

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Heinrich Kreft

Europa und Zentralamerika: 12 Jahre San-José-Dialog

Manfred Mols

Lateinamerika und Asien: Ein neues Beziehungsmuster in der internationalen Politik

Raimund Allebrand/Walther L. Bernecker

Zwischen Widerstand und ethnischem Aufbruch
Indianische Renaissance in Lateinamerika

Günther Maihold

Mit dem Kapitalismus den Sozialismus retten?
Zur Reichweite der Reformbestrebungen in Kuba

Rupert F. J. Pritzl

Verteilungskonflikte und Interessengruppen
in Lateinamerika

Eine politisch-ökonomische Analyse des „Rent-Seeking“

B 48–49/96

22. November 1996

Heinrich Kreft, Dr. phil., M. A., B. A. (USA), geb. 1958; Studium der Politologie, Geschichte, Wirtschaftswissenschaften, Soziologie am Juniata College, Huntingdon, Pa. (USA), Universität Münster, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Sorbonne Nouvelle (Paris); Mitarbeiter im Planungsstab des Auswärtigen Amts, Bonn.

Zahlreiche Veröffentlichungen über außen- und entwicklungspolitische Themen, Südamerika und Asien (speziell Japan).

Manfred Mols, Dr. phil., geb. 1935; o. Professor der Politikwissenschaft an der Universität Mainz; Gründungs- und Vorstandsmitglied des Europäisch-Lateinamerikanischen Institutes IRELA in Madrid.

Veröffentlichungen u. a.: Demokratie in Lateinamerika, Stuttgart 1985; Integration und Kooperation in zwei Kontinenten. Das Streben nach Einheit in Lateinamerika und in Südostasien, Stuttgart 1996; (Hrsg. zus. mit Hans-Joachim Lauth und Christian Wagner) Politikwissenschaft. Eine Einführung, Paderborn u. a. 1996².

Raimund Allebrand, geb. 1955; Rundfunkjournalist in Bonn; Tätigkeiten in Hochschule, Erwachsenenbildung und Publizistik.

Veröffentlichungen u. a.: Die Erben der Maya. Die indianische Bevölkerung Guatemalas gestern und heute, Bad Honnef 1997; zahlreiche Hörfunksendungen und Presseartikel zu Politik und Kultur im spanischen Sprachraum.

Walther L. Bernecker, Dr. phil., geb. 1947; 1988–1992 Professor für Allgemeine Neue Geschichte an der Universität Bern; seit 1992 Inhaber des Lehrstuhls Auslandswissenschaft an der Universität Erlangen – Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Handelskonquistadoren. Europäische Interessen und mexikanischer Staat im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1988; Krieg in Spanien 1936–1939, Darmstadt 1991; (Hrsg. zus. mit Hans-Werner Tobler) Lateinamerika im 20. Jahrhundert (Handbuch der Geschichte Lateinamerikas, Bd. 3), Stuttgart 1996.

Günther Maihold, Dr. phil., geb. 1957; Studium der Soziologie und Politikwissenschaft; 1983–1988 Akademischer Rat a. Z. am Institut für Politikwissenschaft der Universität Regensburg; 1988–1995 Projektleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Mexiko, Nicaragua und Costa Rica; seitdem Referent im Referat Lateinamerika und Karibik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: José Carlos Mariátegui. Nacionales Projekt und Indio-Problem in Peru, Frankfurt a. M. 1988; (zus. mit Manuel Carballo) ¿Qué será de Centroamérica? Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil, San José 1994; „Erblinden“ die Institutionen und versagen die Akteure? Regierbarkeit und Zukunftsfähigkeit der Demokratie in Lateinamerika, in: Jahrbuch Lateinamerika 1996.

Rupert F. J. Pritzl, Dipl.-Volkswirt, geb. 1966; Studium der Volkswirtschaftslehre, Romanistik und Philosophie an den Universitäten Münster, Sevilla und Freiburg i. Br.; wiss. Assistent am Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung Sozialpolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; Forschungsaufenthalt am „Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo en Latinoamérica“ (CIEDLA) der Konrad-Adenauer-Stiftung in Buenos Aires.

Veröffentlichungen u. a.: Property Rights, Rechtsunsicherheit und Rent-Seeking in Entwicklungsländern, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 21 (1995) 3; Instituciones, incerti dumbre y desarrollo – la Nueva Institucional y su aplicación a problemas económicos, in: Contribuciones, 13 (1996) 2; Entwicklungsperspektiven Lateinamerikas – eine institutionenökonomische Analyse, in: Politische Studien, 47 (1996) 348; Korruption und Rent-Seeking in Lateinamerika. Zur Politischen Ökonomie autoritärer politischer Systeme, Baden-Baden (i. E.).



ISSN 0479-611 X

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

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 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 7,— 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.

Europa und Zentralamerika: 12 Jahre San-José-Dialog

I. Konflikttherd Zentralamerika

Die europäischen Beziehungen mit Zentralamerika begannen im Jahre 1502, als Christoph Kolumbus auf Guanaja, einer Insel im Golf von Honduras, landete. Das Interesse Europas an der Landbrücke zwischen Nord- und Südamerika blieb allerdings über die Jahrhunderte hindurch gering, bis in den siebziger Jahren die sandinistische Revolution in Nicaragua und die Konflikte in El Salvador und Guatemala ein dauerhaftes Interesse Europas an der Region weckten, das bis heute – wenn auch nachlassend – anhält. Heute unterhält die Europäische Union die ältesten und zweifellos intensivsten Beziehungen in Lateinamerika mit den sechs Ländern Zentralamerikas¹. Diese wurden bereits Mitte der achtziger Jahre – in Form des San José-Dialogs – institutionalisiert, als Zentralamerika zum Schauplatz eines der letzten großen Konflikte des Kalten Krieges wurde.

In den siebziger und vor allem während der achtziger Jahre kam es auf dem amerikanischen Isthmus zu einer Überlagerung der im wesentlichen internen macht- und sozioökonomischen Auseinandersetzungen mit ideologisch-militärischen Rivalitäten des Kalten Krieges. So ging es in Nicaragua und El Salvador nicht mehr in erster Linie um interne Machtkämpfe und intern bestimmte Entwicklungsalternativen, sondern um die Zugehörigkeit zu den großen Blöcken, ihren Einflusssphären und Entwicklungsmodellen. Zentralamerika entwickelte sich zu einem teilweise leidenschaftlich diskutierten Thema der innenpolitischen Auseinandersetzungen in weiten Teilen Europas, insbesondere in Deutschland, den nordischen Ländern und den BENELUX-Staaten. An einigen Universitäten in diesen Ländern wurde Anfang der acht-

1 Historisch gehören zu Zentralamerika die Länder Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua und Costa Rica, die von der Unabhängigkeit bis 1838 die „Vereinten Provinzen von Zentralamerika“ bildeten, nicht jedoch Mexiko. Da Panama sich inzwischen auch nach Zentralamerika orientiert und sich am Integrationsprozeß beteiligt, wird es hier einbezogen im Gegensatz zu Belize, das zwar als Beobachter an den zentralamerikanischen Gipfeltreffen teilnimmt, sich aber ansonsten eher an den Staaten der Karibik orientiert.

ziger Jahre sogar offen für die Beschaffung von Waffen für die salvadorianische Guerilla gesammelt, und zahlreiche West- und Nordeuropäer leisteten freiwillige Arbeitseinsätze als Aufbauhelfer im sandinistischen Nicaragua.

II. Das Entstehen einer gemeinsamen Zentralamerikapolitik der EU

Vor dem Hintergrund marginaler Wirtschaftsinteressen (geringer Handelsaustausch, kaum Direktinvestitionen) und der großen geographischen Distanz ist das Entstehen einer Zentralamerikapolitik der EU² zunächst überraschend. Verschiedene interne und externe Faktoren haben zum Engagement der Westeuropäer auf dem amerikanischen Isthmus geführt. Die sandinistische Revolution und die Reaktion der USA darauf fanden in Europa große Beachtung, wo der Zentralamerika-Konflikt nicht als Teil des Ost-West-, sondern vielmehr des Nord-Süd-Konflikts angesehen wurde. Gemäß dieser Analyse war eine dauerhafte Befriedung nur durch die Beseitigung der internen Ursachen des Konflikts bei gleichzeitigem Heraushalten aus der Ost-West-Konfrontation zu erreichen. Dazu mußten die revolutionären Bewegungen als Dialogpartner akzeptiert sowie eine nachhaltige Demokratisierung und sozioökonomische Entwicklung in Gang gesetzt werden. Der wichtigste externe Faktor für das Engagement der EU war zweifellos die US-amerikanische Zentralamerikapolitik, die in Europa selbst in konservativen Kreisen heftig kritisiert wurde. Diese fürchteten, daß ein militärisches Engagement der USA in Zentralamerika zum Abzug von Truppen aus Europa führen könnte, mit negativen Auswirkungen auf die Stabilität des alten Kontinents. Eine US-Intervention in Zentralamerika hätte zudem dem insbesondere auf seiten der politischen Linken in Europa latent vorhandenen Anti-Amerikanismus neuen

2 Seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags am 1.11.1993 führt die Europäische Gemeinschaft (EG) die Bezeichnung Europäische Union (EU). Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird im vorliegenden Artikel auch für die Zeit davor der Name EU verwandt.

Auftrieb gegeben. Der Zentralamerika-Konflikt bot aber auch den Europäern die Chance einer Wiederannäherung an Lateinamerika, denn durch den Falkland/Malvinas-Konflikt (1982), als die EU an der Seite Großbritanniens und damit gegen das von ganz Lateinamerika (ohne Chile) unterstützte Argentinien stand, waren die Beziehungen zu Lateinamerika auf einen Tiefpunkt gesunken. Außerdem bot der Zentralamerika-Konflikt der EU eine Gelegenheit, sich in einer Zeit grassierenden „Euro-Pessimismus“ auf der Weltbühne politisch zu profilieren³. Diese Gründe wogen für die EU so schwer, daß sie auch das Risiko eines Konflikts mit ihrem wichtigsten Bündnispartner – den USA – einging. Geknüpft wurden die Beziehungen anfangs von der EU-Kommission⁴ und vom Europaparlament⁵ und nicht vom Rat, dem eigentlich für die Außenpolitik der EU im Rahmen der EPZ (Europäischen Politischen Zusammenarbeit)⁶ zuständigen Organ. Bereits 1980 begann das Europäische Parlament mit der Formulierung einer europäischen Zentralamerika-Politik, basierend auf Demokratie, Menschenrechten, Entwicklungshilfe und Nicht-Intervention⁷. Diese Prinzipien wurden von der Kommission und vom Rat übernommen.

III. Von der Contadora-Initiative zum Esquipulas-Friedensplan

Die EU unterstützte von Anfang an die Friedensinitiativen aus Lateinamerika, d. h. zunächst die Contadora-Initiative und anschließend den Esquipulas-Friedensplan. 1984 legte die ein Jahr zuvor gegründete Contadora-Gruppe⁸ eine „Akte für Frieden und Kooperation in Zentralamerika“ vor,

3 Vgl. Heinrich Kreft, Zentralamerika in der internationalen Politik – Eine deutsche Perspektive, in: Albrecht von Gleich/Heinrich-W. Krumwiede/Detlef Nolte/Hartmut Sangmeister (Hrsg.), Lateinamerika Jahrbuch 1996, Frankfurt a. M. 1996.

4 1975 reiste Sir Christopher Soames als erstes Mitglied der EU-Kommission zu einem offiziellen Besuch nach Zentralamerika. Bis 1981 folgten ihm die Kommissare Wilhelm Haferkamp (Außenbeziehungen) und Claude Cheysson (Entwicklungszusammenarbeit).

5 Bereits vor der sandinistischen Revolution hatte das Europaparlament die Menschenrechtsverletzungen des Somoza-Regimes angeprangert. Es begrüßte die Machtübernahme der Sandinisten und forderte die EU und ihre Mitgliedstaaten zu effizienter Hilfe auf.

6 Im Maastrichter Vertrag wurde aus der EPZ die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

7 Vgl. Hazel Smith, European Union Foreign Policy and Central America, London u. a. 1995, S. 63 f.

8 Zur Contadora-Gruppe gehörten Mexiko, Venezuela, Kolumbien und Panama. Der Name wurde nach dem Ort des ersten Treffens, einer zu Panama gehörenden Insel, gewählt.

in der vor allem der Aspekt der militärischen Sicherheit überwog. Gegen den generellen Widerstand der USA und ihrer Verbündeten in Zentralamerika (vor allem Honduras und El Salvador) gelang es der Gruppe allerdings nicht, die Unterzeichnung eines regionalen Abkommens zu erreichen.

Nach dem Scheitern der Contadora-Gruppe ging die Initiative im Februar 1987 an die Zentralamerikaner selbst über, als der Präsident Costa Ricas, Oscar Arias, mit seinem mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichneten Friedensplan an die Öffentlichkeit trat, der schließlich zur Grundlage des im August 1987 im guatemalteckischen Wallfahrtsort Esquipulas von den fünf Präsidenten Zentralamerikas (einschließlich des nicaraguanischen Präsidenten Ortega) unterzeichneten Abkommens wurde⁹. Damit verpflichteten sich die Präsidenten zum Abschluß von Waffenstillstandsvereinbarungen mit der bewaffneten Opposition, zu einem Dialog mit der zivilen, unbewaffneten Opposition, zur Demokratisierung, zur Nichteinmischung und Unterlassung jeglicher Unterstützung von irregulären Kampfverbänden in den Nachbarstaaten und zur Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung und Überprüfung der Erfüllung eines Friedensplans¹⁰. Positiv machte sich das Abflauen des Ost-West-Konflikts bemerkbar, wie auch der Umstand, daß die Reagan-Administration sich nach dem Wahlsieg der Demokraten bei den Kongreßwahlen vom November 1986 und der Aufdeckung des „Iran-Contra-Skandals“ Ende 1986 zu einer flexibleren Haltung in ihrer Zentralamerika-Politik gezwungen sah. Unter konstantem wirtschaftlichem und militärischem Druck gab auch das sandinistische Nicaragua seine Verweigerungshaltung auf.

IV. Der Beginn des „San-José-Dialogs“

Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Befriedung Zentralamerikas wird ausdrücklich in der Präambel des Esquipulas-Friedensabkommens erwähnt. Neben dem Hauptziel der Friedensschaffung, das durch eine Entmilitarisierung der Region, den Abzug ausländischer Militärs und die Einleitung eines Dialogs zwischen den Kriegsparteien erreicht werden sollte, standen von Anfang

9 Originaltitel des Abkommens: „Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica“, besser bekannt unter „Esquipulas II“.

10 Vgl. Heinrich-W. Krumwiede, Der Arias-Friedensplan für Zentralamerika, in: Außenpolitik, (1988) 1, S. 63 ff.

an die Förderung der Demokratisierung als Voraussetzung einer politischen Stabilisierung und der Schutz der Menschenrechte. Zur Absicherung legten die Europäer großen Wert auf die zentralamerikanische Integration als Vehikel für die langfristige sozioökonomische Entwicklung der Region und als Grundlage für die Konsolidierung des Friedensprozesses und der Demokratisierung¹¹. Um diese politischen Ziele zu operationalisieren, entwickelte der damalige Bundesaußenminister Genscher zusammen mit dem Präsidenten Costa Ricas, Monge, Überlegungen zu einem interregionalen Dialog zwischen der EU und den Staaten Zentralamerikas. Diese führten im September 1984 zu einem ersten Treffen der Außenminister beider Regionen in San José, der Hauptstadt Costa Ricas. Auf dem Folgetreffen im November 1985 in Luxemburg wurden jährliche Außenministertreffen vereinbart und ein wirtschaftliches Kooperationsabkommen zur Unterfütterung des Dialogs abgeschlossen¹².

Es ist nicht leicht, den Beitrag Europas und des San-José-Dialogs zum Esquipulas-Friedensprozeß konkret zu bemessen, aber er muß im allgemeinen als beachtlich angesehen werden. Allein die Tatsache, daß die San-José-Konferenzen die zentralamerikanischen Regierungen überhaupt regelmäßig an einen Tisch brachte, war von nicht zu unterschätzender Bedeutung für den Verlauf der Friedensprozesse und die Demokratisierung in der Region¹³. So riefen die europäischen und zentralamerikanischen Regierungen im gemeinsamen Abschlußkommuniqué der San-José-VI-Konferenz (Dublin) alle irregulären Kräfte in der Region auf, sich in die verfassungsmäßige Ordnung ihrer jeweiligen Länder einzugliedern. Politische Appelle zur Entwicklung in Zentralamerika (vor allem zum Friedensprozeß, zur Demokratisierung und Achtung der Menschenrechte) finden sich in den Abschlußkommunikés aller bisherigen Außenministerkonferenzen.

11 Das Grundkonzept der europäischen Zentralamerika-politik ist in einer Stellungnahme enthalten, die im Juni 1983 vom Europäischen Rat in Stuttgart unter deutscher Präsidentschaft verabschiedet wurde; vgl. Guido Heymer, Die Außenpolitik gegenüber Mittelamerika, in: Lateinamerika-Zentrum u. a. (Hrsg.), Die Beziehungen zwischen Deutschland und Mittelamerika – Das Potential einer guten Partnerschaft, Frankfurt a. M. 1996, S. 3–13.

12 Teilnehmer der jährlichen Konferenzen waren zunächst die EU-Kommission, die Außenminister der damals zehn EU-Mitgliedsstaaten sowie Portugals und Spaniens, der fünf zentralamerikanischen Staaten (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador) sowie der vier Contadora-Staaten (Mexiko, Venezuela, Kolumbien, Panama).

13 Vgl. Andrew Crawley, Die Beziehungen Europas zu Zentralamerika oder: Vom Anschein der Selbstlosigkeit, in: Petra Bendel (Hrsg.), Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren, Frankfurt a. M. 1993, S. 207–321, S. 222.

Die Einbeziehung Nicaraguas in den San-José-Dialog verhinderte die völlige Isolierung des Landes vom Westen. Die meisten EU-Mitglieder intensivierten auch ihre bilateralen Beziehungen mit dem sandinistischen Regime¹⁴. Damit trugen die Europäer wesentlich zur Herstellung eines Vertrauensklimas bei, das für die Abhaltung freier und fairer Wahlen nötig war. Auch an der finanziellen und technischen Durchführung des Wahlprozesses sowie an der Überwachung der wesentlichen Bestimmungen des Esquipulas-Abkommens im Rahmen einer VN-Beobachtergruppe (ONUCA) beteiligten sich die Europäer.

V. Erfolgreicher Friedens- und Demokratisierungsprozeß in Zentralamerika

Die Situation Zentralamerikas hat sich im Laufe einer Dekade erheblich verändert. In Nicaragua und El Salvador gingen Anfang der neunziger Jahre lang andauernde, blutige Auseinandersetzungen zu Ende. Die ausgehandelten Friedensvereinbarungen wurden weitgehend eingehalten und umgesetzt. In Guatemala scheint 1996 der Durchbruch für eine endgültige Friedensregelung in Reichweite. In allen sechs zentralamerikanischen Staaten haben sich zum ersten Mal seit der Unabhängigkeit im Jahre 1821 gleichzeitig demokratische Regierungen etabliert. Die Wahlen der letzten Jahre erhielten, trotz verbleibender struktureller Defizite (u. a. defizitäre Wählerverzeichnisse und geringe Wahlbeteiligung z. B. in Guatemala), von internationalen Wahlbeobachtern das Gütesiegel „free and fair“ und wurden von der überwiegenden Mehrheit der Wahlverlierer als rechtens anerkannt.

Zum ersten Mal in der Geschichte des Isthmus scheint eine dauerhafte demokratische Entwicklung möglich, doch ist der Friedens- und Demokratisierungsprozeß noch keineswegs konsolidiert. Während durch die demokratische Öffnung der politischen Systeme eine politische Ursache für das Entstehen des Konfliktherdes weitgehend beseitigt

14 Nachdem sich Nicaragua auf dem zentralamerikanischen Gipfel von Costa del Sol (El Salvador) im Februar 1989 zu demokratischen Reformen bereit fand, erklärte auch die Bundesregierung ihre grundsätzliche Bereitschaft, die Entwicklungszusammenarbeit mit Nicaragua aufzunehmen. In dieser Phase fand ein offizieller Besuch von Präsident Ortega in Bonn (Mai 1989) und ein Gegenbesuch des Bundesministers für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Warnke, in Nicaragua (Juni 1989) statt.

