß viele jener Qualitäten, die mit dem Begriff eines Schwellenlandes assoziiert werden, noch nicht verwirklicht sind. Der Hauptgrund hierfür scheint weniger in der unzureichenden Entwicklungsdynamik als im unangemessenen Entwicklungsstil zu liegen. Letzterer produziert keinen sinnvollen gesamtgesellschaftlichen Wandel, sondern führt zu immer neuen Varianten von Entwicklungsblockaden, das heißt, er ist nicht die Lösung, sondern die eigentliche Ursache der herrschenden Krise.

Die Beschäftigung mit der Entwicklungsproblematik Brasiliens ist nicht nur deswegen relevant, weil diesem Land allein aufgrund seiner geographischen, demographischen und ökonomischen Masse eine erhebliche Bedeutung zukommt, sondern weil an diesem Beispiel einer „fortgeschrittenen Entwicklungsproblematik“ deutlich wird, daß der gesellschaftliche Prozeß keineswegs linear und kumulativ vom Schlechteren zum Besseren verläuft. Hierfür sind verschiedene Entwicklungshemmnisse verantwortlich.

Im Gegensatz zu einer im Rahmen der jüngeren Entwicklungstheorie häufig vertretenen These scheinen die externen Entwicklungshemmnisse im brasilianischen Falle weitaus weniger relevant zu sein als die internen, sozusagen hausgemachten Probleme, wobei insbesondere das starke Bevölkerungswachstum, der notorische Mangel an „good governance“ und die wenig konstruktive Rolle der gesellschaftlichen Eliten hervorzuheben sind.

Dieser Beitrag wurde im Dezember 1993 verfaßt. In diesem Zeitraum wurde das politische System von einem Korruptionsskandal erschüttert, der einen Höhepunkt in der farbigen Geschichte der brasilianischen Korruptionsskandale darstellt. Die zu seiner Aufklärung eingesetzte parlamentarische

<sup>1</sup> So mehrfach während der Eröffnungsveranstaltung der XVI. Jahrestagung der Brasilianischen Gesellschaft für Anthropologie (Campinas, 27.-30. 3. 1988).

Untersuchungskommission war wochenlang die zentrale politische Instanz im Lande. Ein Jahr zuvor war bereits der Präsident der Republik nach einem Impeachment-Verfahren ebenfalls wegen Korruption aus dem Amt entfernt worden. Man konnte den Eindruck gewinnen, als ob in Brasilien ein großes Aufräumen nach italienischem Vorbild begonnen habe und nunmehr der lang ersehnte „take-off“ (Aufschwung) stattfinden könnte.

Die ohnehin prekäre sozialwissenschaftliche Prognosefähigkeit versagt vollends bei überraschenden historischen Umbrüchen. Insofern läßt sich nicht ausschließen, daß in Brasilien tatsächlich die Weichen in Richtung auf eine moderne, leistungsfähige, sozialverträgliche und umweltfreundliche Gesellschaft gestellt werden. *Wahrscheinlich* im Sinne einer bereits heute erkennbaren Tendenz ist dies jedoch noch nicht. Die unter dem Rubrum der demokratischen Selbstreinigung ablaufenden Ereignisse waren und sind gewiß bemerkenswert, aber sie erscheinen vorerst noch als unzureichend, um die teilweise anomischen Zustände in vielen gesellschaftlichen Bereichen zu überwinden, um so mehr, als die konkreten politischen und strafrechtlichen Konsequenzen dieser „Selbstreinigung“ auf sich warten lassen.

Darüber hinaus ist dieser Vorgang zweischneidig, denn er mag zwar zu einer partiellen Moralisierung von Politik und Verwaltung führen, erodiert aber gleichzeitig die Legitimität der zentralen Institutionen und erschüttert das Vertrauen in die Demokratie, da die aufgedeckten Fälle in hohem Maße skandalös sind und nach einer gängigen Vermutung nur die Spitze eines Eisbergs darstellen.

Während sich andere lateinamerikanische Länder in den letzten Jahren erfolgreich modernisiert und an die neuen Gegebenheiten angepaßt haben, ist dies in Brasilien bislang nicht geschehen. Falls es dem Land jedoch gelingen sollte, tatsächlich einen entscheidenden Modernisierungsschub in Gang zu bringen, wären dessen konkrete Resultate sicherlich weit weniger spektakulär als jene überzogenen Erwartungen, die schon immer mit dem vermeintlichen „Land der Zukunft“ verknüpft wurden.

---

## I. Entwicklung als Verbesserung der kollektiven Lebensqualität

---

Entwicklung bezeichnet einen umfassenden Prozeß gesellschaftlichen Wandels, der anhand einer Vielzahl von wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, politischen und ökologischen Indikatoren dar-

gestellt und sozusagen als Momentaufnahme in einem spezifischen Entwicklungsprofil abgebildet werden kann. Der Begriff der Entwicklung hat nicht nur eine beschreibende, sondern im Sinne von „Fortschritt“ auch eine wertende Dimension, das heißt, es ist nicht gleichgültig, in welchen Bereichen der Wandel stattfindet, ob zum Beispiel in der Diversifizierung der alkoholischen Getränke oder in der Befriedigung der Grundbedürfnisse. Das entscheidende Kriterium für Entwicklung ist letztlich die *Verbesserung der kollektiven Lebensqualität*, und zwar jeweils vorrangig in jenen Bereichen, in denen sie besonders defizitär ist.

Betrachtet man den gesellschaftlichen Prozeß Brasiliens unter einer solchen Perspektive, so wird deutlich, daß die nachholende Entwicklung nicht ein „Fortschritt“ auf breiter Front ist, sondern daß im Laufe der Zeit einige alte Probleme überwunden werden, andere aber bestehen bleiben (sich teilweise sogar verschärfen) und ständig neue hinzukommen, wobei die Gesamtsituation immer komplizierter wird und steigende Anforderungen an das politische System stellt. Die schlechten Lebensbedingungen der großen Mehrheit der Bevölkerung sind der sichtbarste Ausdruck dafür, daß wichtige Sektoren der Gesellschaft nicht angemessen „funktionieren“. Eine Überwindung dieser Defizite ist nicht in Sicht, so daß die Entwicklungswirklichkeit und das Entwicklungspotential Brasiliens wohl noch auf lange Zeit in auffälliger Weise auseinanderklaffen werden.

Dabei kann weder geleugnet werden, daß in Brasilien auch *positiver* Wandel stattfindet, noch darf übersehen werden, daß es viele Kräfte im Land gibt, die sich engagiert und konstruktiv für eine bessere gesellschaftliche Alternative einsetzen. Trotzdem ist die Befürchtung nicht unbegründet, daß der gesellschaftliche Prozeß mit allen seinen positiven und negativen Aspekten letztlich nicht in Richtung auf eine nachholende Entwicklung nach dem historischen Vorbild der heutigen Industrienationen verlaufen wird; statt dessen könnte er in chronische soziale und ökologische Krisen münden, sofern es dem politischen System in absehbarer Zeit nicht gelingt, auf die negativen Tendenzen entschieden konstruktiver zu reagieren als bisher.