Tabelle: Offizielle Entwicklungshilfe für Zentralamerika, 1985–1994
(Nettoleistungen in Mio. US-Dollar und Prozent)

	1985–1989	1990–1994	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	ANTEIL 1985–1994	ANTEIL 1990–1994
D	1 724	2 472	203	323	471	364	361	481	470	535	552	432	13,9	13,6
I	964	1 633	69	111	130	248	404	338	424	333	276	260	7,7	8,9
F	697	1 112	103	177	171	132	112	196	289	171	268	187	5,6	6,1
NL	618	923	82	93	124	150	167	190	139	205	198	188	4,9	5,0
E	238	1 589	0	0	31	68	138	139	255	382	459	352	1,9	8,7
EU 15	4 810	9 060	521	783	1 032	1 115	1 358	1 531	1 868	1 925	2 039	1 696	38,8	49,8
EU Kom.	434	1 154	46	60	82	112	133	162	178	143	281	287	3,5	6,3
EU insg.	5 244	10 214	567	843	1 114	1 227	1 491	1 693	2 046	2 168	2 320	1 983	42,3	56,1
Japan	1 824	3 567	1 944	301	412	386	529	482	787	761	727	808	14,7	19,6
USA	5 317	4 396	1 202	1 048	1 164	1 002	899	1 066	1 174	570	600	986	42,9	24,2
EU/ Jap/ USA	12 385	18 177	1 965	2 192	2 690	2 616	2 919	3 241	4 007	3 499	3 647	3 777	100	100

Quelle: OECD Statistiken, eigene Berechnungen.

werden konnte (die FMLN¹⁵ ist zweitstärkste Partei in El Salvador, in Guatemala ist mit der FDNG¹⁶ eine der Guerilla nahestehende Partei aus dem Stand drittstärkste Fraktion im Parlament geworden), sind die sozioökonomischen Ursachen des Konflikts, d. h. insbesondere die große Armut der Bevölkerungsmehrheit und die Verteilungsgerechtigkeit (so die unzureichende direkte Besteuerung), bisher nicht behoben. Im Gegenteil, der unglücklicherweise zeitgleich zum politischen Transformationsprozeß erforderlich werdende, durch Weltbank und Internationalen Währungsfonds koordinierte ökonomische Anpassungsprozeß hat die Armut zunächst noch weiter vergrößert. Mittels Sozialfonds konnten die Anpassungsprogramme zwar in gewissem Rahmen abgefedert werden, doch sind diese Fonds kein Ersatz für eine nachhaltige Wiederbelebung der Wirtschaft, die für den einzelnen Menschen spürbar ist. Davon ist die Region 1996 noch weit entfernt, wenn sich auch die makroökonomischen Daten für El Salvador und Guatemala sowie nach vielen Jahren des Rückschritts erstmals auch seit 1994 für Nicaragua verbessert haben. Die Region bleibt auf lange Sicht auf internationale Hilfe angewiesen¹⁷.

15 Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (Nationale Befreiungsfront Farabundo Martí [Ex-Guerilla]).

16 Frente Democrático Nuevo Guatemala (Demokratische Front Neues Guatemala).

17 Vgl. Heinrich Kreft, Nach dem Frieden der Wirtschaftsaufschwung? Zur Lage in Zentralamerika, in: Internationale Politik, (1996) 7, S. 33–38.

VI. Der EU-Beitrag zu Wiederaufbau und Demokratisierung

Die Europäische Union hat ihre entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Zentralamerika seit dem Beginn des San-José-Prozesses vor über zwölf Jahren jedes Jahr erhöht, wobei die Kooperation insbesondere seit dem Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen substantiell ausgebaut wurde. Der Bedarf der Region wird als anhaltend hoch und die Hilfe als essentiell für die Konsolidierung des Friedens- und Demokratisierungsprozesses angesehen. Die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit Zentralamerika basiert auf dem Kooperationsabkommen vom November 1985¹⁸. Auf der San-José-VI-Konferenz vom Februar 1989 in San Pedro Sula (Honduras) kam es zu einer stärkeren Betonung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Das San-José-VIII-Treffen von Lissabon (Februar 1992) führte zu einer erheblichen Beteiligung der EU am Wiederaufbauprogramm für El Salvador in Höhe von 150 Mio. ECU für 1993. Darüber hinaus wurde ein auf vier Jahre angelegtes „Mehrjahresprogramm zur Förderung der Menschenrechte in Zentralamerika“ in Höhe von 1,5 Mio. ECU jähr-

18 Ein auf der San-José-IX-Konferenz in San Salvador (1993) abgeschlossenes „Kooperationsabkommen der Dritten Generation“ ist aufgrund der noch ausstehenden Ratifizierung durch zwei zentralamerikanische Staaten bisher nicht in Kraft getreten.

lich aufgelegt. Auf der San-José-IX-Konferenz, die 1993 in San Salvador stattfand, wurde ein neues, erweitertes Kooperationsabkommen unterzeichnet, das allerdings von einigen zentralamerikanischen Staaten bisher nicht ratifiziert wurde. Das neue Abkommen erweitert die traditionelle Kooperation um eine Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie einschließlich Investitionsförderung, Umweltschutz und Drogenbekämpfung.

Schwerpunktmäßig ist die EU-Kooperation mit Zentralamerika (und damit mit ganz Lateinamerika) seit 1980 auf Nicaragua konzentriert, dem ärmsten Land des amerikanischen Isthmus, vor El Salvador, Guatemala und Honduras. Wichtigstes Kooperationsinstrument ist die traditionelle finanzielle und technische Zusammenarbeit, auf die seit 1980 über die Hälfte aller Mittel entfallen, vor der humanitären Hilfe (36 Prozent). Seit 1992 bemüht sich die EU um eine Diversifizierung ihrer Hilfe, u. a. durch die Ausweitung von Projekten im Umweltbereich auf Kosten genereller humanitärer Hilfe (die in den achtziger Jahren im wesentlichen aus – zu Recht kritisierte – Nahrungsmittelhilfe bestand). Eine Besonderheit der EU-Kooperation ist der hohe Anteil an Regionalprojekten. So stellte die EU-Kommission in den vergangenen fünfzehn Jahren etwa ein Viertel ihrer Mittel für regionale Kooperationsprojekte zur Verfügung.

Parallel zum Anstieg der EU-Leistungen ist auch die Kooperation der meisten EU-Mitgliedsstaaten mit Zentralamerika seit Beginn des San-José-Dialogs erheblich angestiegen. Durch den Abbau der US-Hilfsleistungen und den gleichzeitigen kontinuierlichen Anstieg des EU-Engagements sind die EU und ihre Mitglieder inzwischen zum größten Geber der Region aufgestiegen. Zentralamerika ist pro Kopf bei weitem der größte Empfänger von EU-Hilfe. Unter den EU-Mitgliedern ist Deutschland mit einigem Abstand größter „Geber“ Zentralamerikas. Nach OECD-Statistiken (siehe Tabelle) lag das Volumen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (EZ) seit 1990 im Jahresdurchschnitt bei fast 500 Mio. US-Dollar. Damit war die Bundesrepublik Deutschland nach den USA und Japan für die Länder Zentralamerikas die drittgrößte Quelle nationaler EZ. Schwerpunkte der deutschen EZ sind vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Armut und der bewaffneten Konflikte Projekte zur Reintegration demobilisierter Ex-Kombattanten (sowohl der Armeen als auch der Guerilla) sowie Projekte zum demokratischen Wiederaufbau der Länder und zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der ärmsten Bevölkerungsgruppen.

Zweitgrößter bilateraler „Geber“ innerhalb der Europäischen Union war in den vergangenen Jahren Spanien, dessen entwicklungspolitisches Engagement auch in jedem Jahr deutlich über dem der EU-Kommission lag. Die nächstkleineren „donors“ waren Italien, Frankreich, die Niederlande und Schweden. Zusammen sind EU und ihre Mitgliedsländer mit über 56 Prozent (1990–1994) die mit Abstand größten EZ-Geber Zentralamerikas mit weiter wachsender Tendenz, da die USA seit einigen Jahren ihr (finanzielles) Engagement in Zentralamerika drastisch reduzieren.

VII. Die Reform des San-José-Dialogs

Seit zwölf Jahren ist der San-José-Prozeß ein erfolgreiches Beispiel eines interregionalen Dialogs zwischen zwei sehr unterschiedlichen und geographisch entfernten Regionen. Es ist ein seltenes Beispiel eines „symmetrischen Dialogs zwischen ungleichen Partnern“¹⁹, von dem beide Seiten profitiert haben. In Zentralamerika hat der San-José-Prozeß die Gesprächskontakte zwischen den verfeindeten Seiten wiederhergestellt und so zur Beendigung der blutigen Bürgerkriege beigetragen. Darüber hinaus hat der institutionalisierte euro-zentralamerikanische Dialog zu einem erheblichen finanziellen Engagement der EU auf dem amerikanischen Isthmus geführt. Innerhalb der EU hat der San-José-Dialog ohne Zweifel die Kooperation der Mitgliedsstaaten in der Außenpolitik gefördert. Der enge Dialog mit Zentralamerika hatte zudem eine Katalysatorfunktion bei der Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu ganz Lateinamerika.

Bis 1990 konzentrierten sich die gemeinsamen Anstrengungen von Europäern und Zentralamerikanern auf die Beendigung der blutigen Konflikte und die Etablierung der Demokratie in der gesamten Region. Die folgenden Jahre standen im Zeichen des Wiederaufbaus, der Aussöhnung, der Rückführung der Flüchtlinge und der Konsolidierung von Frieden und Demokratie. Während die Konsolidierung von Frieden und Demokratie als Oberziel bestehen bleibt, verlagert sich der Schwerpunkt zunehmend auf die Förderung sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Entwicklung. Aus Sorge, nach dem Ende der bewaffneten Konflikte und der erfolgreichen Demokratisierung könnte nach den USA auch die EU ihre Hilfe für Zentralamerika reduzieren, schlug Costa Rica

19 IRELA, *The San José Process: Current Situation and Prospects*, Madrid 1996, S. 43.

Ende 1994 eine Erneuerung des San-José-Dialogs vor. Ziel dieser Initiative war es, die euro-zentral-amerikanische Zusammenarbeit den seit der Institutionalisierung des Dialogs eingetretenen Veränderungen in Europa und Zentralamerika anzupassen und vor allem das finanzielle Engagement der EU und ihrer Mitgliedsstaaten in Zentralamerika auch für die Zukunft zu sichern.

Diesem Zweck diene auch die von Costa Rica inspirierte „Zentralamerikanische Allianz für nachhaltige Entwicklung“ als gemeinsame Entwicklungsstrategie der zentralamerikanischen Staaten, die 1994 auf dem Regionalgipfel von Managua offiziell verabschiedet wurde. Diese Reformvorschläge trafen auf Überlegungen, die bereits seit längerer Zeit auf europäischer Seite (vor allem Frankreich und Deutschland) angestellt wurden. Vornehmliches Ziel der Europäer ist es, in Anbetracht der Verschiebung der Prioritäten von der Politik zur Wirtschaft und des Übernehmens der Außenministerkonferenzen²⁰ den Konferenzrhythmus zu strecken und statt dessen die Rolle einer bereits bestehenden „gemischten Kommission“ zu erweitern sowie ein gemeinsames Handelsforum zur Erörterung bilateraler Handelsfragen einzurichten.

Auf der San-José-XI-Konferenz, die im Januar 1995 in Panama stattfand, wurde Einigkeit über die Notwendigkeit einer Revitalisierung des San-José-Dialogs erzielt²¹. Ein gemeinsames Expertenseminar über die Zukunft des San-José-Prozesses, das vom 29. bis 31. Mai 1995 an der Geburtsstätte des Dialogs, der costaricanischen Hauptstadt San José, stattfand, erarbeitete die Grundlagen der Reform²².

1995 entwickelte auch die EU ein neues Konzept für ihre Zusammenarbeit mit Lateinamerika und insbesondere mit den Ländern Zentralamerikas, das in zwei zentralen Dokumenten niedergelegt wurde:

*Europäische Union und Lateinamerika: Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau 1996–2000*²³. In diesem Dokument schlägt die

20 Diese Proliferation zusammen mit dem sinkenden politischen Stellenwert der Außenministerkonferenzen führte dazu, daß auf europäischer Seite nur noch wenige Minister persönlich an den Konferenzen teilnahmen.

21 Vgl. Joint Declaration San José XI Ministerial Conference, Panama, 23. Februar 1995, abgedruckt in: IRELA (Anm. 19), Annex III, S. 63–66.

22 Vgl. IRELA, *Perspectivas del Proceso de San José*, Informe de Conferencia, No 2/95, Madrid 1995.

23 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Europäische Union – Lateinamerika: Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau 1996–2000*, Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel 23. 10. 1995.

EU ein eigenständiges Kooperationsprogramm mit Lateinamerika vor. (Bisher gab es nur ein gemeinsames für Asien und Lateinamerika.) Außerdem sieht das Dokument die Entwicklung individueller Entwicklungsstrategien für einzelne Subregionen und Länder vor.

*Die Erneuerung des San-José-Dialogs zwischen der EU und Zentralamerika*²⁴. In diesem Dokument, in das die Ergebnisse des Expertenseminars von San José Eingang gefunden haben, legt die EU-Kommission ihre Vorstellungen für die zukünftige Zusammenarbeit der EU mit Zentralamerika vor.

Auf der Basis dieser Kommissionspapiere bildete sich unter den EU-Mitgliedsstaaten rasch ein breiter Konsens für eine Fortsetzung und die Redynamisierung des San-José-Dialogs. Ein entsprechender formeller Beschluß wurde im Dezember 1995 vom Europäischen Rat in Madrid gefaßt²⁵.

VIII. Die „Erklärung von Florenz“

Die San-José-XII-Konferenz, die am 21. März 1996 in Florenz stattfand, hat deutlich gemacht, daß die zentralamerikanische Seite dem Dialog mit Europa nach wie vor erhebliche Bedeutung beimißt, was vor dem Hintergrund weiter sinkender US-Hilfeleistungen nicht verwundert. Mit der auf der Konferenz verabschiedeten „Erklärung von Florenz“, die an die Stelle der „Erklärung von Luxemburg“ tritt, in der auf der San-José-II-Konferenz im November 1985 der San-José-Prozeß institutionalisiert worden war, haben Europäer und Zentralamerikaner die Reform des San-José-Dialogs vollzogen und damit die interregionalen Beziehungen auf eine neue, zeitgemäße Grundlage gestellt.

Vornehmliche Ziele des Dialogs sind fortan die Festigung des Friedens- und des Demokratisierungsprozesses, die Achtung der Menschenrechte und eine selbsttragende „nachhaltige“ Entwicklung in Zentralamerika. Diese Ziele sollen durch die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, die Konsolidierung des Rechtsstaats, Bekämpfung

24 Vgl. Communication from the Commission to the Council on the Renewal of the San José Dialogue between the European Union and Central America, Brussels 29. 11. 1995, in: IRELA (Anm. 19), Annex IV, S. 67–75.

25 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Europäischer Rat in Madrid, Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 15. und 16. Dezember 1995, Schlußfolgerungen des Vorsitzes*, in: Bulletin, Nr. 8 vom 30. Januar 1996, S. 70.

der (insbesondere Drogen-)Kriminalität, den Abbau sozialer Ungleichheit und durch die effiziente Integration Zentralamerikas in die Weltwirtschaft erreicht werden.

Es wurde vereinbart, die traditionellen jährlichen Außenministerkonferenzen in der bisherigen Zusammensetzung nur noch alle zwei Jahre im Wechsel in Europa und Zentralamerika durchzuführen. In den Jahren dazwischen sind Treffen der zentralamerikanischen Minister mit der EU-Troika²⁶ – ebenfalls im Wechsel in Europa und Zentralamerika – vorgesehen²⁷.

Das Interesse der Zentralamerikaner richtet sich zunehmend auf eine größere Unterstützung bei der Integration ihrer kleinen Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft durch Investitionen und vor allem durch einen erweiterten Marktzugang. Diesem Wunsch konnte durch die Revitalisierung und Kompetenzerweiterung der „gemischten Kommission“ und die Einrichtung eines Handelsforums teilweise Rechnung getragen werden. Die „gemischte Kommission“, die die Zusammenarbeit zwischen den Ministerkonferenzen überwacht, soll in Zukunft alle achtzehn Monate zusammentreten, die Sub-Kommission für Kooperation prinzipiell alle neun Monate. Das neu geschaffene Handelsforum als Instrument zur Erörterung grundsätzlicher Handelsfragen (z. B. Fragen des Allgemeinen Präferenzsystems oder des Bananehandels) kann von einer der beiden Seiten einberufen werden.

Zum Inhalt der zukünftigen Zusammenarbeit vereinbarten beide Seiten die folgenden – sowohl bereits in der „Zentralamerikanischen Allianz für nachhaltige Entwicklung“ als auch in den zitierten EU-Dokumenten von 1995 enthaltenen – Prioritäten:

- *Konsolidierung des Rechtsstaats und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung.* Maßnahmen in diesem Bereich sollen durch eine Unterstützung rechtsstaatlicher Institutionen zur Konsolidierung der Demokratie beitragen. Diese Maßnahmen schließen auch das „Mehrjahresprogramm zur Förderung der Menschenrechte in Zentralamerika“ ein, das auf der San-José-XII-Konferenz in Florenz um vier Jahre verlängert wurde. Darüber hinaus soll die Effizienz der Staatsverwaltung vor allem in den Bereichen der Steuerverwaltung, der Justiz und

des Polizeiwesens²⁸ gestärkt werden. In erheblichem Maße haben sich die EU und ihre Mitgliedsstaaten in jüngster Zeit auch bei der Durchführung von Wahlen und der Wahlbeobachtung engagiert, so bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Guatemala vom November 1995 (und Stichwahl im Januar 1996) sowie bei den Wahlen in Nicaragua vom 20. Oktober 1996.

- *Wirtschaftliche und soziale Entwicklung.* Ziel ist es, einen Beitrag zu leisten zum Abbau von Armut und sozialer Ungleichheit. Konkrete Maßnahmen zielen u. a. auf die Sicherung des Zugangs zu Land und Krediten, Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Reform des Bildungswesens.
- *Unterstützung der zentralamerikanischen Kooperation und Integration in die Weltwirtschaft.* In diesem Bereich will die EU ihre Unterstützung für den zentralamerikanischen Integrationsprozeß mit Schwergewicht auf den operationellen Aspekten verstärken. Außerdem soll ein Beitrag zur Diversifizierung der Exporte der Subregion nach Europa geleistet werden. Daneben steht die Förderung der Kooperation zwischen Privatunternehmen aus Europa und Zentralamerika. Die Förderung der Zentralamerikaner nach zusätzlichen Sonderpräferenzen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems der EU (APS) bleibt vorerst auf der Agenda, ist aber bereits im Entwurf der Kommission für eine Änderung der APS enthalten.

Auch die EU-Mitgliedsstaaten haben signalisiert, die hohe Priorität, die die meisten von ihnen Zentralamerika in ihrer Entwicklungszusammenarbeit beimessen, beibehalten zu wollen. Bei generell sinkenden Entwicklungshilfebudgets sind Kürzungen allerdings nicht ausgeschlossen. So wurde das deutsche Engagement im Mai 1996 durch den Besuch von Bundespräsident Herzog in Nicaragua unterstrichen, wo dieser mit allen Präsidenten Zentralamerikas zusammentraf. Mit seinem Besuch würdigte er den erfolgreichen Friedens- und Demokratisierungsprozeß in der Region und brachte gleichzeitig die fortbestehende Unterstützungsbereitschaft Deutschlands gegenüber den

26 Die Troika wird jeweils von der Ratspräsidentschaft sowie der vorangegangenen und nachfolgenden Präsidentschaft gebildet.

27 Spanien hatte versucht, seine ständige Teilnahme an der EU-Troika durch die Einbringung der Formel einer „erweiterten Troika“ zu sichern, was u. a. am Widerstand Deutschlands (aus prinzipiellen Erwägungen) scheiterte.

28 Ein wichtiges Projekt in diesem Bereich ist der Aufbau der neuen zivilen Polizei und einer Polizeiakademie in El Salvador, deren Aktivitäten sich in Zukunft auf die gesamte Region erstrecken sollen. Auch in Guatemala hat die EU ihre Bereitschaft erklärt, nach dem Friedensschluß an der Reform der dortigen Polizei mitzuwirken. Dieses Engagement ist um so bedeutsamer, als trotz grundsätzlicher Anerkennung der Notwendigkeit einer solchen Hilfe die meisten bilateralen Geber – z. T. aus negativen Erfahrungen der Vergangenheit (z. B. Bundesrepublik Deutschland) – ein Engagement in diesem Bereich ablehnen.

zentralamerikanischen Partnern zum Ausdruck. Gleichwohl wird sich der Zwang zum Sparen, dem sich die Bundesregierung gegenwärtig gegenüber sieht, spätestens 1997 auch auf die Neuzusagen für die zentralamerikanischen Länder auswirken.

Durch die „Erklärung von Florenz“ ist das Engagement der EU in den Ländern der amerikanischen Landbrücke langfristig gesichert. Dies entspricht den in der Vergangenheit wiederholt mit Bezug auf Zentralamerika formulierten (entwicklungs-)politischen Zielen und Grundsätzen der EU. Eine Abkehr von Zentralamerika durch eine erhebliche Reduzierung oder gar Einstellung der Hilfe in der jetzigen Phase, in der Frieden und die Demokratisierung in Zentralamerika noch keineswegs konsolidiert sind, würde zudem das mit der Zentralamerika-Politik erworbene politische Prestige der EU gefährden und könnte sogar zu innenpolitischen Kontroversen in Europa führen.

Trotz schwindenden Medieninteresses aufgrund der erfolgreich verlaufenden Befriedung und trotz neuer Themen auf der außenpolitischen Agenda bleibt die Kontinuität der europäischen Kooperation mit Zentralamerika damit für die nächste Zukunft gewahrt.

IX. Lateinamerika als neue Schwerpunktregion der EU

Die EU ist in jüngster Zeit bei der Intensivierung ihrer Beziehungen zu Lateinamerika mit Riesenschritten vorangegangen. Schon unter deutscher Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994 wurde Lateinamerika zur Schwerpunktregion erklärt und der Ausbau der vertraglichen Grundlagen für die Zusammenarbeit in die Wege geleitet. Erklärtes Ziel war dabei nicht zuletzt, daß die hohe Qualität der Beziehungen auch in den Vertragstexten ihren Niederschlag finden sollte.

Der San-José-Dialog mit Zentralamerika hat dabei wertvolle Schrittmacherdienste bei der Intensivierung der Beziehungen auch mit den anderen Ländern Lateinamerikas und der Karibik geleistet. Mit der aus der Contadora- und der Contadora-Unterstützergruppe hervorgegangenen

Rio-Gruppe finden bereits – ähnlich den San-José-Konferenzen – regelmäßige Ministertreffen statt. Kooperationsabkommen mit dem Mercosur, Chile und Mexiko wurden abgeschlossen bzw. stehen unmittelbar bevor.

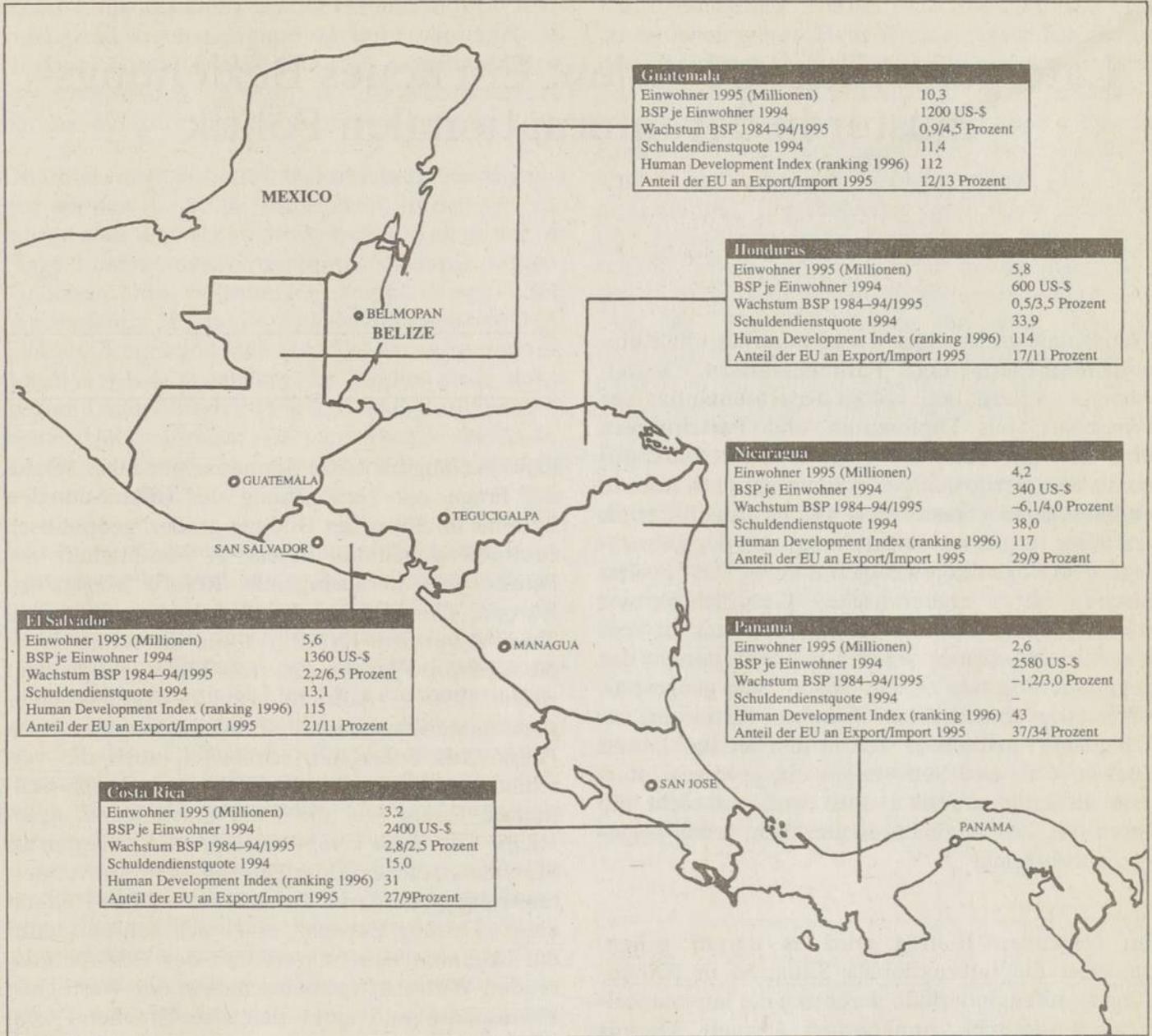
Kuba ist das einzige Land Lateinamerikas und der Karibik, das über keine vertraglichen Beziehungen zur EU verfügt. Auf Vorschlag der EU-Kommission, mit Kuba exploratorische Gespräche aufzunehmen, besuchte eine Delegation der Troika (Frankreich, Italien, Spanien) vom 6. bis 10. November 1995 das Land, um mit der dortigen Regierung die Möglichkeiten für den Abschluß eines Kooperationsabkommens auszuloten. Auf ihrem Gipfel (Europäischer Rat von Madrid) gaben die Staats- und Regierungschefs am 15. Dezember 1995 grünes Licht für eine Fortsetzung des Dialogs und beauftragten die Kommission, im ersten Quartal 1996 ein Verhandlungsmandat für ein Kooperationsabkommen mit Kuba vorzulegen. Vom 8. bis 10. Februar reiste Kommissionsvizepräsident Manuel Marin nach Kuba, um mit Fidel Castro und Mitgliedern der kubanischen Regierung über die größten Hindernisse auf dem Weg zu einem Abkommen zu sprechen: das Fehlen einer Amnestie für die politischen Gefangenen und das Ausbleiben einer demokratischen Öffnung des Regimes. Das Ergebnis der Gespräche war ernüchternd, genauso wie der Besuch der kubanischen Vizeaußenministerin, Isabel Allende, am 7. Mai in Brüssel. Zwar äußert die kubanische Seite nach wie vor Interesse an einem Abkommen mit der EU, ist aber nicht bereit, dafür auf die Forderungen der Europäer einzugehen. Im Gegenteil, der Abschluß zweier Kleinflugzeuge von Exilkubanern²⁹ leitete ein härteres Vorgehen gegen die im „Concilio Cubano“ locker organisierte Opposition ein. Dieses führte – nach 1989/90³⁰ – zu einer erneuten Suspendierung der Verhandlungen³¹.

29 Dieser Abschluß führte zur Unterzeichnung des Helms-Burton-Gesetzes durch US-Präsident Clinton, der damit das amerikanische Kuba-Embargo um den Preis eines Konfliktes mit der EU und seinen amerikanischen Nachbarn weiter verschärfte.

30 1989/90 hatte die EU schon einmal engere Kontakte mit Kuba angestrebt. Diese Annäherung wurde durch die sogenannte „Botschaftskrise“, als Hunderte von Kubanern in die diplomatischen Vertretungen von EU-Mitgliedsstaaten flüchteten, abrupt beendet.

31 Vgl. IRELA, Cuba y la Unión Europea: Las dificultades del diálogo. Un informe de IRELA, Madrid 1996.

Zentralamerika in Kennzahlen



Quellen: World Bank, World Development Report 1996; FMI, Direction of Trade Statistics 1996, eigene Berechnungen. UNDP, Human Development Report 1996, CEPAL, Balance Preliminar de la Economía de América y el Caribe, 1995.

Lateinamerika und Asien: Ein neues Beziehungsmuster in der internationalen Politik

Wenn man im heutigen Lateinamerika mit Kabinettsmitgliedern und Parlamentariern, Sozialwissenschaftlern und hohen Repräsentanten der Wirtschaft, mit Diplomaten und Parteiführern über die internationale Situation des Subkontinents bzw. der jeweiligen Länder spricht¹, kommt verhältnismäßig rasch das Thema Asien-Pazifik auf. Dies so gut wie unbeschadet von der geostrategischen Lage des jeweiligen Landes. Für brasilianische oder argentinische Gesprächspartner scheint „Asien-Pazifik“ ähnlich relevant zu sein wie für Mexikaner oder Chilenen, denen das gegenüberliegende Asien schon aus geographischen wie historischen Gründen vertrauter ist. Umgekehrt artikuliert sich in den letzten Jahren auch in Ost- und Südostasien ein gewisses Interesse an Lateinamerika, auch wenn es nicht die Intensität des lateinamerikanischen Asien-Engagements erreicht².

Im folgenden Beitrag wird es darum gehen, zunächst die internationale Situation in Erinnerung zu rufen, innerhalb derer sich die lateinamerikanisch-asiatische Annäherung abspielt. Daraus folgt, zweitens, das bisher erkennbare beiderseitige Interessenprofil. In einem dritten Schritt ist etwas genauer auf typische lateinamerikanisch-asiatische Beziehungsprofile einzugehen. Viertens erfolgt – sofern dies heute schon möglich ist – eine vorläufige Bewertung des neu entstehenden Beziehungsmusters. Im ganzen kommt in diesem Beitrag die lateinamerikanische Asien-Perspektive etwas ausführlicher zum Ausdruck als die umgekehrte Sichtweise.

Ich danke Jörg Faust für die kritische und kenntnisreiche Durchsicht des ursprünglichen Manuskriptes.

1 Der Verfasser hielt sich von Ende Juli bis Ende August dieses Jahres in Mexiko und insgesamt weiteren fünf lateinamerikanischen Ländern zu Gesprächen auf hoher politischer und gesellschaftlicher Ebene auf. Es ging um die außen- und außenhandelspolitischen Grundorientierungen der bereisten Staaten.

2 Vgl. Manfred Mols, Lateinamerika entdeckt Asien. Zaghafte Annäherung zwischen beiden Regionen, in: Internationale Politik, 51 (1996) 7, S. 27–34.

I.

Etwa Anfang bis Mitte der neunziger Jahre spielte die Frage der Neuordnung des internationalen Systems im Sinne der Bildung großer, geopolitisch zusammengehaltener Blöcke in Wissenschaft und Politik eine herausragende Rolle³. Maastricht-Europa, die Bildung des *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) und die schon durch die *Enterprise for the Americas Initiative* Präsident Bushs 1990 in Aussicht gestellte Bildung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone von Alaska bis Feuerland, schließlich auch die verschiedenen Kooperationsansätze im asiatisch-pazifischen Raum wie die 1989 entstandene *Asian Pacific Economic Cooperation* (APEC) dienten als Stimulans solcher Überlegungen. Sie konvergiereten weitgehend darin, sich auf die baldige Realität einer „Festung Europa“, einer sich neu und unter der hegemonialen Führerschaft der USA formierenden Wirtschaftsgemeinschaft in der Westlichen Hemisphäre und eines sich abzeichnenden asiatisch-pazifischen Blocks unter stärkerem japanischen Einfluß einzustellen.

Nicht alles an diesem Szenario der Großblöcke war eindeutig. Daß die USA über die APEC und über andere pazifische Organisationen wie den *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC) und über den *Pacific Basin Economic Council* (PBEC) eine unübersehbare asiatisch-pazifische Schiene aufrechterhielten bzw. noch auszubauen suchten – wie die Clinton-Initiative zur Gipfelkonferenz der APEC-Staats- und Regierungschefs im Spätherbst 1994 in Blake Island bei Seattle zeigen sollte –, paßte nicht ganz in dieses Bild sich formierender Blöcke. Ebenso machte die Zugehörigkeit

3 Vgl. Van R. Whiting, The Dynamics of Regionalization: Road Map to an Open Future?, in: Peter Smith (Hrsg.), The Challenge of Integration: Europe and the Americas, New Brunswick – London 1993, S. 17–49; Manfred Mols, The Integration Agenda: A Framework for Comparison, in: ebd., S. 51–75.

einiger lateinamerikanischer Länder zu den pazifischen Organisationen eine trennscharfe Abgrenzung genauso schwierig wie der durch das *ASEAN Regional Forum* (ARF) seit 1993 aufgekommene Sicherheitsdialog, an dem auch die Nordamerikaner und die Europäische Union beteiligt sind.

Die hier angedeuteten Blockbildungsüberlegungen wurden nie völlig aufgegeben, in den letzten Jahren aber dadurch relativiert, daß in jeder der in Frage kommenden Großregionen interne Ungewißheiten und Belastungen aufgekommen sind (Maastricht II und Erweiterungsdebatte in Europa, Stagnation der *NAFTA*-Arrondierung in den Amerikas, überhaupt das Fehlen einer definierten Lateinamerika-Politik Washingtons⁴, wachsender Nationalismus, sich verstärkende regionale Konflikte und zunehmende Sicherheitsprobleme in Asien-Pazifik⁵).

Europa wird darum kämpfen müssen, mit dem Doppelproblem Vertiefung und Erweiterung fertig zu werden. Auch existiert keine allseits geteilte Zieldefinition. Zu den Widersprüchlichkeiten der europäischen Haltung auf der internationalen Bühne zählt, daß die EG bzw. EU ein denkbar dialogbereites Integrationsgebilde war und geblieben ist, daß das nämliche EU-Europa aber genauso eindeutig zu den Protagonisten welthandelspolitischer Abkapselungen gehört. Die USA tun sich schwer damit, aus einer primär binnengerichteten Sichtweise herauszufinden und z. B. in der Westlichen Hemisphäre Signale eines gesamtamerikanischen Zusammenhalts in eine konstruktive Kooperationspolitik zu übersetzen. Und ähnlich wie dies für Lateinamerika gilt, kann von einer in sich kohärenten US-Asienpolitik seit Jahren keine Rede sein⁶. Auch die dritte Gruppe der großregional definierten Triade – die westpazifische Staatenwelt – zeigt kein klares Verhalten und noch weniger ein deutliches Kohäsionsprofil, was schon durch den Hinweis auf den sich in der Region abspielenden Rüstungswettkampf angedeutet ist. Der Vorschlag des Premierministers von Malaysia, Mahathir Muhamad, zur größeren Gewichtung eines *East Asian Economic Grouping* liegt weiter-

hin auf dem Tisch und wird von asiatischer Seite in unterschiedlicher Weise mit Sympathie und Distanz betrachtet. Dem Westen gegenüber, voran den USA, besteht eine Art Haßliebe. Man braucht ihn ökonomisch, man bedarf vor allem der sicherheitspolitischen Präsenz der USA, ohne indessen (mit Ausnahme von Japan und in etwa noch Südkorea) mit westlichen Vorstellungen von Ordnungspolitik, Legitimierung politischer Systeme und Menschenrechten konform zu gehen. Dies schließt Überlegungen zu einer geschichtsgeleiteten, über die Wertedebatte⁷ hinausgehenden Identität Ost- und Südostasiens für jenen Moment nicht aus, in dem man den amerikanischen Schirm entbehren zu können glaubt⁸. Ob das in einer absehbaren Zeit der Fall sein wird, bleibt ungewiß.

Die Relativierung der Blockbildungsüberlegungen ist auch noch durch andere Mechanismen eingeleitet worden: durch die unübersehbaren Trends zur Interdependenz der Weltwirtschaft mit eindeutigen weltweiten Vernetzungseffekten auf Unternehmensebenen, durch gleichzeitige Trends zur Globalisierung ökonomischer, ökologischer, sicherheitspolitischer Problemfelder und durch Konzepte eines „offenen Regionalismus“, die, soweit erkennbar unabhängig voneinander, von lateinamerikanischer und asiatischer Seite wie auch in den Expertengremien der APEC diskutiert und als wünschenswert zur Überwindung starrer Blöcke angesehen werden.

II.

Lateinamerika sieht sich – bei allen Unterschieden von Land zu Land und von Subregion zu Subregion – dem Hegemoniepotential der einzig verbleibenden Supermacht ausgesetzt („Zertifizierung“ der Drogenländer, großregionale *Law-and-order*-Politik im Namen von Demokratierestitution à la Haiti, Helms-Burton-Außenhandelsgesetz, Ersetzung von Entwicklungshilfe durch eine aggressive Handelspolitik usw.). Gleichzeitig bleibt die Supermacht aus der Sicht der Regierungen südlich des Rio Grande unkalkulierbar. Es geht im Augenblick durch den Subkontinent – im einzelnen aus sehr unterschiedlichen Motiven – eine

7 Zur asiatisch-westlichen Wertedebatte vgl. Manfred Mols/Claudia Derichs, Das Ende der Geschichte oder ein Zusammenstoß der Zivilisationen? Bemerkungen zu einem interkulturellen Disput um ein asiatisch-pazifisches Jahrhundert, in: Zeitschrift für Politik, 42 (1995) 3, S. 225–249.

8 Vgl. zu den Widersprüchlichkeiten der asiatischen Haltungen zu den USA: Susanne Nicolette Strauß, Regionale militär-strategische Sicherheit im asiatisch-pazifischen Raum nach dem Ende des Kalten Krieges, Münster 1994.

4 Vgl. Peter H. Smith, Talons of the Eagle. Dynamics of U. S.-Latin American Relations, New York – Oxford 1996.

5 Vgl. Susanne Feske, Nationalismus, ethnische Konflikte und regionale Kooperation in Südostasien, in: Brunhild Staiiger (Hrsg.), Nationalismus und regionale Kooperation in Asien, Hamburg 1995, S. 88–98; vgl. auch die beiden Artikel „Power Game“ in: Far Eastern Economic Review, Asia 1995 Yearbook und Asia 1996 Yearbook, jeweils Hongkong 1994 und 1995 (S. 20–25 in beiden Publikationen).

6 Vgl. Richard J. Elling/Edward A. Olsen, A New Pacific Profile, in: Foreign Policy, 89 (Winter 1992/93), S. 116–136; Jonathan D. Pollack, The United States and Asia in 1995. The Case of the Missing President, in: Asian Survey, XXXVI (1996) 1, S. 1–12.

erschreckend deutliche Welle des Antiamerikanismus, die in operative Politik übersetzt heißt: Weg vom politischen wie ökonomischen und politischen Dominationsversuch der USA! Im externen Verhältnis bedeutet dies eine gezielte Politik der Diversifikation auf globaler Ebene. Hier bieten sich als attraktive globale Mitspieler die Europäer⁹ an – und immer mehr auch die Ost- und Südasiaten.

Da die lateinamerikanischen Staaten unter dem Vorzeichen eines auf Weltmarktintegration umgestellten Entwicklungsparadigmas auf neue, aufnahmefähige Märkte, Auslandsinvestitionen und Technologieimport angewiesen sind, richtet sich ein wachsender Anteil der entsprechenden Aufmerksamkeiten in den Außen- wie in den Handelsministerien, in den Unternehmerverbänden wie in den internationalen Departments nicht weniger Universitäten und Forschungsinstitute auf Asien-Pazifik. Gemeint sind dabei Japan, dem immer schon ein gewisses ökonomisches Gewicht in einigen asiatischen Ländern zukam¹⁰, die Volksrepublik China, die „Tigerländer“ und die ASEAN-Gruppe.

Dieses Zugehen auf den Westpazifik wird weder als eine Verlegenheit noch als eine Notlösung empfunden, sondern eher als Ergebnis eines pragmatischen und zugleich rationalen Kalküls in der Ausrichtung der eigenen Außen- und Außenwirtschaftspolitik. Und es wird dieses Zugehen nicht nur praktiziert durch jeweils nationalstaatliche Akteure, sondern auch konstruktiv unterstützt durch gesamtlateinamerikanische Gremien und in gesamtlateinamerikanischer Verantwortung stehende „think tanks“ wie z. B. die Rio-Gruppe, die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik CEPAL in Santiago de Chile oder durch das in Caracas ansässige Lateinamerikanische Wirtschaftssystem SELA¹¹. Auf diese Weise sind z. B. lateinamerikanisch-asiatische Gesprächsbrücken, aber auch Datenbanken und Expertengruppen entstanden, über die die lateinamerikanischen Nationalstaaten selbst zur Stunde nicht verfügen.