Das Kernproblem der Entwicklung Brasiliens besteht gar nicht so sehr darin, den wirtschaftlichen Prozeß mit mehr oder weniger Erfolg zu dynamisieren – und bereits dies gelingt bekanntlich nur phasenweise –, sondern die Rahmenbedingungen für einen gesellschaftlichen Wandel zu schaffen, der selbsttragend und langfristig zunächst einmal nach den drei *qualitativen* Prioritäten in bezug auf

das Gemeinwohl ausgerichtet sein sollte: *Existenzsicherung* (Grundbedürfnisbefriedigung für die gesamte Bevölkerung); Sozialverträglichkeit (angemessene Verteilung der gesellschaftlichen Pflichten, Rechte und Erträge) und *Umweltfreundlichkeit* (Erhaltung der materiellen Verfügbarkeit, der natürlichen Regenerationsfähigkeit und eines Milieus, das der physischen wie psychischen Gesundheit der Menschen zuträglich ist).

Aus Ländervergleichen<sup>2</sup> geht hervor, daß es keine sehr eindrucksvolle Korrelation zwischen dem wirtschaftlichen Potential eines Landes und der kollektiven Lebensqualität gibt und daß die Situation in einem sogenannten Schwellenland wie Brasilien in bezug auf zahlreiche Indikatoren erheblich schlechter ist als in manchen Ländern, die nicht nur über ein sehr viel geringeres Potential verfügen, sondern auch vermeintlich weniger entwickelt sind (weil sie nicht ähnlich dynamische, moderne Sektoren aufweisen).

Es ist methodisch nicht ganz unproblematisch, die kollektive Lebensqualität einer Gesellschaft in aggregierter Form zu bewerten. Trotz naheliegender Einwände lassen sich Indizes konstruieren, die zwar nicht absolut verlässlich sein mögen, aber doch zumindest eine grobe Einschätzung erlauben. Auf diese Weise können internationale Rangordnungen erstellt werden, die den relativen Entwicklungsstand einer Gesellschaft anschaulich darstellen. Die bekannteste Zusammenstellung<sup>3</sup> dieser Art ist die internationale Liste des „Human Development Index“ des United Nations Development Programme (UNDP). Dieser Index setzt sich aus einer Reihe von Basisindikatoren zusammen, die von Einkommensverhältnissen bis zu Freiheitsrechten reichen<sup>4</sup>. Im „Bericht der menschlichen Entwicklung 1991“<sup>5</sup> findet sich eine diesbezügliche Übersicht (s. Tabelle).

Brasilien steht nach dem „Human Development Index“ auf Rang 60. Dies entspricht zwar in etwa seinem Rang bezüglich des Pro-Kopf-Einkommens (Abweichung: 2 Rangpunkte), dennoch liegt die

Frage nahe, warum dieses in fast jeder Beziehung reich gesegnete Land eine durchschnittliche Lebensqualität aufweist, die deutlich schlechter ist als diejenige von Ungarn (Rang 25), Bulgarien (33), Chile (38), Costa Rica (40) oder Argentinien (43).

Das politische System scheint mit den kumulierten sozialen Problemen nicht nur überfordert zu sein, sondern es ist teilweise für diese Mißstände selber verantwortlich und hat die negative Eigendynamik des „capitalismo selvagem“ (wilden Kapitalismus) nicht nur geduldet, sondern regelrecht unterstützt, statt ihr entgegenzuwirken.

Ähnliches gilt für die Umweltzerstörung und Ressourcenplünderung, deren kurzfristiger Nutzen in keinem Verhältnis zu den langfristigen Kosten steht. Auch in diesem Bereich kommt es zu einer Kumulierung von Altlasten mit ständig neu anfallenden Schäden, wobei nach und nach Probleme einer derartigen Dimension und Komplexität entstehen, daß sie einem korrigierenden politischen Zugriff zu entgleiten drohen.

---

## II. Ursachen der anhaltenden Unterentwicklung

---

Die Ursachen der anhaltenden Unterentwicklung sind nicht nur vielfältig, sondern auch in einer kaum zu entwirrenden Weise miteinander verwoben, so daß es sich häufig um zirkuläre Verursachungen mit einer schwer zu bestimmenden kausalen Verknüpfung handelt. Im Rahmen dieses Beitrags können die wichtigsten Faktoren nur additiv und in aller Kürze angesprochen werden. Betrachten wir zunächst die *externen* Entwicklungshemmnisse:

– In einigen Sektoren (vor allem Agrarprodukte und mineralische Rohstoffe) gibt es das bekannte Problem sich verschlechternder *terms-of-trade*, das heißt, die Exporte erleiden im Vergleich zu den Importen – besonders aus den Industrieländern – einen ständigen Wertverlust. Dieses Problem besteht allerdings nicht nur im Nord-Süd-Verhältnis, sondern auch im Süd-Süd-Verhältnis, und es ist der Marktwirtschaft generell immanent. Es wird sich nicht über „gerechte Preise“ überwinden lassen, sondern nur über Produktivitätssteigerung, Diversifizierung und Spezialisierung; diesbezüglich ist in erster Linie die Innovationsfähigkeit der brasilianischen Wirtschaft und Gesellschaft gefordert.

2 Vgl. Hartmut Sangmeister, Wirtschaftswachstum und Grundbedürfnisbefriedigung in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/84, S. 3–23; Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Länderbericht Kolumbien, Wiesbaden 1987, S. 13f.; United Nations Development Programme (UNDP) (Hrsg.), Human Development Report 1991, Cary N. C. 1991, S. 35.

3 Eine andere Zusammenstellung stammt von der Weltbank; vgl. Worldbank (Hrsg.), World Development Report 1985, zit. in: Helio Jaguaribe u. a., Brasil 2000. Para um novo pacto social, Rio de Janeiro 1986, S. 118, 123 und 135f.