Die asiatischen Lateinamerika-Interessen sind in Teilen damit vergleichbar, aber nicht ganz iden-

tisch. Kompatibel ist sicher der Wunsch, im Gefolge von weltwirtschaftlicher Globalisierung und Interdependenz auf Länder bzw. eine Region zuzugehen, die nach schwierigsten Jahren der wirtschaftlichen Anpassung in Ansehung makroökonomischer Indikatoren wie Wachstum des Bruttosozialproduktes oder Inflationsbekämpfung, teilweise auch Schuldenabbau, wieder Stabilisierungserfolge aufweisen kann¹². Mit Aufmerksamkeit hat man auch in Asien zur Kenntnis genommen, daß so gut wie alle lateinamerikanischen Länder Abschied von der immer weniger ergiebigen Strategie der Importsubstitution und eines nach innen gerichteten Entwicklungsmodells genommen haben und dabei sind, Auslandsinvestitionen nicht mehr unter staatliche Bevormundungen zu stellen. Lateinamerika ist im ganzen unter eine wohlwollende Observanz der Asiaten geraten: So wies die einflußreiche Zeitschrift *Far Eastern Economic Review* bereits im September 1990 darauf hin, daß Lateinamerika dabei sei, Weichen zu stellen, die es – wie früher schon einmal in den sechziger und siebziger Jahren – zu einem „ernsthaften Konkurrenten für Asien“ machen könnten¹³.

Das asiatische Interesse an Lateinamerika hat durch die NAFTA-Gründung einen weiteren Auftrieb erhalten. In Asien denkt man oft in anderen Zeitdimensionen, so daß – jenseits von einstweilen stagnierenden Verhandlungen über eine NAFTA-Erweiterung – stärker auf die langfristige Entwicklung in der Westlichen Hemisphäre überhaupt geachtet wird. In einem sehr wichtigen Punkt gibt es allerdings einen zentralen Unterschied im diversifikationsstrategischen Denken von Asiaten und Lateinamerikanern: Aus asiatischer Sicht kann es sich beim Zugehen auf Lateinamerika nicht um den Versuch der Bildung eines Gegengewichtes gegen die USA handeln; dies schon gar nicht im asiatisch-pazifischen Raum selbst. Vergleichbar ist in beiden Fällen die Form des Aufeinanderzugehens: Es handelt sich auch in Asien-Pazifik um eine Mischung aus Initiativen nationaler Regierungen, den Vorschlägen von an Einfluß gewinnenden „think tanks“, universitären Institutionen und Vernetzungsimpulsen aus der Wirtschaft. Letzterem wird in Zukunft ein immer größeres Gewicht zukommen, da die ökonomischen Verklammerungen bereits in ein Stadium der faktischen Irreversibilität eingetreten sind¹⁴.

9 Dies ist ein eigenes Thema, das hier nicht weiter verfolgt werden soll.

10 Vgl. Barbara Stallings/Gabriel Székely, Japan, the United States and Latin America. Toward a Trilateral Relationship in the Western Hemisphere, Baltimore 1993 (hier vor allem Part III, überschrieben mit „Latin American Case Studies“).

11 Beispiele: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, La Evolución Económica del Japon y su impacto en América Latina, Santiago de Chile 1988 (Estudios e Informes de la CEPAL 70); SELA, La República Popular China: Apertura y Posibilidades para las relaciones económicas con América Latina y el Caribe, Caracas 1995 (mimeo).

12 Vgl. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile 1995 (UN).

13 Die Ausgabe vom 13. 9. 1990 trägt den Titel „Latin America. What's in it for Asia“.

14 Vgl. z. B. den Einleitungsaufsatz in Andrew Mack/John Ravenhill (Hrsg.), Pacific Cooperation. Building Economic

III.

Eigentlich ist die eingangs getroffene Behauptung, Lateinamerika sei dabei, den Westpazifik zu entdecken, nicht ganz korrekt. Die älteste Brücke zwischen dem heutigen Lateinamerika und Ostasien errichteten die Spanier, die ihren Ostasien-Handel zwischen den Häfen Manila und Acapulco abwickelten (auch Lima bzw. Callao waren zeitweilig um eine Beteiligung bemüht¹⁵). Die Verbindung wurde nach Lösung des südlichen Amerika von Spanien bedeutungslos, doch hat dies nie ausgeschlossen, daß sich einige lateinamerikanische Länder – vor allem Mexiko, Chile und Peru – ihrer pazifischen Lage bewußt blieben oder allmählich wieder bewußt wurden. Bezeichnenderweise erinnert selbst eine jüngst herausgegebene Projektstudie der Handelskammer in Bogotá, verfaßt im Auftrage des nationalen PBEC-Komitees, an die geschichtliche Ausgangslage¹⁶.

Seit den siebziger und achtziger Jahren ging man in einzelnen Ländern Lateinamerikas verhältnismäßig gezielt auf den Pazifik zu. Hier ist zunächst Chile zu nennen. Chiles Pazifik-Interesse war in den siebziger Jahren durch Forschungsaktivitäten des *Instituto de Relaciones Internacionales* seiner Nationaluniversität in Santiago offenkundig geworden. Unter Leitung von Francisco Orrego Vicuña wurde im Jahre 1979 ein Seminar auf der Osterinsel mit dem bezeichnenden Titel „La Comunidad del Pacífico: Hacia un rol para América Latina“¹⁷ veranstaltet. Schon in den sechziger Jahren waren auch die Mexikaner mit entsprechenden Initiativen aufgetreten. Zu nennen ist die Einrichtung eines *Centro de Estudio Orientales* am *Colegio de México* (1964), das inzwischen ein beachtenswertes Pazifik-Jahrbuch herausbringt und dem im Asien-Pazifik-Zentrum der Universität von Guadalajara eine Konkurrenz zu entstehen beginnt. Später haben Peru, Kolumbien, interessanterweise auch Brasilien, Argentinien und in Ansätzen Ecuador, angefangen, eigene diplomatische und wissenschaftliche Kapazitäten aufzu-

bauen. Diese hatten im Einzelfall ihren konkreten realgeschichtlichen Hintergrund; beispielsweise die japanische Einwanderung nach Brasilien, die um die Mitte des 19. Jahrhunderts einsetzende chinesische Einwanderung nach Peru, die etwas später erfolgende koreanische Migration nach Mexiko oder die in den sechziger Jahren angestellten und vor allem ideologisch motivierten Versuche, Mexiko, Brasilien, Argentinien, Chile und Kuba in die außenpolitische Dritte-Welt-Perspektive der Volksrepublik China einzubeziehen.

Lateinamerika und Asien nehmen einander also nicht erst in unseren neunziger Jahren zur Kenntnis. Zum Beispiel hatten sich lateinamerikanische und asiatische Anliegen schon in den langen Jahren des Versuchs getroffen, eine Interessengemeinschaft des Südens gegen den industriestaatlichen und kapitalistischen Norden aufzubauen. Aus der Zeit des ausklingenden Nord-Süd-Dialogs liegt eine bezeichnende Äußerung des Chilenen Ernesto Tironi¹⁸ vor: Man müsse die asiatischen Länder eigentlich als „Weggenossen“ („compañeros de ruta“) ansehen, weil nur auf diese Weise genügend Verhandlungsmasse gegenüber den Ländern der Ersten Welt aufkommen könne. Bei Tironi findet sich ein zukunftssträchtiger strategischer Gesichtspunkt: Man dürfe mit Blick auf Asien nichts hinauszögern, weil es zu spät werden könne, wenn erst einmal die sich abzeichnende Kooptation asiatischer Länder durch die nördlichen „Industrieländer“ abgeschlossen sei.

Das Argument war nicht falsch, der Zeitpunkt jedoch denkbar ungünstig: Das Jahr 1982 hat bekanntlich die Schuldenkrise Lateinamerikas eingeleitet mit einer sich für etliche Jahre verschlechternden wirtschaftlichen Gesamtsituation, die nicht wenige Länder des Subkontinentes bis an den absoluten Rand der Regierungsfähigkeit brachte. Die negativen Folgen der „verlorenen Dekade“ für ein lateinamerikanisch-asiatisches Zusammengehen waren bis vor kurzem zu erkennen. Die Lateinamerikaner bekamen zeitweilig ein erhebliches asiatisches Mißtrauen zu spüren, hatten sie doch zwei der gerade in Asien am meisten geschätzten politischen Tugenden verletzt: Stabilität und Kontinuität. Für eine Reihe von Jahren konnte sich auch deshalb dieses asiatische Mißtrauen aufbauen, weil die lateinamerikanischen Länder zu lange an einem binnengerichteten, auf Importsubstitution orientierten Wirtschafts- und Entwicklungsdenken festhielten, das in der Praxis eine erhebliche Scheu vor dem Weltmarkt, überdi-

and Security Regimes in the Asia-Pacific Region, Boulder u. a. 1995.

15 Vgl. John R. Fisher/Horst Pietschmann, Wirtschaft, Handel, Geldwesen, Fiskus und Verkehr, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Geschichte Lateinamerikas, Band 1, Stuttgart 1994, S. 400–453.

16 Cámara de Comercio de Bogotá/Comité Colombiano del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, PBEC, Colombia en el Pacífico: opciones y desafíos, Santafé de Bogotá, Mai 1995.

17 „Die Pazifische Gemeinschaft. Plädoyer für eine lateinamerikanische Rolle.“ (Francisco Orrego Vicuña/Gloria Echeverría Duco [Hrsg.], La Comunidad del Pacífico en Perspectiva, 2 Bde., Santiago de Chile 1979.)

18 Ernesto Tironi, Los ‚NICs‘ Asiáticos y América Latina: Contrastes y oportunidades, in: Helio Jaguaribe, La política internacional de los años 80. Una perspectiva latinoamericana, Buenos Aires 1982, S. 215–233.

mensionierte und im Schnitt leistungsschwache staatliche Wirtschaftssektoren und aufgeblähte, unter Effizienzdefiziten leidende Staatsverwaltungen bedeutete. Lateinamerika geriet daher in Ost- und Südostasien in den Ruf, nicht besonders handlungsfähig zu sein, und zwar in politischer wie in wirtschaftlicher Hinsicht.

Der schon in den achtziger Jahren eingeleitete „schmerzhaft Lernprozeß“ ist jedoch auch in Asien zur Kenntnis genommen worden und insgesamt auch angekommen. Daß auch in Lateinamerika plötzlich welthandelspolitische Interdependenz, Marktwirtschaft und staatliche Leistungsfähigkeit zu Tugenden erklärt und in nicht wenigen Ländern wirtschaftliche und politische Reformen eingeleitet wurden (Mexiko, Argentinien, Peru, Kolumbien, seit längerem schon und am erfolgreichsten Chile, schwerfälliger, aber erkennbar auch Brasilien), machte die Latinos in Asien sozusagen wieder salonfähig.

Heute sind wir Zeugen eines angelaufenen und erfreulich weit gekommenen, allerdings noch nicht abgeschlossenen Umdenkungsprozesses, der im übrigen nur dann von Bestand sein wird, wenn die wichtigsten sieben oder acht lateinamerikanischen Länder den jetzigen Reformkurs beibehalten und wenn interessierte lateinamerikanische Regierungen es schaffen, ihre diplomatische Präsenz im asiatisch-pazifischen Raum auszubauen, ihre Mitarbeit in den pazifischen Organisationen zu intensivieren und wenn aktiv an weiteren transpazifischen Brücken für die Unternehmerschaft gearbeitet wird. Im Juli 1996 hat die *Far Eastern Economic Review* noch einmal an die alte „*political uncertainty*“ Lateinamerikas erinnert, gleichzeitig aber auch auf die „*providing competition*“ des zeitgenössischen Lateinamerika hingewiesen¹⁹. Insgesamt lassen sich im heutigen Zugehen Lateinamerikas auf Asien und im asiatischen Verhältnis zu Lateinamerika drei Dimensionen erkennen.

Erstens: Ausgehend von der Erkenntnis, daß Handel, Investitionen und Technologie einen „zentralen Ausgangspunkt für transpazifische Kooperation“²⁰ bilden, zeichnen sich immer mehr bilateral anzusetzende Kooperationsprofile ab: Japan-Brasilien, Japan-Mexiko, Korea-Mexiko, Korea-Venezuela, Thailand-Brasilien, Thailand-Mexiko, Singapur-Venezuela, Taiwan-Mexiko usw.²¹. Die Außenhandelsprofile lassen erhebliche Wach-

tumsraten erwarten. So hat sich der Handel der asiatischen Schwellenländer mit Mexiko und Venezuela zwischen 1989 und 1992 um etwa 32 Prozent erhöht. In einzelnen Fällen sind erstaunliche Ergebnisse erzielt worden (der Handel zwischen Taiwan und Mexiko erreichte zwischen 1989 und 1992 einen jährlichen Wachstumszuwachs um durchschnittlich 111,4 Prozent²²), wobei allerdings zu sehen ist, daß die absoluten Ausgangswerte gering waren. Die Investitionsziffern sind niedriger anzusetzen, erscheinen aber nicht als unbedeutend. So haben in dem vorhin genannten Zeitraum Korea und Taiwan zehn Prozent ihrer Auslandsinvestitionen in Lateinamerika getätigt, die Volksrepublik China immerhin noch vier Prozent²³. Nach neuesten Pressemeldungen wollen die südkoreanischen Firmen Daewoo Electronics und LG Electronics bis zum Jahre 2005 Investitionen in Milliardenhöhe (US-Dollar) in Brasilien und Mexiko tätigen²⁴, und dies scheint nur die Spitze eines Eisbergs zu sein.

Interessanterweise gibt es auch lateinamerikanische Investitionsströme nach Asien, vorzugsweise nach Taiwan, Malaysia und Korea, in geringerem Umfang auch nach China, Indonesien, Hongkong und Thailand. Der Gesamtbefund dieser wirtschaftlichen Kooperation ist eindeutig: Der Zuwachs des interregionalen Handels liegt signifikant über der jeweiligen Zunahme am Welthandel. Dies anzumerken bedeutet allerdings nicht, eine gewisse Asymmetrie zwischen beiden Regionen zu übersehen. Dies gilt über die Investitionen hinaus vor allem für den Technologietransfer, der von Asien nach Lateinamerika, aber so gut wie gar nicht umgekehrt verläuft.

Zweitens: Ein immer interessanter werdendes Verklammerungselement zwischen Lateinamerika und Ost- und Südostasien geben die pazifischen Organisationen ab. Schon in den sechziger Jahren suchten einige lateinamerikanische Länder nach Mitwirkungsmöglichkeiten in den damals beginnenden pazifischen Verflechtungen. Dies gilt für den in den sechziger Jahren ins Leben gerufenen *Pacific Basin Economic Council* genauso wie für die 1982 gegründete *Pacific Economic Cooperation Conference*, die in Lateinamerika in Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru über eigene Länderkomitees verfügt²⁵. Bisheriger Höhepunkt dieser pazifischen Entwicklung ist zweifellos die *APEC*. Für die *APEC*-Mitgliedschaft interessierten sich sehr früh fünf lateinamerikanische Staaten -

19 *Far Eastern Economic Review* vom 18. 7. 1996, S. 36.

20 Francisco Orrego Vicuña, Lateinamerika und der Pazifische Raum. Die Entwicklung der Zusammenarbeit, in: *Europa-Archiv*, 41 (1986) 24, S. 717-724, hier S. 717f.

21 Vgl. Ronald V. A. Sprout, Economic relations between Latin America and the high-performing Asian developing countries, in: *CEPAL Review*, 56 (1995), S. 83-96.

22 Vgl. ebd., S. 90.

23 Vgl. ebd., S. 85.

24 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 11. 9. 1996, S. 12.

25 Vgl. PECC, *Pacific Economic Development Report 1995. Advancing Regional Integration*, Singapore 1994.

Argentinien, Chile, Ecuador, Mexiko und Peru. 1993 gelang es Mexiko und 1994 Chile, in die APEC aufgenommen zu werden. Mexikos APEC-Eintritt hängt zweifellos mit seiner NAFTA-Mitgliedschaft zusammen. Im Falle Chiles hat sich eine vorsichtige, seit Jahren aufgebaute und von ost- und südostasiatischer Seite (Malaysia, Thailand, Indonesien) erwiderte Besucherdiplomatie ausgezahlt, obwohl einflußreiche Gruppen aus den USA und Australien gegen die APEC-Aufnahme Chiles opponierten²⁶. Denkbar ist, daß auch Brasilien bei einer sich bietenden Gelegenheit entsprechende Wünsche anmeldet. Immerhin läuft ein brasilianischer Antrag, in die Asiatische Entwicklungsbank aufgenommen zu werden.

Alle diese Vorgänge bilden eine eigene Handlungsebene: Im lateinamerikanisch-asiatischen Verhältnis geht es nicht nur um bilaterale Austausch- und Begegnungsprofile ökonomischer und/oder politischer Art, sondern auch um die allmähliche Herausbildung eines eigenen Multilateralismus pazifischer Prägung. Es sieht so aus, daß mit der zunehmenden Stärke bilateral angelegter Interaktionsketten die multilaterale, auf das Pazifische Becken ausgerichtete Seite deshalb an Bedeutung gewinnt, weil Vertrautheiten entstehen, die sich in multilateralen Foren als Unterstützungspotentiale auswirken. Die Art des chilenischen APEC-Beitritts ist ein gutes Beispiel dafür²⁷.

Die dritte Ebene wechselseitiger Annäherung ist eine Kombination aus Diplomatie und Wissenschaft. Die Übergänge sind manchmal fließend. Die an Asien-Pazifik interessierten lateinamerikanischen Länder haben in den letzten Jahren systematisch ihre entsprechenden diplomatischen Dienste ausgebaut, was naturgemäß reziprok vonstatten ging. Des weiteren kommt der Ausbau von Asien-Instituten oder zumindest von arbeitsfähig ausgestatteten Asien-Schwerpunkten in Lateinamerika Schritt für Schritt voran, und zwar über Mexiko und Chile hinaus, so wie umgekehrt qualifizierte wissenschaftliche Lateinamerika-Institute in Japan, Korea oder Taiwan entstanden sind. Entsprechende lateinamerikanische Ansätze lassen sich auch für einzelne ASEAN-Länder erkennen. Asien ist in Lateinamerika diplomatisch interessant geworden und wissenschaftlich in Mode gekommen. Das umgekehrte Interessenprofil ist schwächer entwickelt, aber gleichfalls vorhanden.

26 Vgl. Pilar Armanet/Pilar Alamos/Luz O'Shea, Las relaciones de Chile con los organismos multilaterales de la Cuenca del Pacífico, Santiago de Chile 1996.

27 Vgl. ebd., S. 78 ff.

IV.

Es gibt für die Bewertung des sich nach und nach dichter gestaltenden lateinamerikanisch-asiatisch-pazifischen Beziehungsmusters Sicherheiten und Vorläufigkeiten des Urteils. Das lateinamerikanische Zugehen auf Asien-Pazifik wurde seit dem Ende der achtziger Jahre und noch deutlicher nach der Implosion des Sowjetblocks immer aktueller: Je mehr die Welt sich in große, politisch wie handelspolitisch zu definierende neue Blöcke aufzuteilen drohte, um so gebotener schien es, eine mehrfache Strategie bedingter Kohärenz und Gesamtlogik zu verfolgen: Zum einen hat sich in den letzten zehn Jahren die innerlateinamerikanische gesamtregionale und subregionale Kooperation und Integration rapide weiterentwickelt (Rio-Gruppe, MERCOSUR, Zentralamerikanische Integration), um für die „großen“ Blöcke als Gesprächs- und Handelspartner interessant zu sein.

Zum zweiten galt es, eigene Zuordnungen zu diesen Blöcken zu finden, was eo ipso auch eine aktivere Asien-Politik implizierte. Und dies – um es zu wiederholen – auf bilateralen wie auf multilateralen Schienen. Manches davon mag eher auf symbolischer und intentionaler Ebene ohne unmittelbar sichtbare Wirkung liegen, wie beispielsweise die 1988 gegründete mexikanische Kommission für das Pazifische Becken oder Mexikos Mitgliedschaft in zwei pazifischen Parlamentarierverbänden²⁸. Aber zweifelsohne werden auf diese Weise Zeichen gesetzt, die bei den Adressaten auch verstanden werden.

Drittens ist Asien-Pazifik für Lateinamerika immer interessanter geworden, weil sich niemand in Lateinamerika der Tatsache verschließen konnte, daß in Ost- und Südostasien Märkte und Investitionsquellen ungeheuren Ausmaßes entstehen, die zu übersehen sich keine Volkswirtschaft und keine verantwortungsvolle Regierung leisten kann. Entsprechend heißt es auch in dem erwähnten Papier der Handelskammer in Bogotá: Es wäre von höchstem Risiko, „Kolumbien von jenen Prozessen der ökonomischen, industriellen, technologischen, wissenschaftlichen, kommerziellen und finanziellen Entwicklungen isoliert zu halten, die die neue Realität des Pazifik konstituieren“²⁹. Den Pazifik, vor allem das pazifische Asien, in Betracht zu ziehen sei schlicht eine Überlebensfrage für Kolumbien selbst.

28 Vgl. Rafael Velázquez Flores, Introducción al Estudio de la Política Exterior de México, Mexico 1995, S. 246 f.

29 (Anm. 16), S. 88.

Viertens liegen alle diese Argumente, die man in ähnlicher Form in ganz Lateinamerika erfährt, auf der strategischen Ebene eines Versuchs, die paraimperiale Stellung der USA zu relativieren.

Dies alles wiederholt sich in etwas modifizierter Form, wenngleich mit geringerer Dramatik, für die „Tigerländer“ und für die ASEAN-Gruppe, deutlich abgeschwächer für Japan und die chinesische Volksrepublik. Lateinamerika ist von keiner vitalen Bedeutung für die Asiaten, wohl aber ein interessanter und vermutlich an Bedeutung gewinnender Subkontinent von primär ökonomischer Attraktion. Vorerst spielen die lateinamerikanischen Länder auch keine entscheidende Rolle in den Überlegungen zum Ausbau der gesamt pazifischen Verflechtungen. Dies allerdings mit der Kautel und Ausnahme, daß sich der NAFTA-Prozeß nach den amerikanischen Präsidentschaftswahlen ausweiten könnte. Dann nämlich würde es auf asiatischer Seite durchaus Sinn ergeben, über die pazifischen Vergemeinschaftungen *PBEC*, *PECC* und *APEC* auf Prinzipien eines „offenen Regionalismus“ mittels intensivierter Verklammerungen mit Lateinamerika zu achten.

Mit solchen Bemerkungen sind zugleich Grenzen des beiderseitigen Aufeinanderzugehens angedeutet. Asien-Pazifik ist für Lateinamerika eine primär für die Bestandssicherung der eigenen ökonomischen Zukunft wichtige Adressatengruppe, bei der es sich lohnt, Anläufe zu einem Partnerschaftsstatus zu versuchen. Dessen ungeachtet übersieht

man kaum irgendwo im lateinischen Amerika, daß von asiatischer Seite nur bedingt Unterstützungen in der immer wichtiger werdenden Frage der Regierungsfähigkeit (*governabilidad*) und noch weniger Interesse an der Bestandserhaltung des demokratischen Umbruchs zu erwarten sind. In Lateinamerika hat man sehr wohl begriffen, daß Asien zu größeren Teilen eine eigene, vom Westen unterschiedliche Wertewelt besitzt und artikuliert. Auf diesen Gebieten bleibt der tatsächliche und bevorzugte Partner, ähnlich wie in der Entwicklungshilfe, Europa.

Es sollte gleichwohl deutlich geworden sein, daß über das in seinen Dimensionen und Interessenlagen nicht ganz identische Aufeinanderzugehen Lateinamerikas und des pazifischen Asiens ein neues Verklammerungselement in das internationale System gekommen ist. Und: Von lateinamerikanischen Einseitigkeiten kann in dieser Variante des Asien-Pazifik-Spiels keine Rede sein. Es ist bezeichnend, daß zwei der ASEAN-Staats- und Regierungschefs auf dem fünften ASEAN-Gipfel 1995 in Bangkok auf die wachsende Bedeutung Lateinamerikas hinwiesen: ein asiatisches Signal von höchster Ebene, wie es ähnlich schon 1994 vom damaligen indischen Premierminister Narasimha Rao ausgegangen war³⁰.

30 Vgl. ASEAN Secretariat, Fifth ASEAN Summit. Meeting of the ASEAN Heads of Government, 14–15 December 1995, Jakarta 1996, S. 15, 22; P. V. Narasimha Rao, *India and the Asia-Pacific. Forging a New Relationship*, Singapore 1994, S. 9, 36 (Singapore Lecture).

Zwischen Widerstand und ethnischem Aufbruch Indianische Renaissance in Lateinamerika

Ethnische Spannungen weisen in Lateinamerika seit einigen Jahren wieder eine vermehrte Sprengkraft auf. Die wiederaufgeflamnte Ethnizitätsdiskussion hängt zum einen mit einer Art Paradigmenwechsel zusammen, der (in der gesamten Welt) dem Ethnischen und Nationalen zu einer Renaissance verholfen hat; zum anderen ist sie auf die äußerst prekäre Lage zurückzuführen, in der sich einige ethnische Gruppen in Lateinamerika befinden. Exemplarisch sei auf die Maya-Bevölkerung des mexikanischen Gliedstaates Chiapas verwiesen, die sich unter Anleitung des *Subcomandante Marcos* am 1. Januar 1994 nach jahrelanger geheimer Vorbereitung erhob¹.

Zur Charakterisierung der zahlreichen ethnischen Protestbewegungen der letzten Jahre läßt sich ein Ethnienbegriff zugrunde legen, bei dem es weniger auf „objektive“ Merkmale (gemeinsame Sprache, Herkunft, Institutionen) als vielmehr auf „das gemeinsame Selbstverständnis“ einer Gruppe ankommt. „In diesem Sinn werden als Ethnien familienübergreifende Gruppen bezeichnet, die sich selbst eine kollektive Identität zusprechen und auch von außen als Gruppe mit einer eigenen Identität wahrgenommen werden.“²

Die folgenden Ausführungen kreisen um das Phänomen einer Renaissance des Indianischen in Lateinamerika. Sie beanspruchen schon deshalb nicht, das Phänomen in seinen verschiedenen Ausprägungen voll zu erfassen, weil es nicht *das* Indianische in Lateinamerika gibt; vielmehr müßte ein

derartig komplexer Stoff in viele Teilbereiche aufgegliedert werden, gibt es doch – um nur ein Beispiel zu nennen – allein bei den Tieflandindianern Brasiliens 323 Gruppen sehr unterschiedlicher Größe³. Angesichts einer derartigen strukturellen Vielfalt ist es ausgesprochen problematisch, verallgemeinernde Aussagen über indianische Ethnien und Gemeinschaften zu machen. Selbst wenn im folgenden von indianischen Bewegungen gesprochen wird, ist diese Charakterisierung mit Vorbehalt zu betrachten, da die angesprochenen „Bewegungen“ mitunter keine ausreichende Unterstützungsbasis und kollektive Vorgehensweise aufweisen, welche eine solche Bezeichnung gerechtfertigt erscheinen ließen.

Der erste Teil des folgenden Aufsatzes legt die Umstände dar, unter denen im Vorfeld des „Kolumbusjahres“ 1992 neue Indianerbewegungen entstanden, welche Ziele sie verfolgen, welchen (endogenen und exogenen) Problemen sie sich gegenübersehen. Der zweite Teil geht exemplarisch auf ein Land, Guatemala, ein, da an diesem Beispiel besonders gut aufgezeigt werden kann, wie in einem Staat, in dem eine tendenziell weiße Minderheit seit jeher der indianischen Mehrheit jegliche gesellschaftliche Partizipation vorenthielt, der politische Diskurs in den letzten Jahren eine deutliche Veränderung erfahren hat.

I. Zur Entstehung der Indianerbewegungen im Umfeld des „Kolumbusjahres“

Umfaßten in früheren Jahrzehnten Indianerbewegungen höchstens kleinere Gruppen, die kulturelle und soziale Überlebensrechte für ihre existentiell bedrohten Ethnien forderten, so haben sie im letzten Jahrzehnt eine quantitativ wie qualitativ neue Dimension angenommen. Indianische Bewegun-

1 Zum Chiapas-Aufstand liegt inzwischen viel Literatur vor. Vgl. die von der „Universidad Nacional Autónoma de México“ herausgegebene Zeitschrift „Chiapas“, Mexico 1995/96 (bisher zwei Nummern); G. Collier, Basta! Land and the Zapatista Rebellion in Chiapas, Oakland 1994; Andreas Wimmer, Die erneute Rebellion der Gehenkten: Chiapas 1994, in: 1999, 10 (1995) 3, S. 59–68; ders., Transformationen symbolischer Praxis. Ein Modell des sozialen Wandels im indianischen Mittelamerika, Berlin 1995; ders., Ethnischer Radikalismus als Gegennationalismus. Indianische Bewegungen im sechsten Jahrhundert nach Kolumbus, in: Peter R. Gerber (Hrsg.), 500 Jahre danach. Zur heutigen Lage der indigenen Völker beider Amerika, Chur 1993, S. 127–149.

2 Peter Waldmann, Einleitung, in: Ibero-Amerikanisches Archiv, 19 (1993) 3–4, S. 206. Vgl. auch zur Diskussion über indigene Identitäten Les W. Field, Who are the Indians? Reconceptualizing Indigenous Identity, Resistance, and the Role of Social Science in Latin America, in: Latin American Research Review, 29 (1994) 3, S. 237–248.

3 Vgl. Mark Münzel, Traditionsbruch als Tradition. Indianisches in der indianischen ethnischen Bewegung Brasiliens, in: Ibero-Amerikanisches Archiv, 19 (1993) 3–4, S. 243–270. Zur heutigen Situation der Indianer in Brasilien vgl. Sabine August, Die Indianer im Spiegel der brasilianischen Gesellschaft, Frankfurt am Main 1995.

gen wurden zu aktiven sozialen Akteuren, die – weltweit beachtet – vielfache Initiativen starteten, Politiker zum Handeln und Intellektuelle zu Engagement veranlaßten, in den westlichen Ländern vielerlei Solidaritätsbewegungen auslösten. Mitte 1990 etwa legte der größte indianische Aufstand der neueren Geschichte Ecuadors das Wirtschaftsleben des Landes für mehr als eine Woche lahm⁴. In Bolivien verschreckte noch im gleichen Jahr der Marsch nahezu ‚vergessener‘ indianischer Gruppen des Tieflandes auf La Paz die mestizisch-städtische Bevölkerung⁵. In vielen anderen lateinamerikanischen Ländern entstanden indianische Komitees, Aktionsgruppen und gewerkschaftsähnliche Zusammenschlüsse; selbstbewußt und unüberhörbar forderten sie ihre historischen Rechte ein.

Im Jahr 1992 wurde weltweit, vor allem in Europa und Amerika, der 500. Wiederkehr der sogenannten Entdeckung der Neuen Welt gedacht. Die Reaktionen auf die Feierlichkeiten reichten von pathetischem Eigenlob über Desinteresse und Ignoranz bis hin zu kategorischer Ablehnung und der massiven Anklage vergangenen und anhaltenden Völkermordes. Für die Indianer genannten indigenen Völker Amerikas hatte der Jahrestag zumindest ein Ergebnis: Die Polemik führte zu einer schärferen Konturierung der Debatte über kulturelle Identität, es erfolgte eine Besinnung auf die Wurzeln, es kam zu einer intensivierten Reflexion über die Folgen von Eroberung, Kolonialismus und Abhängigkeit. *Indígenas* standen mehr denn je im Blickpunkt der Öffentlichkeit, erst recht, nachdem die Indianerin Rigoberta Menchú den Friedensnobelpreis erhalten hatte. In der Begründung des norwegischen Nobelkomitees heißt es, Frau Menchú erhalte den Preis wegen „ihrer Arbeit für soziale Gerechtigkeit und ethnisch-kulturelle Versöhnung auf der Basis von Respekt für die Rechte der Urbevölkerung“⁶. Zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Preisträgerin befand sich diese gerade bei einer Demonstration gegen die 500-Jahr-Feierlichkeiten. Symbolträchtiger hätte die fortbestehende Dichotomie zwischen dem von Weißen organisierten offiziellen Diskurs und dessen Ablehnung durch die indigenen Völker kaum ausfallen können.

Als in den letzten Jahren über „1492“ und die Folgen diskutiert wurde, ging es vor allem um das

4 Vgl. Volkmar Blum, Indianerbewegungen in Südamerika: Totengräber der mestizischen Nation?, in: Ibero-Amerikanisches Archiv, 19 (1993) 3–4, S. 213–242.

5 Vgl. Juliana Ströbele-Gregor, Vom indio zum mestizo . . . zum indio, in: Die Wilden und die Barbarei, Münster 1992 (= Lateinamerika-Analysen und Berichte, 6), S. 95–112.

6 Zit. in: Informationsstelle Guatemala (Hrsg.), Guatemala, Bonn 1992, S. 13.

Schicksal der damaligen autochthonen Bevölkerung des Kontinents. *Indios* spielten in der gesamten Debatte um den *Quinto Centenario* allerdings eine nur marginale Rolle. Ihre Haltung war und ist dafür um so klarer: In zahlreichen Erklärungen lehnten die *Indios* jede Art von Feier- oder Gedenktag ab. 1987 schloß der Weltrat Indianischer Völker seine Konferenz in Peru mit einem Plädoyer dafür, die zerstörerischen Auswirkungen hervorzuheben, die die angebliche Entdeckung verursacht hat: „Die systematischen Bemühungen, jene Vorkommnisse, die zur teilweisen Ausrottung ganzer Völker und zu fünf Jahrhunderten fortgesetzter Aggression geführt haben, als positive Weltereignisse zu feiern, stellen eine Entwürdigung unserer Völker und unseres Kontinents dar.“⁷

Die Indianer verweigerten sich. Verweigerung war jahrhundertlang eines der Mittel (oft das einzige) gewesen, Widerstand gegen die Weißen zu leisten. Der in Lateinamerika als „Tag der Rasse“ (*Día de la Raza*) gefeierte 12. Oktober ist von den indigenen Organisationen zum „Tag der indianischen Würde“ (*Día de la Dignidad India*) erklärt worden. Der Sprecher des mexikanischen (Anti-) *Comité 500 años*, Jenaro Bautista, forderte, „den Nachfahren der ursprünglichen Gruppen Amerikas den Ort einzuräumen, der ihnen zusteht: Respekt vor ihrer Lebensweise, ihrer Sprache und ihrer Kultur, Recht auf Territorium und Recht auf ihre eigenen Gesetze“.

Bei allen Indianer-Erklärungen der vergangenen Jahre ging es immer wieder um ein umfassendes Selbstbestimmungsrecht. In einem Manifest etwa des im heutigen Chile lebenden Mapuche-Volkes heißt es: „Es gab keine Entdeckung und echte Evangelisierung, sondern eine Invasion unseres Gebiets, deren Folge der größte Völkermord der Geschichte war. . . . Daher wurde unsere historische Entwicklung als Mapuche-Nation unterbrochen; wir wurden vielmehr zu dem, was wir heute sind: eine von einer kapitalistischen Zentralmacht, die sich chilenischer Nationalstaat nennt, unterdrückte Nation; dieser Staat maßt sich das Recht an, unsere Meinung zu vertreten und für uns zu entscheiden – im Namen einer angeblichen christlich-westlichen Überlegenheit, auf Kosten der dauernden und systematischen Vergewaltigung unserer historischen Grundrechte.“⁸ Die Mapuches reklamierten das Recht auf Selbstregierung, auf Rückeroberung ihrer Ländereien, auf natürliche Res-

7 Zit. in: Gregor Selser, Amerika: Entdeckung, Begegnung, Erfindung, Zufallsfund? Nominalistische Querele? in: Heinz Dieterich (Hrsg.), Die Neuentdeckung Amerikas, Göttingen 1990, S. 191.

8 Mapuches en embajada española, in: El País vom 30. 9. 1989, S. 2.

sources, auf ein eigenes Bildungssystem, auf Autonomie und Selbstbestimmung.

Je näher das Jahr 1992 rückte, desto umfangreicher wurde auch die Widerstandsbewegung der Indianer. Die indianischen Gemeinschaften Kolumbiens propagierten die Kampagne der „Selbstentdeckung *unseres* Amerika“, die später zu einer gesamtkontinentalen Bewegung erweitert wurde⁹. 1989 fand in Bogotá das „Erste lateinamerikanische Treffen der Volks- und Indígena-Organisationen“ statt, auf dem die Kampagne „500 Jahre Indígena- und Volkswiderstand“ ins Leben gerufen wurde. Zweck der Kampagne war der gemeinsame Kampf der Indianer für „Souveränität und Selbstbestimmung“.

In der Folge dieser ersten großen Zusammenkunft wurden fortan in zahlreichen Resolutionen die Grundforderungen nach Selbstbestimmung, eigener Kultur und Religion, eigenen politischen Organisationen, Beteiligung von Frauen sowie Verwaltung und Kontrolle der von Indios bewohnten Gebiete zum Ausdruck gebracht. Am weitesten ging eine Resolution des „Ersten kontinentalen Treffens indianischer Völker“ von 1990: „Wir stellen die Rechtsordnung der Nationen in Frage, weil sie das Ergebnis kolonialer und neokolonialer Entwicklungen sind. Wir streben nach einer neuen Gesellschaftsordnung, in der Platz für die traditionsgemäße Ausübung unseres Gewohnheitsrechts ist. Wir fordern unsere Anerkennung als Völker im Rahmen des Internationalen Völkerrechts und daß dies in den Gesetzen der Nationalstaaten verankert wird.“¹⁰

II. Der Indianische Widerstand: ethnische oder soziale Orientierung?

Die Bezeichnungen für die verschiedenen Kampagnen („Indígena- und Volkswiderstand“), die sich im Vorfeld des Kolumbusjahrs herausbildeten, lassen erkennen, daß es bei den Widerstandsgruppen zumindest zwei Tendenzen gibt: Eine ist mehr „indianistisch“ orientiert und betont die Haltung der indigenen Völker, die andere ist weiter gefaßt und versteht sich als einheitlicher Widerstand des unterdrückten Volkes, als soziale Bewegung¹¹. Auf

9 Zur kolumbianischen *Indígena*-Bewegung vgl. Entdeckung oder Invasion? 500 Jahre Amerika aus der Sicht der „Entdeckten“, Nürtingen 1989 (= Kolumbien-Rundbrief 16. 5. 1989).

10 Erklärung von Quito, in: *Incomindios*, Nr. 60 vom März 1991, S. 15.

11 Vgl. Angela P. Tolosa, *Indianismus oder Klassenkampf?*, in: *ila*, Nr. 138 vom September 1990, S. 21–23.

dem Treffen in Bogotá stießen 1989 die zwei Positionen aufeinander, die erst nach schwierigen Kompromißverhandlungen eine einheitliche Resolution verabschieden konnten. Während die Indianer darauf bestanden, daß sie als historisch und moralisch vom (Neo-)Kolonialismus am stärksten betroffene Völker die Kampagne gegen die Fünfhundertjahrfeiern anführen durften – mit allen kulturellen und ideologischen Implikationen, die das bedeutet –, plädierten die „Volksbewegungsvertreter“ dafür, expliziter den multikulturellen und multiethnischen Charakter der Bewegung (unter stärkerer Beteiligung der Schwarzen, der Mestizen und der armen Weißen, die ebenfalls Widerstand geleistet hätten) zu berücksichtigen; das sie einigende Interesse sei ohnehin der gemeinsame Kampf um Land. Die schließlich vereinbarten Koordinierungsmechanismen blieben schwach. Der Haupterfolg bestand darin, trotz prekärer Finanzmittel und Infrastruktur und trotz erheblicher Widerstände eine kontinentweite Kampagne in Gang gesetzt zu haben¹².

Im Oktober 1991 fand in Quetzaltenango/Xelajú (Guatemala) das zweite Kontinentaltreffen der amerikanischen Kampagne „500 Jahre Widerstand“ statt. Rund 1 000 Delegierte waren sich darüber einig, daß es darum gehen müsse, „die Einheit in der Vielfalt zu stärken“. Über allen vielfältigen Themen, die auf diesem Treffen angesprochen wurden, schwebte das nach wie vor unge löste Spannungsverhältnis zwischen Ethnie und Klasse. Die Schlußerklärung läßt erkennen, daß keine endgültige Entscheidung darüber getroffen worden ist, wem im Widerstandskampf die Rolle des Protagonisten zukomme: ob den Ureinwohnern oder allen Unterdrückten des Kontinents. Betont wurde der möglichst offene und plurale Charakter der Kampagne. In der Abschlusserklärung von Xelajú heißt es: „Wir bekräftigen den umfassenden und demokratischen Charakter der Kampagne und ihrer Treffen. Sie sollen Raum schaffen zur Reflexion und Partizipation mit dem Ziel, einen Prozeß der Einheit der indianischen und schwarzen Völker sowie der Volksbewegungen zu ermöglichen und voranzutreiben ... Wir erklären das Jahr 1992 zum Internationalen Jahr

12 Es ist auch der Verdacht geäußert worden, daß die Spaltung und Isolierung der Gegenbewegungen in „indianische Puristen“, die in einem exklusiven Kampf nur „indigene“ Forderungen stellen, und „Volksbewegungsbefürworter“ einer gezielten Strategie entspreche. Unabhängig davon hat der von galicischen Eltern abstammende Fidel Castro deutlich gemacht, daß die argumentativen Trennlinien nicht entlang der Hautfarbe oder Rasse verlaufen, sondern daß es um das alte und stets aktuelle Problem von Dependenz und Unterentwicklung geht, als er feststellte: „Ich fühle mich als Indio, ich gehöre zu den Indianern, ich fühle mich als Ureinwohner.“ Fidel Castro califica de „infausto“ el 12 de octubre, in: *El País* vom 21. 7. 1985, S. 12.

des indianischen, schwarzen und allgemeinen Volkswiderstands.“ Auf dem Treffen wurde weiter beschlossen, die Kampagne fortan „500 Jahre indianischer, schwarzer und allgemeiner Volkswiderstand“ zu nennen.