4 Vgl. Freiheit fördert menschliche Entwicklung, in: E + Z, (1991) 7–8, S. 35.

5 UNDP (Hrsg.) (Anm. 2).

Tabelle: Der „Human Development Index“ im internationalen Vergleich

High human development		Medium human development			
1 Japan	2	54 Panama	5	105 Namibia	-28
2 Canada	8	55 Suriname	-1	106 Myanmar	38
3 Iceland	1	56 United Arab Emirates	-43	107 Lesotho	14
4 Sweden	3	57 South Africa	0	108 Morocco	-10
5 Switzerland	-4	58 Romania	-8	109 Cape Verde	-6
6 Norway	-1	59 Jamaica	26	110 Bolivia	1
7 USA	-1	60 Brazil	-2	111 Zimbabwe	-6
8 Netherlands	8	61 Colombia	22	112 Sao Tome and Principe	0
9 Australia	12	62 Cuba	-2	113 Kenya	17
10 France	2	63 Seychelles	-22	114 Egypt	-10
11 United Kingdom	9	64 Grenada	2	115 Congo	-25
12 Denmark	-3	65 Saint Kitts and Nevis	-16	116 Madagascar	31
13 Finland	-5	66 Thailand	22	117 Papua New Guinea	-17
14 Germany	-3	67 Belize	7	118 Zambia	19
15 New Zealand	8	68 Saint Lucia	2	119 Cameroon	-33
16 Belgium	1	69 Saudi Arabia	-37	120 Pakistan	11
17 Austria	-3	70 Turkey	6	121 Ghana	4
18 Italy	1	71 Fiji	0	122 Côte d'Ivoire	-21
19 Luxembourg	-17	72 Syrian Arab Rep.	-4	123 India	-9
20 Spain	9	73 Paraguay	9	124 Zaire	28
21 Israel	6	74 Korea, Dem. Rep. of	4	125 Haiti	2
22 Barbados	11	75 Sri Lanka	45	126 Comoros	-8
23 Ireland	5	76 Libyan Arab Jamahiriya	-41	127 Tanzania, U. Rep. of	29
24 Greece	14	77 Ecuador	7	128 Lao People's Dem. Rep.	22
25 Hong Kong	0	78 Peru	-3	129 Nigeria	9
26 Cyprus	5	79 Saint Vincent	1	130 Yemen	-20
27 Czechoslovakia	7	80 Dominican Rep.	22	131 Togo	-2
28 Bahamas	-6	81 Samoa	26	132 Liberia	-16
29 Malta	7	82 China	51	133 Rwanda	1
30 Hungary	25	83 Jordan	-10	134 Uganda	5
31 USSR	8	84 Philippines	25	135 Senegal	-29
32 Uruguay	21	85 Nicaragua	-12	136 Bangladesh	19
33 Bulgaria	7	86 Oman	-49	137 Equatorial Guinea	-13
34 Yugoslavia	17	87 Mongolia	5	138 Malawi	16
35 Korea, Rep. of	9	88 Lebanon	5	139 Burundi	1
36 Portugal	7	89 Guyana	33	140 Cambodia	18
37 Singapore	-11	90 Tunisia	-11	141 Ethiopia	18
38 Chile	34	91 Iraq	-44	142 Central African Rep.	-14
39 Trinidad and Tobago	6	92 Iran, Islamic Rep. of	-28	143 Sudan	-30
40 Costa Rica	27	93 Maldives	30	144 Bhutan	7
41 Poland	21	94 El Salvado	-5	145 Nepal	4
42 Brunei Darussalam	-27	95 Botswana	-8	146 Mozambique	14
43 Argentina	9	96 Solomon Islands	12	147 Angola	-53
44 Venezuela	2	97 Gabon	-49	148 Mauritania	-34
45 Mexico	20			149 Somalia	4
46 Antigua and Barbuda	-4	Low human development		150 Benin	-24
47 Mauritius	16	98 Indonesia	19	151 Guinea-Bissau	-3
48 Kuwait	-30	99 Viet Nam	43	152 Chad	5
49 Albania	32	100 Honduras	-5	153 Djibouti	-38
50 Qatar	-26	101 Vanuatu	-5	154 Burkina Faso	-11
51 Bahrain	-21	102 Algeria	-46	155 Niger	-19
52 Malaysia	9	103 Guatemala	-12	156 Mali	-15
53 Dominica	16	104 Swaziland	-5	157 Afghanistan	-11
				158 Guinea	-39
				159 Gambia	-14
				160 Sierra Leone	-25

Anm.: In der jeweils rechten Spalte findet sich eine Zahl, die sich aus dem Rang nach dem Pro-Kopf-Einkommen minus dem Rang nach dem Indikator der menschlichen Entwicklung ergibt. Sie zeigt an, ob ein Land einen höheren oder niedrigeren Rangplatz bezüglich des Pro-Kopf-Einkommens als bezüglich der menschlichen Entwicklung einnimmt. Der Wert von +12 im Falle von Australien bedeutet z. B., daß die kollektive Lebensqualität in Australien erheblich besser ist, als man aufgrund des Pro-Kopf-Einkommens erwarten könnte; noch deutlicher wird dies am Beispiel von Chile (+34).

Quelle: United Nations Development Programme (UNDP) (Hrsg.), Human Development Report 1991, zit. in: Freiheit fördert menschliche Entwicklung, in: E + Z, (1991) 7-8, S. 35.

– Ein mit den *terms-of-trade* verwandtes Problem betrifft die internationale Asymmetrie der *technologischen Entwicklung*. Auch in diesem Bereich ist es der Marktwirtschaft immanent, daß technologische Innovationen belohnt und geschützt werden. Dies mag aus verschiedenen Gründen kritisiert werden, aber die einzige konstruktive Reaktion besteht darin, die vielfältigen und bereits vorhandenen Möglichkeiten des internationalen Technologietransfers sowie der Ausbildung einer eigenen technischen Intelligenz zu nutzen. Im übrigen ist Brasilien nicht gerade ein Opfer der internationalen Asymmetrie im Bereich der Technologie; ganz im Gegenteil ist es ein eindrucksvolles Beispiel dafür, wie ein Land im Zuge der abhängigen Industrialisierung von der internationalen technologischen Entwicklung profitieren und eigene Kapazitäten aufbauen kann, und zwar auch in den „modernen“ Bereichen (z.B. Flugzeugbau, Kernenergie, Rüstungsproduktion, Telekommunikation, Chemie).

– Ein weiterer Punkt betrifft den *Protektionismus* der Industrieländer, der zu Exporteinbußen bei „eigentlich“ konkurrenzfähigen Produkten aus den Entwicklungsländern führt (vgl. die jüngste Diskussion im Zusammenhang mit der sogenannten Euro-Banane). Dieses Problem ist de facto gegeben, läßt sich aber kaum quantifizieren, da sich nicht bestimmen läßt, wieviel Brasilien tatsächlich exportieren *könnte*, falls es seitens der Industrieländer keinen Protektionismus geben würde. Mit guten Gründen läßt sich aber die These aufstellen, daß die durch Protektionismus verursachten Exporteinbußen keinen bedeutenden Faktor für die anhaltende Unterentwicklung Brasiliens darstellen.

– Ein weiterer Punkt im Außenverhältnis betrifft die *Verschuldung*. Sie beläuft sich in Brasilien auf etwas mehr als 100 Mrd. US-Dollar, womit es – in absoluten Zahlen – zu den am höchsten verschuldeten Ländern der Welt zählt. In relativen Zahlen sieht das Bild allerdings etwas günstiger aus: Die Bruttoauslandsschulden je Einwohner beliefen sich 1989 auf 717 US-Dollar und hatten eine fallende Tendenz (zum Vergleich: Argentinien 2019, Chile 1291, Ecuador 1135, Uruguay 1960, Venezuela 1494); der Schuldendienst in Prozent der Ausfuhr belief sich auf 31,3, ebenfalls mit fallender Tendenz (zum Vergleich: Argentinien 36,1, Chile 27,5, Ecuador 36,2, Uruguay 29,4, Venezuela 25,0)<sup>6</sup>. Mittlerweile hat sich die Lage weiter entspannt.

Sicherlich führt der durch die Verschuldung bedingte Ressourcenabfluß zu einer entsprechenden Minderung des Entwicklungspotentials – jedenfalls im quantitativen Sinne. Andererseits ist die Verschuldung im Gegensatz zu einer gängigen These nicht eine der Hauptursachen für die anhaltende Unterentwicklung. Letztere ist in erster Linie ein strukturelles Problem und reproduziert sich mit oder ohne Verschuldung und im übrigen auch in wirtschaftlich dynamischen Phasen, was sich im brasilianischen Falle gut zeigen läßt. Abgesehen davon stellen sich im Zusammenhang mit der Verschuldung noch einige Fragen: Wie ist – abgesehen vom Verhalten der internationalen Gläubiger – der von Brasilien selber zu verantwortende Beitrag beim Zustandekommen der „Schuldenfalle“ zu bewerten? Wie paßt die Verschuldung mit der Tatsache zusammen, daß das brasilianische Fluchtkapital auf Dutzende von Milliarden Dollar geschätzt wird? Wie ist der Versuch der brasilianischen Eliten zu bewerten, die aus der Kreditaufnahme resultierenden direkten wie indirekten Erträge nach Möglichkeit zu privatisieren, die Kosten aber zu sozialisieren, das heißt, die negativen Effekte der Verschuldung möglichst auf die arme Mehrheit der Bevölkerung abzuwälzen? Wie vereinbart sich die Verschuldung mit der ungebrochenen Ausgabefreudigkeit der öffentlichen Hand? Wie rechtfertigen sich die zahlreichen „projectos faraônicos“ (pharaonische Projekte), deren Nutzen in keinem vertretbaren Verhältnis zu ihren Kosten stehen? Wie ist das Verhältnis zwischen dem ostentativen Reichtum der Oberschicht zu den gesamtgesellschaftlich anhängigen Zahlungsproblemen zu bewerten? Diese Fragen können hier nicht im Detail beantwortet werden, aber ihre bloße Nennung genügt, um auf verschiedene Widersprüchlichkeiten aufmerksam zu machen, die das Verschuldungsproblem als Ursache für die anhaltende Unterentwicklung deutlich relativieren.

– Zu den entscheidenden „Machtwährungen“ innerhalb des internationalen Systems zählen die ökonomische Potenz und die militärische Stärke eines Staates. Nach diesen Kriterien bemißt sich auch der Status Brasiliens, wo dieser Umstand allerdings häufig kritisiert wird, weil sich die Souveränität in Wahrheit auf eine „*autonomia relativa*“ reduziere. Dadurch könne Brasilien seine nationalen Interessen schlechter durchsetzen als andere Staaten und werde von diesen – direkt oder indirekt – zum eigenen Nachteil geprägt und beeinflusst. Man darf in diesem Zusammenhang aber nicht übersehen, daß sich die Beeinflussung von außen nicht „von selbst“ durchsetzen kann, weil Brasilien keine „Bananenrepublik“ ist und keines-

<sup>6</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Länderbericht Südamerikanische Staaten 1992, Wiesbaden 1992, S. 115–117.

wegs wie eine Marionette an den Fäden ausländischer Interessen bzw. Mächte hängt. Sofern dies überhaupt jemals der Fall gewesen sein sollte, ist diese Zeit längst vorüber. Man kann davon ausgehen, daß es ein breites Spektrum gemeinsamer Interessen zwischen der Regierung bzw. den Oberschichten Brasiliens und entsprechenden Partnern im Ausland – besonders in den Industrieländern – gibt. In jenen Fällen, in denen gemeinsame Interessen aber *nicht* bestehen, setzt sich Brasilien seit langem sehr souverän gegen ausländische Wünsche durch (z. B. Anerkennung der Revolutionsregierung Nicaraguas, Unterstützung Argentiniens im Falklandkrieg, Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie, Protektionismus zugunsten der eigenen Computerindustrie, Verschleppung der Agrarreform, Widerstand gegen Auflagen des Internationalen Währungsfonds, Fortsetzung der Umwelterstörung im Amazonasgebiet usw.). Im übrigen ist Brasilien innerhalb Lateinamerikas – trotz häufiger Behauptung des Gegenteils – eine Regionalmacht und wird als solche von den USA akzeptiert. Auch gehört Brasilien zu jenen wenigen Staaten der sogenannten Dritten Welt, die eine weltweite Außenpolitik betreiben und sehr wohl in der Lage sind, ihre Interessen international gut zu vertreten.

Vor dem Hintergrund der vorgestellten Daten und Argumente erscheint also die These wenig überzeugend, wonach die anhaltende Unterentwicklung Brasiliens in erster Linie auf exogenen Faktoren beruhe. Deren Wirksamkeit kann zwar nicht geleugnet werden, aber es ist erforderlich, ihre Ambivalenz zu betonen und ihr Gewicht zu relativieren. Betrachten wir nunmehr die *internen* Entwicklungshemmnisse:

– Ein bedeutendes internes Entwicklungshemmnis ist das *Bevölkerungswachstum*, das bekanntlich auf einer Reihe von Ursachen beruht: Fortschritte bei der Schwangerschafts- und Geburtsmedizin; Erfolge bei der Bekämpfung der Kindersterblichkeit und einiger der Haupttodesursachen (Infektionskrankheiten und Seuchen); „junges Altersprofil“; Bedeutung von Kinderreichtum als Sozialversicherungssystem unter prekären ökonomischen Bedingungen; mangelnde Kenntnis über empfängnisverhütende Methoden bzw. schwieriger oder teurer Zugang zu entsprechenden Mitteln; dominante Ideologien (z. B. Machismo und die sogenannte Sohnespräferenz); religiöse Gebote bezüglich der Empfängnisverhütung und Abtreibung; anomische Situationen mit einem Verfall geordneter familiärer Verhältnisse u. ä. Obwohl die Zuwachsraten langsam fallen, nimmt die Bevölkerung in absoluten Zahlen stark zu. Im Jahre 2025 wird Brasilien

mehr als viermal so viele Einwohner haben wie im Jahre 1950, nämlich 220 Millionen. Es scheint ausgeschlossen, daß dieser ständige Zuwachs – der im übrigen überproportional in den unteren Schichten erfolgt – gesellschaftlich befriedigend integriert werden kann, abgesehen davon, daß zusätzlich die großen „sozialen Altlasten“ bewältigt werden müßten. Da in Brasilien keine gezielte Politik der Geburtenkontrolle betrieben wird, muß davon ausgegangen werden, daß der Entwicklungsprozeß durch das Bevölkerungswachstum auch in Zukunft in erheblichem Maße behindert wird.

– Das *politische System* sowie die *politische Kultur* stellen weitere interne Entwicklungshemmnisse dar<sup>7</sup>. Der Staat tritt weniger als Garant von Stabilität, Ordnung, Rechtssicherheit und Regelung gegenüber den heterogenen und tendenziell „chaotischen“ gesellschaftlichen Interessen und Kräften auf, sondern er ist selber eine Quelle von Instabilität, Unordnung, opportunistischer Rechtsinterpretation und Chaos. Die Gewaltenteilung funktioniert nicht befriedigend. Es mangelt erheblich an „good governance“ und politischer Moral<sup>8</sup>. Die Verwaltung ist in vielen Bereichen schwerfällig, inkompetent und korrupt. Die Parteien sind mit wenigen Ausnahmen opportunistische Machtkartelle, die den Staat tendenziell als Beute betrachten, und die politische Kultur steht in mehrfacher Hinsicht mit den Erfordernissen einer modernen Gesellschaft im Konflikt<sup>9</sup>.