Natürlich ist auch den indigenen Organisationen bewußt, daß ein Teil ihrer Forderungen – gerade die weitestreichenden – keine Aussicht auf Erfolg hat. Wenn sie eine Beendigung des ‚Kolonialismus‘ fordern und damit den ‚internen‘ Kolonialismus der Nationalregierungen meinen, so steht dem das gültige Völkerrecht entgegen, das Entkolonisierung nur Völkern zubilligt, die außerhalb der Staatsgrenzen ihrer Kolonisatoren leben. Und wenn sie für sich den Status von Nationen mit Selbstbestimmungsrecht reklamieren, dann steht dem in allen anderen Ländern der Souveränitätsanspruch der Nationalstaaten entgegen¹³.

Bis heute ist auch nicht klar, wie der Anspruch der von allen lateinamerikanischen Regierungschefs im Juli 1991 unterzeichneten „Erklärung von Guadalajara“ in die Tat umgesetzt wird, in der „dem immensen Beitrag der indigenen Völker zur Entwicklung und Vielfalt“ der lateinamerikanischen Gesellschaften größte Anerkennung gezollt wird und von einer „Verpflichtung gegenüber ihrem wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehen“ sowie der „Respektierung ihrer Rechte und kulturellen Identität“ die Rede ist¹⁴.

Seit ungefähr einem Jahrzehnt tragen Indianer ihre Forderungen immer selbstbewußter vor. Dabei ist ein auffälliges Phänomen festzustellen: Seit den Zeiten des Kolumbus gelten bekanntlich im herrschenden Diskurs die vielfältigen indigenen Völkerschaften Amerikas kollektiv als „Indianer“¹⁵. Europäische Eroberung und Kolonisation haben aus grundverschiedenen Völkern eine panindianische Leidensgemeinschaft geschaffen; mit Beginn der *Conquista* setzte eine Subsumierung der diversen und heterogenen autochthonen Gruppen unter den Homogenität herstellenden Begriff *indio* ein, der damit eine wesentlich koloniale Kategorie ist. Seit den sechziger Jahren entstand nun zuerst in Nord-, sodann in Mittel- und Südamerika eine neue Bewegung, die allerdings – trotz aller internen Differenzierung – durchaus die Bezeichnung „indianisch“ oder „panindianisch“ verdient. Indianische Bürger- und Landrechtsbe-

wegungen wurden gegründet, die neue Organisationsformen einführten und politische Lobbyarbeit betrieben. Vielfach wurde die Entstehung indianischer Bewegungen auch von sympathisierenden Kirchenvertretern unterstützt.

In der Geschichtsschreibung zu Lateinamerika wird der Beitrag der indianischen Völker zur (gegenwärtigen) Kultur des Kontinents eher vernachlässigt. Allenfalls finden sie sich als Opfer und Unterdrückte – mit Begriffen wie jener von Oscar Lewis geprägten „Kultur der Armut“ – in den historischen Werken wieder, selten aber als Gestalter entwickelter Ausdrucksformen einer eigenständigen Kultur. Dies könnte sich ändern.

Das *Instituto Indigenista Interamericano* schätzt, daß 1992 nahezu 40 Millionen ‚Indianer‘ in Lateinamerika lebten, somit rund 5,6 Prozent der Gesamtbevölkerung des Kontinents; 400 unterschiedliche Völker und über 300 Sprachen sind ausgemacht worden. Von ehemals autonomen Völkern sind die *Indios* kontinentweit zu ethnischen Minderheiten geworden. Während es sich bei ethnischen Minderheiten in Europa zumeist um Einwanderer in ein diesen ursprünglich fremdes Territorium handelt, geht es bei diesen ethnischen Minderheiten in Lateinamerika um „Eingeborene, deren zahlreichere Vorfahren von denen der heutigen Mehrheiten entweder biologisch dezimiert oder regional verdrängt und dadurch zu wirtschaftlicher Isolation und demographischem Rückgang gebracht oder durch fortschreitende Vermischung und soziokulturelle Anpassung in die Mehrheitsgesellschaft integriert worden sind“¹⁶. Über 80 Prozent der Indianer leben heute konzentriert im andinen und im mesoamerikanischen Bereich, somit im früheren Einflußgebiet der Hochkulturen der Inka, Maya und Azteken; ihre Zahl ist absolut im Steigen begriffen. Vor allem aber: Ansprüche indianischer Gemeinschaften können heute nicht mehr einfach ignoriert werden: In Peru und Bolivien genießen indianische Territorien zumindest einen eingeschränkten Rechtsstatus; langwierige Landrechtsprozesse wurden begonnen; in einigen Staaten gibt es Gesetze, die indianischen Gemeinschaften auf ihrem Land den Lebensunterhalt und die Ausübung ihrer Kultur gewährleisten sollen; zahlreiche Interessenorganisationen von Indianern versuchen, bestehende Rechtsansprüche mit politischem Druck durchzusetzen. Kein Zweifel: Man kann von einer Renaissance des Indianischen in Lateinamerika sprechen.

13 Vgl. Renate Domnick, Ureinwohner, Privateigentum der Nationalstaaten?, in: *Incomindios*, Nr. 60 vom März 1991, S. 24–26.

14 Vgl. die „Declaración de Guadalajara“, in: *El País* vom 21. 7. 1991, S. 2.

15 Zum folgenden vgl. „Unsere Zukunft ist eure Zukunft.“ Indianer heute. Eine Bestandsaufnahme der Gesellschaft für bedrohte Völker, Hamburg 1992, S. 9–21.

16 Angela Mendoza, Das Verhältnis der modernen Staaten Lateinamerikas zu ethnischen Minderheiten, in: Bernhard Mensen (Hrsg.), *Fünfhundert Jahre Lateinamerika*, Nettetal 1989, S. 62.

Dieser seit Jahren immer intensiver feststellbare indianische Aufbruch hat im positiven Recht bereits bemerkenswerte Ergebnisse erzielt. Der traditionell-paternalistische Indigenismus verliert überall an Boden und weicht einem selbstbewußt-fordernden Indianismus. Vor allem wird in vielen Ländern das obsoletere Modell von ethnisch homogenen Nationalstaaten aufgegeben¹⁷: In Argentinien sieht das 1985 verabschiedete Gesetz über indigene Gemeinschaften Schutz und Unterstützung der Ureinwohner, Respekt vor ihren Werten und Eigenarten, Zugang zu Land und Erhaltung ihrer Kulturen vor. In Ecuador findet zwischen Regierung und indigenen Organisationen ein (allerdings spannungsgeladener) Dialog über die formelle Anerkennung des multinationalen Charakters des ecuadorianischen Staates statt. In Mexiko anerkennt seit 1991 ein neuer Verfassungsartikel die „plurikulturelle Zusammensetzung“ der mexikanischen Nation, den Schutz und die Förderung der indigenen Sprachen, Kulturen und Sozialorganisationen. Die brasilianische Verfassung von 1988 schreibt die Anerkennung der indigenen Völker und ihrer ursprünglichen Rechte auf Ländereien fest. Die nicaraguanische Verfassung von 1987 definiert das Land als multiethnisch und garantiert den indianischen Völkern das Recht auf Autonomie sowie auf freie Artikulations- und Organisationsmöglichkeit; den ethnischen Minderheiten wird territoriale und kulturelle Integrität zugestanden. Außerdem werden sie an der Legislative, somit auch an der Formulierung der Minderheitenpolitik beteiligt. Die neue kolumbianische Verfassung von 1991 „schützt die ethnische und kulturelle Diversität der kolumbianischen Nation“, anerkennt die Sprachen und Dialekte der verschiedenen ethnischen Gruppen, schreibt die zweisprachige Schulausbildung in Indianergemeinschaften vor. In Chile arbeitet eine Sonderkommission an einem Gesetzentwurf, der die kulturelle Verschiedenheit der chilenischen Gesellschaft und den Eigencharakter der indigenen Völker anerkennt. In Paraguay ist, zumindest ansatzweise, nach enormen Auseinandersetzungen die Anerkennung von Landrechten indianischer Gruppen erfolgt¹⁸. In Guatemala wurden 1993 die indianischen Gemeinschaften an der Gestaltung des Schulunterrichts, an der Reform des Bildungssystems und an der Entwicklung neuer Lehrpläne beteiligt. In Bolivien wurde ein Indianer, Victor Hugo Cárdenas, Vizepräsident des Landes. Auf

17 Vgl. José Matos Mar, *Estado, pueblos indígenas e indigenismo en América Latina*, MS (ADLAF-Tagung), 1992.

18 Vgl. Hans-Rudolf Wicker, *Tekoha – Der ‚Ort des Seins‘ oder die Rekonstruktion einer indianischen Gemeinschaft im Nordosten Paraguays*, in: Gerhard Baer u. a. (Hrsg.), *Die Neue Welt 1492–1992. Indianer zwischen Unterdrückung und Widerstand*, Basel 1992, S. 119–130.

übernationaler Ebene hat die UN-Vollversammlung 1993 zum „Internationalen Jahr der indigenen Völker“ erklärt und damit über Amerika hinausgewiesen.

III. Guatemala: Ein ethnischer Konflikt

Der bisher aufgezeigte Aufschwung des Indianischen in verschiedenen Ländern Lateinamerikas läßt sich – mit allen notwendigen Einschränkungen – am guatemaltekischen Fall besonders gut verdeutlichen. Gemeinsam mit den südamerikanischen Ländern Bolivien, Peru und Ecuador zählt Guatemala zu den wenigen Staaten des Subkontinents, deren einheimische Indianervölker bis zur Gegenwart entweder die Mehrheit der Bevölkerung oder im jeweiligen Land zumindest die größte ethnische Gruppe stellen. Anders aber als in Mexiko, dessen Bevölkerung bereits gegen Ende der Kolonialzeit zu einem Großteil aus Mestizen bestand, behauptete sich im benachbarten Guatemala bis heute ein ethnischer Gegensatz relativ klar umgrenzter Sektoren. Von kultureller Homogenität oder nationaler Identität kann dabei keine Rede sein: Dem Spanischen als Amtssprache stehen 22 offiziell nicht anerkannte indianische Idiome gegenüber, ergänzt um die Sprache der schwarzen *Garífuna*-Minderheit. Allerdings konzentrieren sich die Volksgruppen mit indigener Muttersprache vor allem in den Hochland-Regionen, während in zwei Dritteln des guatemaltekischen Territoriums das Spanische dominiert; der indianische Anteil wird jedoch für gewöhnlich mit rund 60 Prozent einer Gesamtbevölkerung von derzeit mehr als zehn Millionen angenommen¹⁹. Die Rede vom ethnischen Konflikt bezieht sich hier auf zwei theoretisch klar definierte Gruppen: *Indios* und *Ladinos*. Bereits im Verlauf der Kolonialzeit (ab 1524) entstanden jene sozialen Schichten, deren Interessen auch in der Gegenwart hart aufeinanderprallen.

Die große Mehrheit der in Mittelamerika siedelnden Maya-Bevölkerung wurde nach Ankunft der Spanier, sofern sie nicht im Verlauf der Conquista physisch vernichtet wurde, als *Indios* in das koloniale Gesellschaftssystem eingegliedert: vorwiegend als Bauern und Landarbeiter in der Agrarwirtschaft. Ihnen stand eine kleine Elite spanischer Grundherren gegenüber, die durch Vermittlung der Krone über ausgedehnte Ländereien und

19 Vgl. Leopoldo Tzian, *Mayas y Ladinos en Cifras. El caso de Guatemala*, Guatemala 1994.

indianische Arbeitskräfte verfügte; daneben entwickelte sich eine zahlenmäßig vergleichsweise geringe Mittelschicht (einfache Kronbeamte, Kaufleute, Handwerker etc.), der in Gestalt der *Mestizen* auch Mischlinge angehörten. Die sozial herausgehobene Schicht der im Lande geborenen Spanier (*Criollos*) erweiterte sich mit der Zeit um Angehörige dieser Mittelschicht. Das koloniale System brachte somit die im Vergleich zum *Indio* sozial privilegierte Kategorie des *Ladino* mit tendenziell heller Hautfarbe hervor. Nach erfolgter staatlicher Unabhängigkeit (1821) erlebte Guatemala erhebliche Umwälzungen in seiner nationalen Ökonomie – die soziale Schichtung einer spätfeudalen Gesellschaft blieb jedoch bis zur Gegenwart erhalten. Großgrundbesitzer bauen landwirtschaftliche Exportprodukte an und vermarkten sie, billige indianische Arbeitskräfte dienen (etwa in der Kaffeewirtschaft) als Plantagenarbeiter²⁰. Vordergründig beruht das Konfliktpotential der guatemaltekischen Gesellschaft auf einem krassen Gegensatz von Arm und Reich, mit allen sozialen Auswirkungen im geradezu klassischen Fall eines Drittweltlandes. Aufgrund seiner ethnischen Komponente zeigt sich dieser Konflikt jedoch gleichzeitig als kollidierendes Interesse von *Indios* und *Ladinos*.

Zum Katalysator einer *Indígena*-Bewegung wurde in Guatemala, wie generell auf dem Subkontinent, das *Kolumbusjahr*. Aufgrund seines hohen indianischen Bevölkerungsanteils spielte Guatemala hierbei eine herausragende Rolle. Das Jubiläumsjahr 1992 brachte neben offiziellen Feierlichkeiten auch einen Protestmarsch zahlreicher Maya-Gruppen, vor allem aber die Verleihung des Friedensnobelpreises an die Quiché-Indianerin Rigoberta Menchú. In einem Staat, der ökonomisch ebenso wie politisch vom Ausland abhängig ist, waren diese Ereignisse von erheblichem Gewicht; sie brachten der Maya-Bewegung neben symbolischer Würdigung und psychologischer Schützenhilfe eine bis dahin ungekannte Bewegungsfreiheit. Dies zeigte sich, als die politische Konjunktur der neunziger Jahre neue Spielräume öffnete.

Durch spektakuläre Verletzungen der Menschenrechte war das Land zuvor zu trauriger Berühmtheit gelangt. Die Bilanz des militärischen Konflik-

tes seit Anfang der sechziger Jahre umschreibt man gewöhnlich mit schütterten Daten: schätzungsweise 150 000 Tote durch Bürgerkriegseinwirkung; eine Million Flüchtlinge im Land, weit mehr als 100 000 außerhalb der guatemaltekischen Grenzen; zahlreiche Witwen und Waisen, katastrophale Folgen für die nationale Wirtschaft, insbesondere für Bauern, die ihr Land verloren und fortan zu Niedrigstlöhnen arbeiten mußten²¹. Hinter diesen Angaben verbirgt sich eine traumatische Erfahrung, die geeignet war, einen Großteil der Guatemalten dauerhaft einzuschüchtern – an erster Stelle die zwischen den militärischen Fronten zerriebene ländliche Maya-Bevölkerung.

Die außergewöhnliche, in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre einsetzende Repressionswelle gegen die indianische Bevölkerung vor allem im westlichen Hochland Guatemalas hatte wirtschaftliche und politische Ursachen: „Erstens die zunehmende Organisation der Bauern in Form von Kooperativen, die vor allem von der Katholischen Kirche (*Acción Católica*) gefördert wurde. Zweitens der Strukturwandel der Wirtschaft durch die Einführung des zentralamerikanischen Marktes, der die Bauern zu Investitionen im landwirtschaftlichen Produktionsbereich und im Kleinhandel motivierte, was sie unabhängiger von der Lohnarbeit auf den Plantagen machte. Drittens die internationale Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre, die in Guatemala die Verteilungskämpfe zu Lasten der *Indios* verschärfte. Viertens das Erdbeben von 1976, das internationale Hilfsorganisationen auf den Plan rief, welche die indianischen Gemeinden teils direkt mit Hilfsgütern und Geldern unterstützten, teils über staatsunabhängige Projekte alternative Einkommensmöglichkeiten schufen. Fünftens die revolutionären Vorgänge in Nicaragua und El Salvador, die auch in Guatemala zu einer Verstärkung der Guerrilla führten, durch welche das Machtmonopol der herrschenden Eliten gefährdet wurde.“²² Carol A. Smith verweist darauf, daß die repressive Politik jener Jahre durch rigorose Umsiedlungen auf die Zerschlagung der Indiogemeinschaften und -kulturen abzielte²³.

Im Gefolge der zentralamerikanischen Friedensvereinbarungen von Esquipulas fanden seit 1990

21 Vgl. Susanne Jonas, *La batalla por Guatemala*, Caracas 1994, S. 165.

22 Michael Pieper, *Interethnische Beziehungen und Ethnizitätsdiskurs in Zentralamerika: Literaturüberblick und kommentierte Bibliographie*, in: *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 19 (1993) 3–4, S. 373 f.

23 Vgl. Carol A. Smith, *The Militarization of Civil Society in Guatemala*, in: *Latin American Perspectives*, 17 (1990) 4, S. 8–41; vgl. auch Arturo Arias, *Kulturpolitik in Guatemala zwischen „Counterinsurgency“ und Demokratie*, in: *Lateinamerika (Hamburg, Institut für Iberoamerikakunde)*, 14 (1990), S. 39–51.

20 Zur Herausbildung dieser bis heute nachwirkenden Wirtschafts- und Arbeitsstrukturen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vgl. Julio Castellanos Cambranes, *Coffee and Peasants in Guatemala, 1853–1897*, Vermont 1985 (mit umfangreicher Quellendokumentation). Zur ökonomischen Bedeutung der Dichotomie indianische Arbeitskraft – ladinischer Großgrundbesitzer vgl. auch George W. Lovell, *Surviving Conquest: The Maya of Guatemala in Historical Perspective*, in: *Latin American Research Review*, 23 (1988) 2, S. 25–58.

regelmäßige Konsultationen zwischen Regierung und Guerilla im norwegischen Oslo, später in Mexiko statt, die allerdings zunächst im Sande verliefen. Überraschenderweise kam es jedoch unter Präsident Ramiro de León im Januar 1994 zur Unterzeichnung eines Rahmenabkommens zwischen dem Guerilla-Dachverband *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)* und einer Regierungsdelegation. Der Anfang 1994 ausgehandelte Verhandlungsrahmen sah eine fortlaufende Diskussion soziopolitischer Schlüsselthemen vor, ohne daß deshalb zwischen Regierung und Guerilla ein Waffenstillstand vereinbart wurde. Auf diesem Wege erzielte Übereinkünfte sollten binnen Jahresfrist zu einem verbindlichen Friedensvertrag führen²⁴. Nachdem ein Menschenrechtsabkommen sowie Vereinbarungen über eine Rückführung guatemaltekischer Flüchtlinge aus Mexiko zügig unter Dach und Fach kamen, verzögerte sich die Behandlung weiterer Diskussionspunkte drastisch: Über Inhalte des entscheidenden Kapitels *Identität und Rechte der Indígena-Bevölkerung* wurde man sich erst mit rund zehnmonatiger Verspätung Ende März 1995 einig; und dies gelang nur, weil das brisante Thema *Agrarreform* für ein gesondertes sozioökonomisches Abkommen ausgespart blieb, das schließlich bei seiner Verabschiedung im Mai 1996 hinter zahlreichen Erwartungen zurückblieb. Den Wortlaut dieser Teilabkommen eines globalen Friedensvertrages, der schließlich bis Ende 1996 unterzeichnet werden soll, konnten Maya-Organisationen nur indirekt beeinflussen. Dennoch brachte der damit einhergehende öffentliche Diskussionsprozeß für Guatemala einen beachtlichen Fortschritt in der ethnischen Frage.

IV. Die Maya-Bewegung

Ab Mitte der siebziger Jahre wurde die militärische Aktivität der Guerilla zunehmend vom zivilen Widerstand der Gewerkschafts- und Bauernorganisationen flankiert (u. a. *Comité de Unidad Campesina, CUC*); somit bildete sich eine regimekritische Opposition, die bis in die jüngste Vergangenheit erheblichen staatlichen Repressionen ausgesetzt war. Im Umfeld formaldemokratischer Verhältnisse ab Mitte der achtziger Jahre machten ferner Gruppen von sich reden, die angesichts staatlicher Übergriffe die Einhaltung der Menschenrechte reklamierten und durch ihre Öffent-

lichkeitsarbeit auch bei Solidaritätsgruppen in Europa ein breites Echo erzielten (u. a. *Grupo de Apoyo Mutuo, GAM*, und *Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala, CONAVIGUA*)²⁵. Aufgrund einer vorherrschend systemkritischen Perspektive verstand (und versteht) sich dieser Volkswiderstand allerdings nicht als ethnische Bewegung. Die Anliegen der indigenen Bevölkerungsgruppen sind hier in den Kontext des guatemaltekischen Klassenkampfes eingeordnet: *Der Volkswiderstand will den Maya als Proletarier*²⁶.