– Ein spezifisches Problem stellt die *Wirtschafts- und Finanzpolitik* dar, die eine ambivalente Funktion von Feuerwehr und Brandstifter wahrnimmt, indem sie den negativen Aspekten der wirtschaftlichen Entwicklung entgegenzuwirken versucht (Rezession, Inflation, Verschuldung), gleichzeitig aber selber zur bestehenden Misere beiträgt, und zwar aufgrund einer notorisch unsoliden Haushaltspolitik sowie sämtlicher problematischer Aspekte, welche die politische Kultur Brasiliens im allgemeinen auszeichnen<sup>10</sup>. Es ist in Brasilien

7 Vgl. Bolívar Lamounier, Unternehmer, Parteien und Demokratisierung in Brasilien 1974–1990, in: Lateinamerika, Analysen, Daten, Dokumentation, (1991) 16, S. 7–19; Brazil: Drunk not Sick, in: The Economist, 321 (1991) 7736, Beilage; Carl D. Goerdeler, Ein Staat in Agonie. Brasiliens politische Klasse zerrüttet Demokratie und Wirtschaft, in: Die Zeit vom 24. 1. 1992, S. 17.

8 Vgl. Hans Peter Repnik/Ralf Matthias Mohs, „Good Governance“, Democracy and Development Paradigms, in: Intereconomics, Jan./Feb. 1992, S. 28–33.

9 Vgl. Vamireh Chacon, Projecto Brasil 2000, Beitrag zur Adlaf-Tagung in St. Augustin/Bonn, 1992 (mimeo).

10 Vgl. Brazil: Drunk not Sick (Anm. 7); C. D. Goerdeler (Anm. 7); Permanentes Malaise in Brasilien, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 19. 3. 1992, S. 14; Der kranke Riese am Südatlantik, in: NZZ vom 23. 9. 1992, S. 17.

bislang nicht gelungen, die Marktwirtschaft in einen angemessenen struktur-, sozial- und umweltpolitischen Gestaltungsrahmen einzufügen. Der erwähnte „capitalismo selvagem“ erlaubt keine befriedigende Umsetzung der wirtschaftlichen Erträge in kollektive Lebensqualität, sondern er ist im Gegenteil selber eine entscheidende Ursache sozialer und ökologischer Fehlentwicklungen. Angesichts der in vielen Bereichen destruktiv wirkenden Eigendynamik der Gesellschaft ist auch die *Struktur-, Sozial- und Umweltpolitik* des Staates nicht nur als Korrektiv im Sinne des langfristigen Gemeinwohls unzureichend, sondern vielfach geradezu kontraproduktiv<sup>11</sup>.

– Die *Zivilgesellschaft*, das heißt die Summe aller jener sozialer Bereiche, die nicht dem politischen System im engeren Sinne zugerechnet werden können, ist selber Bestandteil des „capitalismo selvagem“ und von daher wenig dazu geeignet, die Defizite des politischen Systems gewissermaßen durch eine gute Selbstregulierungsfähigkeit in einem gewissen Grade zu kompensieren. Die gesellschaftliche Rolle der *Eliten* ist wenig konstruktiv<sup>12</sup>, und innerhalb der wichtigsten Institutionen der Zivilgesellschaft mangelt es an einem gewissen „consenso básico“, das heißt an einem nationalen Grundkonsens in bezug auf Werte, Normen und Spielregeln. Trotz einiger positiver Tendenzen ist die brasilianische Zivilgesellschaft in vielen Bereichen noch immer geprägt von einer Mischung aus „anomia social“ und „anomia moral“<sup>13</sup>.

---

### III. Entwicklungspolitische Perspektiven

---

Die in den vorangegangenen Kapiteln vorgestellten Daten und Argumente haben deutlich gemacht, daß sich Brasilien – trotz zahlreicher positiver Tendenzen in vielen gesellschaftlichen Sektoren – insgesamt betrachtet in einer chronischen sozialen, politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Krise befindet. Versucht man, die vielfältigen Ursachen dieser Krise nach ihrer Bedeutung zu bewerten, so sind an erster Stelle der Mangel an „good governance“, die wenig konstruktive Rolle der Eliten und das hohe Bevölkerungswachstum zu

nennen. Demgegenüber erscheinen die durch das internationale System produzierten Entwicklungshemmnisse weniger ausschlaggebend zu sein, auch wenn sie konjunkturell erhebliche Auswirkungen haben können (z.B. der „Öl-Schock“ und der „Zins-Schock“). Es wäre auf jeden Fall verfehlt, anzunehmen, Brasilien könnte die chronische Krise überwinden, sofern allein die exogenen Entwicklungshemmnisse überwunden würden.

Die brasilianische Krise ist keineswegs gleichbedeutend mit Stagnation, sondern sie impliziert im Gegenteil einen höchst dynamischen gesellschaftlichen Wandel, der unter dem Entwicklungsaspekt ambivalent zu beurteilen ist: Auf der einen Seite gibt es in vielen Bereichen wirkliche Fortschritte (im wertenden Sinne), aber auf der anderen Seite summieren sich die ungelösten Probleme der Vergangenheit mit den ständig nachwachsenden Problemen der Gegenwart in einem solchen Maß, daß die positiven Tendenzen zunehmend entwertet und gefährdet werden. Abgesehen davon kommt ein großer Teil der Bevölkerung mit den positiven Tendenzen gar nicht oder kaum in Berührung, und zwar auch nicht während wirtschaftlicher Aufschwungphasen. Für sie wurde das geflügelte Wort von den „kranken Menschen in der gesunden Wirtschaft“ geprägt.

Dem widerspricht nicht, daß sich einige soziale Indikatoren – auch bezüglich der Unterschichten – verbessern, aber diese Verbesserungen sind angesichts des Entwicklungsbedarfs minimal (z.B. reale Einkommen), häufig über einen längeren Zeitraum nicht stabil (z.B. Kindersterblichkeit), und sie werden durch andere Tendenzen konterkariert (z.B. Chaotisierung der Großstädte, Zunahme von Slums). Im übrigen muß in diesem Zusammenhang angemerkt werden, daß die Verbesserung einiger sozialer Indikatoren relativ „billig“ zu erreichen ist und daß leichte Anfangserfolge nicht ohne weiteres linear in die Zukunft extrapoliert werden dürfen.

Selbst wenn sich die kollektive Lebensqualität für alle Bürger langsam verbessern sollte, entsteht aufgrund des anhaltend hohen Bevölkerungswachstums allmählich eine „bomba social“<sup>14</sup>, deren Brisanz durch eine ebenfalls heranwachsende „bomba ecológica“ potenziert wird. Um beide Bomben zu entschärfen, wären entscheidende Weichenstellungen in Richtung auf eine soziale und ökologische Marktwirtschaft erforderlich.

Dabei sind einige quantitative Eckwerte interessant. Im Jahr 2000 wird Brasilien nahezu 200 Mio.

---

14 Vgl. A bomba social, in: Veja vom 16. 4. 1986.

11 Vg. H. Jaguaribe u. a. (Anm. 3).

12 Vgl. Die Entwicklungsfeindlichkeit der Eliten, in: NZZ vom 10. 3. 1991, S. 11f.

13 Vgl. V. Chacon (Anm. 9); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (Hrsg.), A situação sócio-econômica e política do Brasil, Itaici 1984 (mimeo).