Demgegenüber fand ein spezifisch ethnisches Bewußtsein erst vergleichsweise spät zu politischer Artikulation. Mit Beginn der neunziger Jahre traten kurz zuvor entstandene Maya-Gruppierungen auf den Plan, die das soziale Panorama unter dem Blickwinkel eines ethnischen Konfliktes interpretierten²⁷. Zahlreiche Verlautbarungen dieser Bewegung summierten sich zu einem politischen Diskurs, der sich von den Argumentationslinien des Volkswiderstandes vornehmlich in der Perspektive unterscheidet:

Trotz jahrhundertelanger europäischer Dominanz hat Guatemala demnach nie aufgehört, eine multi-nationale Gesellschaft zu sein. Heute stehen sich zwei Nationen gegenüber, die gleichzeitig soziale Klassen bilden: einerseits die Maya als Nachkommen der ehemaligen Landesherrn, andererseits die aus den Nachfolgern der Eroberer hervorgegangenen Ladinos. Daraus ergibt sich ein Interessengegensatz von Bevölkerungsgruppen mit extrem unterschiedlicher Verteilung sozialer Privilegien. Die gesellschaftliche Unterdrückung durch internen Kolonialismus dauert fort und hat Auswirkungen in allen Bereichen des sozialen Lebens. Die Wurzel der Ungerechtigkeit ist aus dieser Sicht jedoch die Dominanz einer Ethnie – konkret der Ladinos, die sich der staatlichen Institutionen bedienen, um die Maya gefügig zu halten.

Die in diesem Zusammenhang vorherrschende Argumentation ist völkerrechtlicher Natur, wenn etwa häufig auf die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1989 Bezug

25 Zur Eskalation des sozialen Konfliktes im Laufe der siebziger und achtziger Jahre vgl. Albert Stern, Guatemala. Lautloser Aufstand im Land der Maya. Interviews, Analysen, Reportagen, Köln 1994.

26 Diese Charakterisierung geht auf den Maya-Publizisten Demetrio Cojtí Cuxil zurück, der die ethnische Diskussion der zurückliegenden Jahre maßgeblich beeinflusst hat. Vgl. Demetrio Cojtí Cuxil, *Configuración del Pensamiento Político del Pueblo Maya*, Quetzaltenango 1993; ders., *Políticas para la Reivindicación de los Mayas de hoy*, Guatemala 1994; ders., *Configuración del Pensamiento Político del Pueblo Maya*. 2a. Parte, Guatemala 1996.

27 Zu diesem Zeitraum vgl. Santiago Bastos/Manuela Camus, *Quebrando el silencio. Organizaciones del Pueblo Maya y sus Demandas (1986–1992)*, Guatemala 1993.

24. Vgl. Fundación Friedrich Ebert, *Acuerdos suscritos entre el Gobierno y la URNG*, Guatemala 1995 (Dokumentensammlung).

genommen wird, die zahlreiche Forderungen zum Schutz einheimischer Ethnien aufstellt. Auf dem amerikanischen Kontinent fand die Konvention allerdings geteilte Aufnahme, denn die dort formulierten Kriterien zugunsten der Einwohner traditioneller Stammesterritorien stellten bei rigoroser Umsetzung selbst die Vereinigten Staaten vor erhebliche Probleme. Dennoch brachte die Ratifizierung in einem Land wie Kolumbien eine rechtliche Besserstellung der indianischen Randgruppen, obgleich vor allem der zugestandene Territorialschutz in vielen Ländern nach wie vor unterlaufen wird. Die Ausbeutung von Bodenschätzen und die massive Abholzung großer Waldgebiete bedeuten – trotz aller Schutzbestimmungen – für die indianische Tieflandbevölkerung in Südamerika einen permanenten Überlebenskampf.

Länder mit starker indigener Präsenz – Bolivien und Peru – haben die Konvention 169 bereits Anfang der neunziger Jahre anerkannt und ihre Bestimmungen teilweise in die nationale Gesetzgebung übertragen. In Guatemala erfolgte die entsprechende Ratifizierung allerdings erst im Juni 1996 als Ergebnis hartnäckiger Bemühungen einer zu diesem Ziel eingerichteten Maya-Kommission. Durch eine vom Nationalkongreß verfügte Beschränkung auf die Inhalte der Verfassung von 1985 werden jedoch vor allem die Bestimmungen bezüglich territorialer Selbstverwaltung wirkungslos. Die Maya-Bewegung hatte bereits zuvor in diversen Deklarationen ihren Rechtsanspruch gegenüber dem Nationalstaat formuliert und bediente sich dabei eines Diskurses, der sich aus völker- und bürgerrechtlichen Argumenten zusammensetzt. Einerseits wird die Berechtigung einer autonomen Selbstbestimmung des Maya-Volkes postuliert, die jedoch gegenwärtig durch sozioökonomische Bedingungen eines internen Kolonialismus behindert sei; dieser Aspekt erklärt die Notwendigkeit eines ethnischen Kollektivbewußtseins unter der Maya-Bevölkerung als Voraussetzung politischer Argumentation. Andererseits verweist die Maya-Bewegung auf die numerische Bedeutung der von ihr vertretenen Bevölkerungsgruppe innerhalb eines demokratisch verfaßten Staates und reklamiert eine entsprechende Repräsentanz auf allen institutionellen Ebenen. Beide Argumentationslinien fanden ihren Niederschlag in den Formulierungen des Friedensabkommens von 1995.

Die neue Perspektive will den systemkritischen Diskurs nicht ersetzen, wohl aber akzentuieren. Sie konzentriert sich auf die ethnische Identität unterdrückter Bevölkerungsgruppen und hat sich mittlerweile so weit durchgesetzt, daß man mit gutem Recht von einem allgemeinen Wechsel des politischen Paradigmas innerhalb der guatemalte-

kischen Oppositionsgruppen sprechen kann. Selbst die Guerilla (URNG), die in ihren Führungskadern keinen einzigen Maya aufweisen kann, bedient sich bei den Friedensverhandlungen einer zunehmend ethnisch bestimmten Argumentation.

In ihrer Einschätzung der sozialen Realität zeigen Volkswiderstand und Maya-Bewegung wenig Differenzen, zumal beide Strömungen teilweise in Personalunion auftreten. Im Unterschied zum Volkswiderstand der achtziger Jahre verharren die ethnisch definierten Gruppen jedoch nicht in Opposition zu einem repressiv agierenden Staatsapparat, sondern haben – wie mittlerweile auch die Volksbewegung und Teile der Guerilla – den Marsch durch die Institutionen des guatemaltekinschen Systems angetreten. Prominentes Beispiel dieser Entwicklung ist die Wandlung Rigoberta Menchús von einer extrem regimekritischen Funktionärin der Bauernbewegung zur Galionsfigur einer nationalen Maya-Politik.

V. Die Maya machen mobil

Erste und bisher einzige staatlich anerkannte Maya-Organisation ist die *Academia de Lenguas Mayas (ALMG)*. Erstmals in der guatemaltekinschen Geschichte widmet sich hier eine zumindest teilweise von der öffentlichen Hand finanzierte Forschungseinrichtung dem unübersichtlichen Sprachensdschungel aus 20 Ethnien, die durch Abordnungen personell am Sitz der Akademie in Guatemala-Stadt vertreten sind. Neben ihrer Weisungskompetenz in linguistischen Fragen beansprucht die ALMG jedoch bereits seit ihrer Gründung (1990) ein politisches Votum für soziokulturelle Belange der Maya-Bevölkerung. Damit steht sie in einer Reihe mit zahlreichen Aktionsgruppen im Bereich der Alphabetisierung, Erwachsenenbildung und Entwicklungsarbeit, die aus intellektuellen Maya-Sektoren hervorgegangen sind und sich Ende der achtziger Jahre zu formieren begannen. Der Dokumentation und empirischen Forschung widmeten sich zu diesem Zeitpunkt bereits diverse kleinere Zentren; insgesamt 15 dieser Nichtregierungsorganisationen fanden sich schließlich 1990 zur gemeinsamen Koordination zusammen (*Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, COMG*). Daneben entstanden im Umkreis des Volkswiderstandes neue Gruppierungen, die sich einer ethnischen Dimension des politischen Konfliktes verschrieben und neben sozialen auch soziokulturelle Anliegen verfolgen (u. a. *Majawil Q'ij*, 1990); katalysierend wirkte hier die kritische Vorbereitung des *Kolum-*

busjahres im Umfeld der kontinentalen Bewegung *500 Jahre Widerstand*. Hinzu kamen zahlreiche Selbsthilfegruppen in Gestalt von Produktions- und Vermarktungskooperativen, Schulkollektiven, Gesundheitsprojekten etc. vor allem in ländlichen Regionen des Hochlandes. Ungesicherten Schätzungen zufolge hat die Gesamtzahl von Maya-Initiativen unterschiedlichster Ausrichtung mittlerweile die Tausendergrenze überschritten; über 300 Kollektive sind von einem zentralen Register in Guatemala-Stadt erfaßt. Sämtliche Gruppen sind von *Indígenas* der verschiedenen Ethnien initiiert und getragen, nicht wenige erheben neben ihrem spezifischen Engagement Anspruch auf ein politisches Mandat.

Wegen ihrer Aufsplitterung in zahllose Kleingruppen und Komitees, Gewerkschaften, Kooperativen und Institute bietet die Maya-Bewegung jedoch bis heute ein ausgesprochen heterogenes Bild; gemeinsamer Nenner ist lediglich das ethnische Zugehörigkeitsgefühl. Zwischen Jahresmitte 1993 und 1995 zeigte diese Szene durch wechselnde Koalitionen und Neugründungen diverser Dachorganisationen eine verwirrende Vielfalt²⁸. Innerhalb eines kurzen Zeitraumes von rund zwei Jahren erlebte die Maya-Bewegung eine rasante Konjunktur und fand im Verlauf einer permanenten Diskussion über Ziele und Strategien zu vorläufigem Profil. Als organisatorische Struktur zeichnete sich schließlich mit *COPMAGUA* (*Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala*) ein lockerer Dachverband ab; innerhalb dieses Gremiums sind seit Mitte 1995 neben *ALMG* und *COMG* aus dem ethnischen Umfeld drei weitere Dachorganisationen vertreten, die aus der Tradition des Volkswiderstandes bzw. der Bauernbewegung hervorgegangen sind und sozusagen deren ethnischen Flügel darstellen; insgesamt sind hier mehr als 100 Basisorganisationen zusammengeschlossen. Der entscheidende Anstoß für eine gemeinsame Strategiesuche dieser unterschiedlichen Maya-Fraktionen liegt jedoch im fortschreitenden Friedensdialog der militärisch aktiven Konfliktparteien.

VI. Wege zum Frieden

Das im Rahmen der Friedensverhandlungen im März 1995 verabschiedete Grundsatzabkommen über *Identität und Rechte der indigenen Bevölkerung* geht in großen Teilen auf einen Formulie-

28 Vgl. Santiago Bastos/Manuela Camus, *Abriendo Caminos. Las organizaciones mayas desde el Nobel hasta el Acuerdo de derechos indígenas*, Guatemala 1995.

rungsvorschlag der *COPMAGUA* zurück. Zahlreiche Bestimmungen der gegenwärtigen Verfassung werden demzufolge ungültig oder müssen modifiziert werden. Die ethnische Frage wird zum Motor einer administrativen Umgestaltung des Zentralstaates, der künftig den Maya-Völkern neben kultureller Autonomie auch regionale Selbstverwaltung einräumen muß. Die dabei vorherrschende Perspektive ist völkerrechtlicher Natur und führt vor allem im Bereich der Kultur- und Sozialpolitik zu weitreichenden Konsequenzen: Neben verfassungsmäßiger Anerkennung und „Officialisierung“ der Maya-Sprachen wird etwa die institutionelle Beteiligung der *Indígenas* auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung gefordert; ferner geht es um weitgehende Schutzbestimmungen für ethnische Traditionen und für Brauchtum bis hin zur Beachtung des traditionellen Gewohnheitsrechtes (*derecho consuetudinario*) im Justizwesen und zur Einführung von Elementen der Maya-Kultur in die Lehrpläne des Schulsystems. Nähere Ausführungsbestimmungen sollen von Kommissionen erarbeitet werden, die von Regierungs- und Maya-Vertretern paritätisch zu besetzen sind.

Freilich hat dieses unter zähem Ringen entstandene Dokument bisher lediglich den Stellenwert einer Absichtserklärung, deren Realisierung erhebliche Konflikte mit sich bringt; verändert wird damit nicht die soziale Realität, wohl aber ihre rechtliche Konstruktion. Erstmals in der guatemalteckischen Geschichte erfahren die ethnischen Rechte der Maya eine offizielle Anerkennung, auf die jede weitere gesetzliche Regelung Bezug nehmen muß: Die guatemalteckische Realität ist damit auch in regierungsamtlicher Sprachregelung als *multiethnisch, plurikulturell und multilingual* ausgewiesen. Begleitet sind diese Achtungserfolge von einer deutlichen Renaissance des kulturellen Selbstbewußtseins: Religiöse Riten werden wiederbelebt, Maya-Priester treten an die Öffentlichkeit und erheben Anspruch auf Nutzung der vom Tourismus okkupierten traditionellen Kultzentren; derartige Forderungen der ethnischen Selbstbehauptung sind durch die Formulierungen des Friedensvertrages abgedeckt. Daneben findet in den Kolumnen der Tagespresse eine polemisch geführte Debatte über künftige Mehrsprachigkeit und generelle Dezentralisierung des staatlichen Systems statt. Was im Verlauf eines 35jährigen Bürgerkriegs am Widerstand von Militär und Oligarchie scheiterte, gelingt jetzt unter internationalem Druck im Rahmen eines formaldemokratischen Systems: die rechtliche Gleichstellung der Bevölkerungsmehrheit.

Der ethnische Konflikt ist damit jedoch keineswegs beigelegt, sondern nur klarer akzentuiert; eine gesellschaftliche Versöhnung kann nur statt-

finden, wenn die Ursachen sozialer Ungerechtigkeit innerhalb der guatemalteckischen Gesellschaft schrittweise beseitigt werden. Als größtes Hindernis erweist sich die ungelöste Agrarfrage: 65 Prozent des landwirtschaftlich nutzbaren Territoriums gehören zwei Prozent der Agrarbetriebe²⁹. Ein staatlich vorgeschriebener, aber zumeist unterläufiger Mindestlohn von derzeit 16 Quetzal (ca. 4 DM) pro Tag reicht nicht einmal für die bescheidenste Subsistenz in ländlichen Regionen. Eine parlamentarische Szenerie, deren Politiker bisher als Erfüllungsgehilfen wirtschaftlich dominanter Schichten auftraten, bietet jedoch wenig Spielraum für die Durchsetzung soziopolitischer Forderungen. Innerhalb staatlicher Institutionen haben die Maya bis heute keine Lobby.

VII. Das politische Votum der Maya

Bis Mitte der achtziger Jahre war eine Beteiligung der indianischen Bevölkerungsmehrheit am politischen System praktisch nicht existent. In einem Land, dessen Bevölkerung zur Hälfte als analphabetisch gilt und nur zu Zweidrittel ins offizielle Wahlregister eingetragen ist, steht die Wahrnehmung des politischen Votums jedoch auch unter demokratischen Verhältnissen vor erheblichen Problemen. Eine hohe Wahleuthaltung ist an der Tagesordnung, und der Nationalkongreß wie die Regierungen können nur schwache demokratische Legitimation vorweisen. Diese Verhältnisse spiegeln sich in der Zusammensetzung eines Kongresses, der in der Vergangenheit durch begründeten Korruptionsverdacht immer wieder diskreditiert wurde. Der Anteil von Parlamentariern mit indianischer Muttersprache, die über die Listen politischer Parteien in den Kongreß gelangten, betrug nach den ersten demokratischen Wahlen von 1985 insgesamt acht (von 115) und sank kontinuierlich auf zwei (von 80) im Jahre 1994. Dabei handelte es sich in der Regel um Vorzeige-Parlamentarier, die Gesetzentwürfe zur rechtlichen Besserstellung der Maya-Ethnien teilweise sogar blockierten³⁰.

Unter dem Eindruck des fortschreitenden Friedensprozesses riefen im Jahresverlauf 1995 zahlreiche Gruppen – unter Einschluß des Guerilla-Dachverbandes URNG – zur Wahlbeteiligung auf, die eine Mitwirkung am parteipolitischen Geschehen des Systems bis dahin entrüstet von sich gewiesen hatten. Eine von Rigoberta Menchú ins

Leben gerufene Stiftung bemüht sich um politische Partizipation der Maya durch Bewußtseinsbildung in ländlichen Regionen. Im Vorfeld des für November 1995 angesetzten Wahltermins formierten sich sodann zur Jahresmitte innerhalb der Maya-Bewegung zwei Gruppierungen mit ähnlichen Zielen, aber unterschiedlicher Strategie: *K'amal B'e* und *N'ukuj Ajpop*; erstere ging aus akademischen Maya-Kreisen hervor, die Bewußtseinsbildung im Blick auf kommende Wahltermine stark betonten, für das Jahr 1995 jedoch von einer Kandidatur Abstand nahmen; *N'ukuj Ajpop* suchte das politische Mandat. Maya-Führer aus dem Umfeld des Volkswiderstandes bildeten als Privatpersonen einen lockeren Zusammenschluß und kandidierten über die Liste der *Demokratischen Front Neues Guatemala (FDNG)*, die einen Maya-Vertreter als Vizepräsidenten nominierte. Der überraschende Achtungserfolg dieser Partei (7,7 Prozent der Wählerstimmen) etablierte den FDNG als drittstärkste parteipolitische Kraft und brachte mit insgesamt sechs Abgeordneten auch zwei *Indígena*-Frauen ins Parlament.

Die Gründung einer Maya-Partei mit eigenständiger Breitenwirkung wurde im Vorfeld der zurückliegenden Kongreßwahlen nicht angestrebt, jedoch beispielsweise in Erklärungen von Rigoberta Menchú für einen späteren Termin nicht ausgeschlossen; gleichzeitig stellte die Nobelpreisträgerin politischen Realismus unter Beweis, indem sie den späteren Gewinner und heutigen Staatspräsidenten Alvaro Arzú Irigoyen (*Partido de Avanzada Nacional, PAN*) als kleineres Übel vor Alfonso Portillo (*Frente Republicano Guatemalteco, FRG*) einstuft, der als Strohmann für den ehemaligen Diktator Efraín Ríos Montt kandidierte. Der weiterhin von Ríos Montt dominierte FRG band jedoch auf dem Land das größte Wählerpotential und erfreute sich dabei eines lebhaften Zuspruchs der Maya-Bevölkerung. Hier zeigten sich sowohl kurzes Gedächtnis der seinerzeit unter dem Regime des Generals (1982/83) gepeinigten Landbevölkerung als auch ungünstige Aussichten für eine sozialkritische Maya-Partei, die eben dieses ländliche Wählerpotential künftig mobilisieren müßte.

Der entscheidende Faktor für eine politische Beteiligung der Maya im Rahmen des guatemalteckischen Staates liegt in der Breitenwirkung des ethnischen Aufbruchs unter der indigenen Bevölkerung. Trotz einer Vielzahl organisatorischer Zusammenschlüsse auf allen Ebenen kann jedoch gegenwärtig von flächendeckender Wirkung nicht die Rede sein: In bezug auf statistische Daten über ihre Mitgliederbasis hüllen sich die Organisationen zumeist in Schweigen, und auch gutinformierte Beobachter wagen keine Einschätzung einer tatsächlichen Par-

29 Vgl. S. Jonas (Anm. 21), S. 192.

30 Vgl. Marco Antonio de Paz, *Pueblo Maya y Democracia*, Guatemala 1993.

tization der Maya-Bevölkerung. Ferner besteht die Gefahr, daß der Wechsel des politischen Paradigmas vom *Volkswiderstand* zur *Maya-Bewegung* die berechtigten Interessen anderer sozial benachteiligter Schichten aus dem Auge verliert: Auch die Mehrheit der Ladino-Bevölkerung lebt nach wie vor in relativer Armut.