Einwohner haben, das heißt rund 110 Mio. mehr als im Jahre 1970. Obwohl die Zuwachsrates für die Bevölkerung insgesamt langsam fällt, ist sie in den unteren Schichten nach wie vor sehr hoch (drei Prozent und darüber). Das Bruttoinlandsprodukt müßte jährlich – und zwar dauerhaft – in einer Größenordnung von drei bis fünf Prozent zunehmen, um die neu heranwachsenden Generationen in den Arbeitsmarkt zu integrieren – ohne damit den Sockel der bisherigen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung abzubauen.

Aus solchen Daten wird deutlich, daß eine „Stabilisierung“ der Krise – und zwar auch im Falle eines wirtschaftlichen Aufschwungs – wahrscheinlicher ist als ihre Überwindung, um so mehr, als das politische System zusätzliche Probleme schafft, anstatt die bestehenden Probleme konstruktiv anzugehen. Dabei besteht die Gefahr, daß sich immer mehr Probleme aufgrund mangelnder Verantwortung bzw. Kompetenz des politischen Systems so weit zuspitzen, daß sie einem politischen Zugriff kaum noch zugänglich sind. Die kollektive Gewöhnung an die chronische Krise sowie die Bereitschaft, mit ihr zu leben, begünstigen zusätzlich ein Klima von individuellem „Durchwursteln“ und behindern die Durchsetzung der notwendigen Weichenstellungen in Richtung auf die Optimierung des Gemeinwohls.

Da die Zukunft in der Gegenwart vorbereitet wird, die zentralen Probleme von Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zur Zeit aber noch wenig konstruktiv in Angriff genommen werden, darf man wohl die Prognose wagen, daß die Krise Brasiliens auf absehbare Zeit anhalten wird. Dies schließt eine wirtschaftliche Erholung nicht aus; letztere wäre zwar eine notwendige, keineswegs aber eine hinreichende Bedingung für die Überwindung der Unterentwicklung.

---

#### IV. Außenpolitische Perspektiven

---

Falls es Brasilien in absehbarer Zeit nicht gelingen sollte, die chronische Entwicklungskrise zu überwinden, stellt sich die Frage, was dies für seine *Stellung innerhalb des internationalen Systems* sowie für die *Ausrichtung seiner Außenpolitik* bedeuten würde. Bezüglich des erstgenannten Aspekts läßt sich feststellen, daß Brasilien trotz der anhaltenden Entwicklungskrise alleine aufgrund seiner geographischen Ausdehnung, seines demographischen Gewichts, seiner wirtschaftlichen „Masse“ und seiner militärischen Potenz eines jener Ent-

wicklungsländer bleiben wird, die zu den Aufsteigern im internationalen System gehören. Einen wirklichen Großmachtstatus wird Brasilien allerdings in absehbarer Zeit wohl nicht erreichen. Diese bereits 1981 von Katzman<sup>15</sup> vertretene Auffassung gründet auf zwei Prämissen: Erstens ist es in Anbetracht der Struktur des internationalen Systems sehr unwahrscheinlich, daß „Nachzügler“ zu einer führenden Weltmacht aufrücken können, und zweitens erscheinen die wirtschaftlichen Voraussetzungen (und entsprechenden militärischen Fähigkeiten) für eine Weltmachtrolle im Falle Brasiliens unzureichend.

Die Befürchtung, Brasilien könne seine wachsende Bedeutung innerhalb des internationalen Systems im Sinne einer *Chaos-Macht* benutzen, erscheint zur Zeit wenig begründet. Nach mehreren prägnanten Kursänderungen der brasilianischen Außenpolitik in den vergangenen Jahrzehnten hat sich eine nationalistische, pragmatische und realistische Linie durchgesetzt und konsolidiert<sup>16</sup>. Sowohl die Doktrin einer „automatischen Allianz“ mit den USA als auch die zeitweilige Drittweltorientierung wurden zugunsten einer unideologischen und – im wohlverstandenen Sinne – opportunistischen Verfolgung nationaler Interessen mit Schwerpunkt im wirtschaftlichen Bereich überwunden. Die brasilianische Außenpolitik ist zwar nicht völlig von den innenpolitischen Kräfteverhältnissen losgelöst, hat aber doch eine gewisse Eigendynamik, die wesentlich mit der oft hervorgehobenen Kompetenz des Außenministeriums („Itamaraty“) zusammenhängt. Die brasilianische Außenpolitik hebt sich bezüglich ihrer Professionalität, Rationalität und Kontinuität in der Tat wohltuend von den anderen Politikbereichen ab.

Natürlich wäre es vorstellbar, daß eine Fortsetzung der chronischen Krise mit allen begleitenden Engpässen, Konflikten und Ideologien die Voraussetzungen für eine stabile, berechenbare sowie kooperative Außenpolitik verschlechtern würde und die Versuchung entstehen könnte, von internen Problemen mit einer „erfolgreichen“ aggressiven Außenpolitik abzulenken. Eine solche Gefahr ist zur Zeit aber nicht zu erkennen, im Gegenteil:

---

15 Vgl. Martin T. Katzman, *Translating Brazil's Economic Potential into International Influence*, in: Wayne A. Selcher (Hrsg.), *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power*, Boulder, Col. 1981, S. 119; vgl. Ronaldo Mota Sardenberg, *Brasil-Europa y la reestructuración del poder internacional*, in: *Estudios Internacionales*, 16 (1983) 61, S. 51.

16 Vgl. Manfred Wöhlcke, *Entschlossener Reformismus nach chronischem Krisenmanagement. Brasilien zu Beginn der Präsidentschaft von Fernando Collor de Mello*, Ebenhausen, Juni 1990, S. 55 ff.

Die brasilianische Außenpolitik hat einen kooperativen und konstruktiven Charakter und ist bei der Behandlung von Problemen in erster Linie sachorientiert. Gleichwohl sind immer wieder ziemlich gespreizte und erregte „anti-imperialistische“ Attitüden – zum Beispiel gegenüber dem Auslandskapital, der Weltbank oder dem „ökologischen Imperialismus des Nordens“ – zu beobachten, die von der Sache her reichlich schief sind und nicht in das politische Klima einer konstruktiven internationalen Kooperation passen.

Brasilien hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgreich aus dem hegemonialen Schatten der USA gelöst, ohne damit deren Weltmachtrolle in Frage zu stellen. Die USA haben die Emanzipationsbestrebungen Brasiliens im wesentlichen akzeptiert, was bereits im gemeinsamen Memorandum von 1976 zum Ausdruck kam, in welchem Brasilien die „Führungsrolle“ in Lateinamerika zuerkannt und es zugleich als „privilegierter Verbündeter“ bestätigt wurde. Die zunehmende außenpolitische Verselbständigung Brasiliens gegenüber den USA sollte indessen nicht überinterpretiert werden. Betrachtet man die Beziehungen dieser beiden Länder zueinander, so wird man zahlreiche Divergenzen finden; man wird aber auch – und zwar wesentlich mehr – Konkordanz finden, wenn man gezielt danach sucht. Es geht also nicht um ein „Freischwimmen“ Brasiliens von den USA, sondern um die Erweiterung des außenpolitischen Spielraums im Rahmen einer nach wie vor bestehenden engen und zugleich asymmetrischen Beziehungsstruktur, aus der sich Brasilien noch lange nicht wird herauslösen können.

Vieles spricht für die bereits 1981 formulierte Einschätzung von Wesson<sup>17</sup>, daß die Beziehungen zwischen Brasilien und den USA trotz kleinerer Differenzen auch weiterhin einen grundsätzlich kooperativen Charakter behalten werden: Die USA haben in Brasilien bedeutende wirtschaftliche Interessen, und sie respektieren das Land als führende Regionalmacht und als Stabilitätsfaktor in Lateinamerika; die Sicherheitsinteressen Brasiliens und der USA decken sich weitgehend; die USA sind und bleiben der wichtigste außenpolitische Partner Brasiliens und beeinflussen dadurch mittelbar auch die Beziehungen zu anderen Ländern; die USA vermeiden Konfrontationen mit Brasilien, und umgekehrt ist auch der Antiamerikanismus in Brasilien schwächer ausgeprägt als in vielen anderen Ländern. Diese Einschätzung klingt einigermmaßen undramatisch und steht im

17 Vgl. Robert G. Wesson, *The United States and Brazil. Limits of Influence*, New York 1981, S. 168ff.

Gegensatz zu manchen Beurteilungen, die den Aspekt einer konfliktreichen Emanzipation Brasiliens von den USA zu stark betonen.

Die zunehmende Bedeutung der Europäischen Union für Brasilien sollte *nicht als Ersatz* für die Bindungen an die USA überinterpretiert werden, weil die USA im Gegensatz zur Europäischen Union nur *eine* Außenpolitik betreiben und nicht nur eine Vormachtstellung im internationalen System ganz generell, sondern speziell in Lateinamerika behaupten. Wenn diese Vormachtstellung in den letzten Jahren auch geschwächt wurde und nicht mehr so kompromißlos durchgesetzt wird wie in früheren Jahrzehnten, so ist sie trotzdem nicht zu übersehen. Insofern ist die europäische Option das Ergebnis einer geschickten Diversifizierung der Außenpolitik und Außenwirtschaft Brasiliens, ohne gleichzeitig die besonderen Beziehungen zu den USA grundsätzlich in Frage zu stellen. Entsprechendes gilt bezüglich der Beziehungen Brasiliens zu Japan.

Den Beziehungen zu den lateinamerikanischen Staaten kommt im Rahmen der brasilianischen Außenpolitik höchste Priorität zu, wobei es der brasilianischen Diplomatie mit großem Fingerspitzengefühl gelingt, den Status einer Regionalmacht – den Brasilien de facto hat – herunterzuspielen und betont kooperative Umgangsformen zu pflegen. Dies gilt auch für die mit großem Elan begonnene regionale Integration mit Argentinien, Paraguay und Uruguay („Mercosur“)<sup>18</sup>, die in ihrer wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Bedeutung sicherlich noch nicht allzu hoch eingeschätzt werden sollte, die aber doch aussichtsreicher erscheint als die zahlreichen südamerikanischen „Integrationsruinen“. In jedem Fall ist der „Mercosur“ als Ergebnis einer konstruktiven Politik gegenüber einem traditionell schwierigen Nachbarn (Argentinien) von beträchtlicher symbolischer Bedeutung.

Die Perspektiven für die Außenpolitik Brasiliens in den nächsten Jahren deuten in Richtung auf Fortsetzung des bisherigen Kurses, das heißt:

- pragmatische Verfolgung der nationalen Interessen, vor allem im wirtschaftlichen Bereich;
- Emanzipation gegenüber hegemonialer Bevormundung;

18 Vgl. Wayne A. Selcher, *Brazil and the Southern Cone Subsystem*, in: G. Pope Atkins (Hrsg.), *South America into the 1990s*, Boulder–San Francisco–London 1990, S. 87ff. Ab Januar 1995 sollen die Zollschranken zwischen den Vertragsstaaten fallen, aber schon jetzt zeichnet sich neben einer Kooperation in vielen Politikbereichen eine erhebliche Intensivierung der außenwirtschaftlichen Beziehungen ab.

- regionale Diversifizierung und Ausbau der weltweiten Außenpolitik<sup>19</sup>;
- Intensivierung der Integration im Rahmen des „Mercosur“.

Das Fazit früherer Studien<sup>20</sup> hat sich weithin bestätigt und kann als Perspektive für die nächste Zukunft wiederholt werden: Brasilien bleibt ein

19 Nur einige wenige Entwicklungsländer betreiben eine weltweite Außenpolitik: Argentinien, Brasilien, Kuba, VR China, Indien und Mexiko.

20 Vgl. Manfred Wöhlcke, Brasilien 1985. Voraussetzungen und Chancen für Stabilität, Entwicklung und Emanzipation nach dem Ende der Militärherrschaft, Ebenhausen, September 1985, S. 124; ders. (Anm. 16), S. 63.

kooperativer und verlässlicher Partner im Rahmen bilateraler bzw. multilateraler Beziehungen, wo es um gemeinsame bzw. komplementäre Interessen geht; es wird seine eigenen Interessen aber zunehmend selbstbewußt, konfliktbejahend, opportunistisch und mit mancherlei „antiimperialistischen“ Überreaktionen vertreten, wobei die Instrumentalisierbarkeit der brasilianischen Außenpolitik für die Interessen anderer Nationen immer geringer wird. Brasilien wird also in absehbarer Zeit nicht zu den wirklich prominenten Akteuren innerhalb des internationalen Systems aufsteigen, aber sehr wohl in der Lage sein, sich hegemonialen Ansprüchen erfolgreich zu widersetzen.

## **Heinrich-W. Krumwiede/Detlef Nolte: Welche Lateinamerikapolitik entspricht deutschen Interessen?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5/94, S. 3-10

Eine aktive Lateinamerikapolitik liegt im deutschen Interesse. Eine solche Politik läßt sich nicht überzeugend negativ, das heißt unter Hinweis auf Bedrohungen und Gefahren, begründen. Denn von Lateinamerika ist nie eine direkte sicherheitspolitische Gefahr für Deutschland ausgegangen, und nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und nach der friedlichen Regelung des zentralamerikanischen Regionalkonflikts kann selbst ein mittelbares (d. h. auf die Interessen der USA gerichtetes) deutsches sicherheitspolitisches Interesse an Lateinamerika nicht mehr konstatiert werden. Auch eine einseitige Konzentration der deutschen Lateinamerikapolitik auf Gefahren bzw. Probleme, die ein erweiterter Sicherheitsbegriff identifiziert (u. a. Umweltschäden, Drogen, Elendsflüchtlinge), läßt sich nicht rechtfertigen. Eine positive Interessenbegründung, die sich nicht nur auf ökonomische Interessen, sondern auch auf Wertinteressen und allgemeinpolitische Interessen bezieht, spricht demgegenüber durchaus für eine aktive deutsche Lateinamerikapolitik.

Auch für das allgemeinpolitische Interesse Deutschlands, mehr weltpolitische Verantwortung zu übernehmen, bietet sich Lateinamerika als Partner besonders an. Mehrere lateinamerikanische Staaten haben sich aktiv an Missionen der Vereinten Nationen beteiligt. Zudem weist Lateinamerika im Vergleich zu anderen Entwicklungsregionen einen besonders hohen Grad an regionaler Selbstorganisation auf, so daß Ansprechpartner existieren, die das gesamte Lateinamerika repräsentieren.

## **Wilhelm Hofmeister: Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5/93, S. 11-18

Während der achtziger Jahre erlebten die meisten lateinamerikanischen Länder ein Aufbrechen der in den sechziger und siebziger Jahren an die Macht gekommenen autoritären Regime und einen Übergang zur Demokratie. Die Herausforderung der neunziger Jahre besteht daher in der Konsolidierung der demokratischen Systeme.

Die Entwicklung in den verschiedenen Ländern der Region zeigt, daß in einigen Staaten bereits relativ starke demokratische Strukturen bestehen, während in anderen Ländern noch prekäre demokratische Verhältnisse mit der Gefahr eines autoritären Rückschlages herrschen. Allgemein können als Elemente der Behinderung von Demokratie festgehalten werden: eine noch vielerorts schwächliche und defizitäre demokratische Infrastruktur mit schwachen Parlamenten, ein ineffizienter Justizapparat, schwache politische Parteien, eingeschränkte Leistungsfähigkeit der demokratischen Regierungen zur Bewältigung der schwierigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme im Gefolge von Autoritarismus, Korruption und Gewalt sowie die nur mühsame Eingliederung der Militärs in die demokratische Gesellschaft.

Gleichzeitig sind aber auch demokratieförderliche Elemente auszumachen: Trotz aller Schwächen und der großen Wirtschafts- und Sozialprobleme haben sich die demokratischen Strukturen bisher als haltbar und auch reformfähig erwiesen. Der Konsens über das leitende soziopolitische und sozioökonomische Entwicklungsparadigma, d. h. repräsentative Demokratie und eine marktwirtschaftliche Ordnung, ist größer als je zuvor. Mit der Beständigkeit und Effizienz der demokratischen Institutionen kann sich somit eine demokratische politische Kultur festigen.

## **Hartmut Sangmeister: Lateinamerikas soziale Schuld**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5/94, S. 19-27

Trotz der hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten, die in den meisten Volkswirtschaften Lateinamerikas während der sechziger und siebziger Jahre erzielt wurden, zeigten sich zu Beginn der achtziger Jahre noch immer ausgeprägte Defizite in der Versorgung der Bevölkerung mit den Gütern des Grundbedarfs. Die wirtschaftliche Dauerkrise der achtziger Jahre hat die Massenarmut in Lateinamerika weiter anwachsen lassen. Nach Schätzungen der Weltbank lebten 1990 zirka 108 Millionen Lateinamerikaner unterhalb der Armutsgrenze eines Jahreseinkommens von 420 US-Dollar.

Eine Alternative zu der einkommensorientierten Messung von Armut stellt die Beschreibung von Defiziten der Befriedigung der materiellen Grundbedürfnisse mit Hilfe sozialer Indikatoren dar. Die nationalen Durchschnittswerte grundbedürfnisrelevanter Indikatoren – wie z. B. Lebenserwartung, Säuglingssterblichkeit, Alphabetisierungsquote etc. – zeigten zu Beginn der neunziger Jahre für Lateinamerika insgesamt eine Verbesserung der Befriedigung der materiellen Grundbedürfnisse gegenüber 1970 und 1980 an. Deutliche Fortschritte in den Bereichen Ernährung, sanitäre Versorgung, Ausbildung und Gesundheit konnten in den meisten Staaten der Region auch während des „Krisenjahrzehnts“ 1980-1990 erzielt werden.

Die relativen Fortschritte bei der Befriedigung der materiellen Grundbedürfnisse während der achtziger Jahre dürfen allerdings nicht übersehen lassen, daß das absolute Ausmaß von Armut in Lateinamerika nach wie vor alarmierende Größenordnungen erreicht. Nach den wirtschaftlichen Reformen, die in vielen Ländern der Region erfolgreich eingeleitet wurden, müssen dringend die sozialen Reformen folgen, ohne die sich die „soziale Schuld“ der lateinamerikanischen Gesellschaften zu einem mindestens ebenso dramatischen Problem auszuwachsen droht wie eine Dekade zuvor die Auslandsverschuldung.

## **Manfred Wöhlcke: Brasilien: Sozio-ökonomische und außenpolitische Perspektiven vor dem Hintergrund eines blockierten Entwicklungspotentials**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5/94, S. 28-37

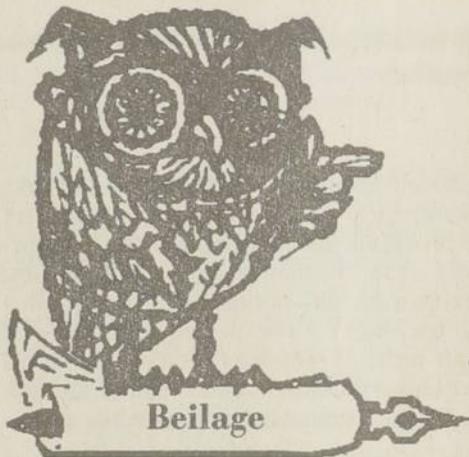
Betrachtet man den Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung Brasiliens unter dem Aspekt der kollektiven Lebensqualität, so wird deutlich, daß die nachholende Entwicklung nicht ein kumulativer „Fortschritt“ (im wertenden Sinne) ist, sondern daß im Laufe der Zeit einige alte Probleme überwunden werden, andere aber bestehen bleiben (sich teilweise sogar verschärfen) und ständig neue hinzukommen, wobei die Gesamtsituation immer komplizierter wird und steigende Anforderungen an das politische System stellt. Die Lebensbedingungen der großen Mehrheit der Bevölkerung sind nach wie vor prekär und zugleich der sichtbarste Ausdruck dafür, daß wichtige Sektoren der Gesellschaft nicht angemessen „funktionieren“. Eine Überwindung dieser Defizite ist nicht in Sicht, so daß das Entwicklungspotential und die Entwicklungswirklichkeit in Brasilien wohl noch auf absehbare Zeit in auffälliger Weise auseinanderklaffen werden.

Falls es Brasilien nicht gelingen sollte, die chronische Entwicklungskrise zu überwinden, so wird es dennoch alleine aufgrund seiner geographischen Ausdehnung, seines demographischen Gewichts, seiner wirtschaftlichen „Masse“ und seiner militärischen Potenz eines jener Entwicklungsländer bleiben, die zu den Aufsteigern im internationalen System gehören. Einen wirklichen Großmachtstatus wird Brasilien allerdings in absehbarer Zeit nicht erreichen. Inwieweit der trotz einiger „antiimperialistischer“ Überreaktionen grundsätzlich kooperative und konstruktive Charakter der brasilianischen Außenpolitik auf Dauer von der chronischen Entwicklungskrise tangiert werden könnte, ist nicht leicht vorherzusagen, wird aber im Sinne einer „educated guess“ für wenig wahrscheinlich gehalten.

# Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis



nur **25,- DM**  
zuzügl. Versandkosten

---

*Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)*  
**Jahrgang: 1991 und 1992**

---



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell-**Das Parlament**, Vertriebsabteilung  
Adresse: Fleischstraße 62-65, 54290 Trier  
Telefax (06 51) 46 04 - 153