VIII. Ausblick: Ein Aufschwung mit ungewissem Ausgang

Die vorhergehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, daß in Lateinamerika von einer Renaissance des Indianischen gesprochen werden kann. Längst vorbei sind die (gar nicht so lange zurückliegenden) Zeiten, in denen Alain Touraine noch davon sprechen konnte, daß die indigenen Gemeinschaften zwar zu lokalen Aufständen, nicht jedoch zu einer Bewegung nationalen Ausmaßes fähig seien³¹. Andererseits dürfen die hier vorgestellten „Erfolge“ der verschiedenen indigenen Bewegungen nicht zu der irrigen Annahme verleiten, als handle es sich bei dem bisher Erreichten um epochemachende, irreversible Fortschritte im Kampf um kulturelle und wirtschaftliche Selbstbehauptung. Viele „Erfolge“ gibt es nur auf dem Papier, die Betrachtung der sozialen Realität wirkt zumeist ernüchternd. Dies gilt auch und insbesondere für den Fall Guatemala. Kaum eine der vielversprechenden Absichtserklärungen ist bisher in die Tat umgesetzt worden. Wie soll auch eine multikulturelle und pluriethnische Gesellschaft aufgebaut werden, wo 500 Jahre lang Ethnozentrismus und Rassismus an der Tagesordnung waren? Wie soll ein Zusammenleben in Toleranz und Respekt aussehen, wo über diesen langen Zeitraum Ungleichheit und Verachtung vorherrschten? Wie soll die indigene Forderung nach

gleichberechtigtem Zugang zur Modernität³² bei gleichzeitigem Festhalten an ethnischer Identität und historischer Kontinuität realisiert werden? Und: Wie soll das Zusammenleben verschiedener Ethnien in einem als „national“ bezeichneten Staat angesichts der neuerdings wieder verschärft auftretenden interkulturellen Verständigungs- und Akzeptanzprobleme aussehen?

Die Fragen müssen offenbleiben; sie lassen eine Bestandsaufnahme der Renaissance indianischer Kulturen in Lateinamerika allerdings ambivalent erscheinen und stimmen für die Zukunft eher skeptisch.

Zu den größten Feinden aller Bestrebungen zur Erreichung kultureller Gleichberechtigung, zum Schutz der Umwelt und der natürlichen Lebenswelt der Indianer gehört die extreme Armut großer Teile der Bevölkerung und die prekäre ökonomische Situation vieler lateinamerikanischer Länder. Letztere könnte dazu führen, daß – trotz aller Konventionen und Deklarationen, unbeschadet auch des zunehmenden Umweltbewußtseins und des möglicherweise sogar vorhandenen politischen Willens zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen – der Schutz der Lebenswelt der Betroffenen zugunsten anderer prioritärer Wirtschaftsziele zurückstehen muß; damit schreitet aber zugleich der Zerstörungsprozeß indianischer Kulturen weiter voran. Nicht nur die Regierungen und Gesellschaften Lateinamerikas sind aufgefordert, diesem Prozeß Einhalt zu gebieten; auch wir Europäer sind, in Anbetracht des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Überlebensfähigkeit autochthoner Kulturen, aufgerufen, durch öffentliches Eintreten für die Sache der indigenen Völker unseren Beitrag zur Erhaltung der indianischen Kulturen zu leisten.

31 Vgl. Alain Touraine, *Sociedad y política en América Latina*, Madrid 1989, S. 212.

32 Vgl. Fridolin Birk, *Semimoderne*. Zur heutigen Interpretation indianischer *comunidades* im Hochland Guatemalas, in: ders. (Hrsg.), *Guatemala. Ende ohne Aufbruch, Aufbruch ohne Ende? Aktuelle Beiträge zu Gesellschaftspolitik, Wirtschaft und Kultur*, Frankfurt a. M. 1995, S. 145–160.

Mit dem Kapitalismus den Sozialismus retten? Zur Reichweite der Reformbestrebungen in Kuba

I. Einleitung

37 Jahre nach der Revolution scheint Kuba auf einen Wendepunkt in seiner wirtschaftlichen und politischen Entwicklung zuzusteuern. Die doppelte Identität des Landes, einerseits lateinamerikanischen Politikmodellen einer Caudillo-Herrschaft nahezukommen und andererseits dem „sozialistischen Lager“ unter der Kontrolle der UdSSR zugehört zu haben, wirkt zwar auch heute noch fort¹. Die zunehmende „Lateinamerikanisierung“ Kubas erweist sich heute immer mehr durch die wachsende Präsenz der Schattenwirtschaft und des informellen Sektors im Stadtbild von Havanna, gegenüber früher aber auch an der Tatsache, daß „wer heute mit großen Augen vor den Schaufensterscheiben steht, dies nicht tut, weil er nicht hinein darf oder ihm der Devisenbesitz verboten ist, sondern weil er schlechterdings nicht genug Geld dafür hat“².

Auch in politischer Hinsicht ist das lateinamerikanische Element deutlich erkennbar: So fungiert Fidel Castro als Präsident der Republik, erster Sekretär des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei sowie des Staats- und Ministerrates, aber jenseits aller formaler Ämter und Funktionen bleibt die Anerkennung seiner Person als Quelle der Legitimität und Macht wirksam³. Diese Integrationswirkung der Person des Staatsoberhauptes darf jedoch nicht den Blick darauf verstellen, daß das Land eine tiefe Wirtschaftskrise durchlaufen hat, die erstmals im Jahre 1994 mit einem Wachstum von 0,7 Prozent stabilisiert werden konnte. Damit wird aber gleichzeitig die Position einer Dominotheorie widerlegt, die nach dem Niedergang des

Ostblocks eine beinahe zwangsläufige Abkehr des Landes von seinem bisherigen Entwicklungsleitbild und das Ende von Fidel Castro voraussagte.

Auch im konkreten Wortschatz der Parteiführung sind leichte Änderungen erkennbar: Der Appell an den Patriotismus überlagert immer stärker die alte Formel des „Sozialismus oder Tod“, der Begriff der „Gleichheit“ erhält eine stärkere Betonung in Richtung der „Chancengerechtigkeit“, und trotz seiner negativen Ausgrenzung ist der Begriff „Zivilgesellschaft“ in den nationalen Diskussionen präsent.

II. Die Folgen des Zusammenbruchs des Ostblocks für Kuba

Es scheint ein langsamer und in seinen Ergebnissen nicht voraussehbarer Prozeß des Wandels Platz zu greifen, der seinen Ursprung in der Bewältigung der dramatischen wirtschaftlichen Situation des Landes nach dem Ende des COMECON/RGW hat. Zwischen 1989 und 1993 wurde ein Verlust von 35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes verzeichnet; 85 Prozent des Außenhandels, der sich mit dem RGW abspielte, brachen von einem Tag zum anderen zusammen. Die extreme außenwirtschaftliche Abhängigkeit und die gering entwickelte verarbeitende Industrie stürzten das Land in eine Überlebenskrise, von der es sich bislang nicht erholt hat⁴. Die einseitige Produktions- und Technologiestruktur, der ineffiziente und verschwenderische Umgang mit Rohstoffen, Dünger und Energie wird heute der dem Lande zugewiesenen Rolle im RGW angelastet, die jedoch anderer-

1 Vgl. Wolf Grabendorff, Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Kuba, in: Kubas Krise (Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation 20), 1992, S. 61.

2 Bert Hoffmann, Kubanische Comebacks. Die Rückkehr der Vergangenheit im sozialistischen Kuba, in: Lateinamerika. Analysen und Berichte, 20 (1996), S. 142.

3 Vgl. Bert Hoffmann, Transición y Transformación – Cuba en el contexto latinoamericano, in: Karl Kohut/Günter Mertins (Hrsg.), Cuba en 1995. Un diálogo entre investigadores alemanes y cubanos, Eichstätt – Marburg 1995, S. 21.

4 Am Ende der achtziger Jahre befand sich die Hälfte des landwirtschaftlich nutzbaren Landes im Dienste der Ausfuhr (Zuckerrohr, Tabak, Zitrusfrüchte etc.). Weitere Exportprodukte (vor allem Nickel) kamen über die reine Extraktion der Rohstoffe nicht hinaus. Der verarbeitende Anteil an den Exporten betrug gerade drei Prozent. Gleichzeitig mußten 41 Prozent des BIP für Importe aufgewendet werden, wobei insbesondere die Aufwendungen für die energieintensive Industrieproduktion in Rechnung zu stellen sind. Vgl. Elena Álvarez-González, Características de la apertura externa cubana, in: Economía Cubana, 26 (1996), S. 17 ff.

seits erheblich begünstigte Preise und umfassende Rohstoffversorgung bedeutet habe⁵. Kuba stand damit am 31. Dezember 1991 faktisch außerhalb der internationalen Arbeitsteilung und suchte nach Wegen der Eingliederung in den Weltmarkt. Bis Mitte 1995 stieg der Warenaustausch Kubas mit den Ländern der Europäischen Union (EU) von zehn auf fast 50 Prozent des Handelsvolumens Kubas; eine weitere Dynamisierung wird insbesondere durch engere Wirtschaftskooperation mit China erwartet.

Diese Orientierung auf den Weltmarkt ist für Kuba eine Notwendigkeit des ökonomischen Überlebens. Angesichts des immensen Schuldenberges, den das Land angehäuft hat⁶, der Kosten des Embargos der USA und seiner strukturellen Außenabhängigkeit ist es auf die Lösung seiner Devisenprobleme angewiesen. Nach der Einstellung des Schuldendienstes durch Kuba im Juli 1986 ist der Zugang zu internationalen Krediten verstell, und es muß auf kurzfristige und teure Handelskredite zurückgegriffen werden. Den Versuchen, devisenlose Kompensationsgeschäfte durchzuführen, sind naturgemäß im Rahmen einer Weltmarktintegration deutliche Grenzen gesetzt, obwohl dies im Rahmen der sich dynamisierenden Wirtschaftsbeziehungen zu China angestrebt wird. Besonders schmerzlich war für Kuba der Verlust der Deviseneinnahmen aus dem Reexport sowjetischer Erdöllieferungen, die dem Land durch Verkauf auf europäischen Spotmärkten zusätzliche Deviseneinnahmen erbracht hatten⁷.

Um kurzfristig an Devisen zu gelangen, wird die Tourismusindustrie von der kubanischen Regierung als neues Zugpferd der Wirtschaft vorangetrieben. Dies zumal die Weltmarktpreise für Zucker spürbar gesunken und das nationale Produktionsvolumen in den Krisenjahren erheblich geschrumpft ist⁸. Auf diese Situation reagierte die kubanische Führung mit der Ausrufung eines Notstandsprogrammes im Sommer 1990, das in einer „Spezialperiode“ die notwendigen Anpassungen an die neue Situation ermöglichen sollte.

5 Vgl. Carlos Lage, *Las estrategias ante la situación económica actual*, in: IRELA (Hrsg.), *Cuba: Apertura económica y relaciones con Europa*, Madrid 1994, S. 17.

6 Pro Kopf der Bevölkerung zählt Kuba mit 1 400–1 700 US-Dollar zu den lateinamerikanischen Spitzenreitern in der Verschuldungsliste, wobei allerdings das Problem der Bewertung des Transferrubels zu berücksichtigen ist.

7 Vgl. Karl-Christian Göthner, *Kubas Wirtschaft im welt- und regionalwirtschaftlichen Kontext*, in: *Kubas Krise* (Anm. 1), S. 20–38.

8 So war der Ertrag der Zuckerproduktion im Jahre 1995 auf 3,3 Mio. Tonnen zurückgegangen, die niedrigste Zahl seit 35 Jahren. Für das Jahr 1996 rechnet man mit einem Volumen von 4,7 Mio. Tonnen.

III. Die halbierte Transformation

Die ersten eingeleiteten Maßnahmen der Außenmarktöffnung und Förderung ausländischer Investitionen in Kuba haben einer Interpretation Vorschub geleistet, auch in Kuba sei nun die Zeit für eine Transition reif. Allerdings stößt dieser Begriff in der offiziellen Sprachregelung auf erheblichen Widerstand, da er sehr stark an die lateinamerikanische Debatte des Übergangs zur Demokratie gebunden ist⁹. Zudem ist ein Bestreben feststellbar, sich von jenen Prozessen des Systemwechsels abzusetzen, die in den osteuropäischen Ländern stattfinden und welche in Kuba als „chaotisch“ empfunden werden. Die Befürchtungen vor den „Dilemmata der Gleichzeitigkeit“¹⁰ des politischen Übergangs und der Reform der Wirtschaftsordnung sind massiv, zumal die Perzeption der externen Bedrohung vorhanden ist und auch ideologisch überhöht eingesetzt wird. Insofern wird in der kubanischen Reformdiskussion eine strikte Trennung zwischen Wirtschaftsreform und politischer Reform vorgenommen, die bislang kohärent durchgehalten wurde.

Kuba steuert damit auf eine *halbierte Transformation* zu, die sich durch die Koexistenz einer Liberalisierung der Wirtschaftspolitik einerseits mit der Fortdauer staatlicher Kontrolle über den politischen Prozeß andererseits kennzeichnen läßt. Die wirtschaftliche Liberalisierung wird von einer technokratischen Reformelite getragen, die jedoch ohne eigene Machtgrundlagen von Castros Gnaden und dem Erfolg ihrer Stabilisierungspolitik abhängt. Im Wechselspiel von wirtschaftlicher Reform und politischer Erstarrung, von Innovation und Linientreue kommt daher für das Fortschreiten des Öffnungsprozesses der nach wie vor gegebenen Integrationsrolle Fidel Castros eine zentrale Bedeutung zu.

Die Intention der politischen Führung scheint es zu sein, die wirtschaftliche Reform nicht auf die politische Sphäre überspringen zu lassen. Es herrscht ein gradualistisches Vorgehen im Strukturanpassungsprozeß vor, das sich von der schockartigen Anpassungspolitik Vietnams abzusetzen versucht, jedoch dem chinesischen Modell einer

9 Vgl. Claes Brundenius, *Whither the Cuban Economy – Transition or Transformation*, in: IRELA (Hrsg.), *El refuerzo del embargo de Estados Unidos contra Cuba*, Seminar-dokumente (mimeo), S. 1.

10 Vgl. Claus Offe, *Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa*, in: *Merkur*, 45 (1991) 4, S. 279–292.

Beibehaltung der politischen Dominanzverhältnisse nahesteht. Das Leitbild läßt sich unter dem Begriff eines „marktwirtschaftlichen Sozialismus“ zusammenfassen, der auf dezentralen Produktionsstrukturen aufbaut, aber auch nicht der Tendenz zu einer autoritären Marktwirtschaft entgegen kann. Die Überschrift, unter der Castro diesen Kurswechsel vollzog, lautete: „Wir haben keine Alternative.“ In seiner Rede anläßlich des 40. Jahrestages des Sturms auf die Moncada-Kaserne führte er aus: „Wir haben einfach keine Alternative, als unsere Positionen an die entstandene Situation anzupassen. Es handelt sich dabei nicht um eine von uns angestrebte Situation. Vielmehr ist das eine Situation, der wir uns gegenübersehen, nicht weil wir unsere Grundsätze beiseitegeschoben hätten, sondern weil wir unseren Grundsätzen treu sind. Wir stehen dieser Situation nicht gegenüber, weil wir unsere revolutionären Vorstellungen vergessen hätten, sondern weil wir unsere revolutionären Vorstellungen zu retten versucht haben . . .“¹¹

Das Interesse an einer ideologischen Frontbegründung begleitet somit auch den sich fortsetzenden Reformprozeß in der Wirtschaft. Deutlicher Ausdruck dieses Bemühens ist die Rede von Raúl Castro, Bruder des Präsidenten, Verteidigungsminister und zweiter Mann im Staate, aus Anlaß der 5. Sitzung des Zentralkomitees der kubanischen KP am 23. März 1996, in der er sich gegen subtile Formen von *Glasnost* in kubanischen Institutionen wendet. Der Wirtschaftskurs wird dabei nicht in Frage gestellt, allerdings auf seine ungewünschten Folgen und die daraus abzuleitenden Aufgaben für den ideologischen Kampf abgehoben. Als erste Maßnahme wurden parteinahe Studienzentren unter eine schärfere Kuratel gestellt, da in ihnen Tendenzen manifest geworden seien, die darauf abzielten, „eine Fünfte Kolonne aufzubauen“¹². Die Bedeutung solcher „ideologischer Feldzüge“ ist sicherlich schwierig einzuschätzen, sie machen – besonders in der Vagheit der Vorwürfe und der gezielten Ungewißheit der Folgen¹³ – das Problem deutlich, einen Reformprozeß in der „Grauzone“ eingeleitet zu haben, bei dem nicht mit deutlichen Einschnitten agiert wird, sondern eine *de facto* Aufhebung bestehender Dogmen im Verlauf des Anpassungsprogrammes fortschreitet.

11 Fidel Castro, Rede anläßlich des 40. Jahrestages des Sturms auf die Moncada-Kaserne (Teil II), in: DW-Monitor-Dienst vom 29. Juli 1993, S. 9.

12 Raúl Castro, Informe del Buró Político, in: Granma Internacional vom 10. April 1996, S. 7.

13 Vgl. Bert Hoffmann, Die Rückkehr der Ungleichheit. Kubas Sozialismus im Schatten der Dollarisierung, in: ders. (Hrsg.), Wirtschaftsreformen in Kuba. Konturen einer Debatte, Frankfurt a. M. 1996, S. 132.

IV. Zur Anlage des wirtschaftlichen Reformprozesses

In wissenschaftlichen Kreisen ist die Diskussion, inwieweit der Reformprozeß einer Konzeption folgt oder nur dem Nachvollzug unvermeidbarer Anpassungsschritte gehorcht, nicht entschieden. Es scheint sich jedoch eine Tendenz durchzusetzen, die nach den unmittelbar krisenbedingten Abschnitten mit dem Zusammenbruch des Außenhandels und der Devisenbilanz eine stärker inhaltlich-konzeptionell angelegte Handlungsstrategie erkennen will. Insofern läßt sich der bisherige Reformprozeß in der Wirtschaftspolitik in zwei Etappen nachzeichnen:

1. Die Phase der Stabilisierung externer Ungleichgewichte (1990–1992)

In diesem Abschnitt herrschte eine Problemanalyse der Krise als externes Phänomen vor, der mit der Einführung marktwirtschaftlicher Elemente im Exportsektor begegnet werden sollte. Der zentrale Rettungsanker wurde in der Dynamisierung des „Joint-venture“-Ansatzes für Kooperationen im Tourismus, Energie und Bergbaubereich gesehen. Mit den drastischen Sparmaßnahmen im Lebensmittelkonsum (Rationierungen) und Energieverbrauch (massive Stromabschaltungen) geriet die Wirtschaft auf die Bahn einer Importsubstitutionspolitik, die zwar kurzfristig, aber nicht mittelfristig tragfähig war. Die wirtschaftliche Talfahrt konnte durch diese Maßnahmen nicht abgefangen werden, die Wirtschaft schrumpfte in diesem Zeitraum um 35 Prozent.

Als zentrales Element dieser Phase ist das bereits am 15. Februar 1982 verabschiedete Gesetzesdekret für „Joint-ventures“ anzusehen, das in den zu gründenden Mischunternehmen eine Beteiligung des ausländischen Kapitals von bis zu 49 Prozent gestattet. Die Gründung der Gemeinschaftsunternehmen erfolgt durch Beratung mit den staatlichen Entscheidungsinstanzen¹⁴, bedarf aber prinzipiell der Zustimmung des Exekutivkomitees des Ministerrates. Das Gesetz und die daraus abgeleitete Praxis folgen damit einem diskretionären Verfahren, das zwar die Beteiligung höchster politischer Ebenen vorsieht, aber gleichwohl in nur geringem Maße Kriterien der Transparenz genügt. Mit Hinsicht auf die Bereitstellung von Arbeitskräften werden diese von einem kubanischen Unternehmen dem Mischunternehmen zur Verfügung gestellt, das seinerseits an die vermittelnde

14 Vgl. Rodolfo Dávalos Fernández, Las empresas mixtas. Regulación jurídica, La Habana 1993.

Instand die Löhne in Devisen überweist. Der Arbeitnehmer erhält seine Löhne vom kubanischen Arbeitgeber in kubanischen Pesos ausgezahlt¹⁵.

Das Werben um ausländische Investoren auf der Basis des Gesetzes von 1982 wurde 1990 aufgrund des Devisenmangels massiv ausgeweitet, wobei ein besonderes Interesse dem Tourismussektor und der Grundstoffindustrie (Öl, Minen etc.) galt. Eine erste Bewertung der inzwischen auf eine Zahl von ca. 250 „Joint-ventures“ mit mehr als 53 Staaten angewachsenen Mischunternehmen weist aus, daß die Mehrzahl im Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen liegen (Investitionen bis 300 000 US-Dollar), während darüber hinausgehende Anlagen ausländischer Kapitalgeber sich vor allem auf den Bereich strategischer Rohstoffe, Telekommunikation und Tourismus beziehen.

Ergänzt wurde diese Initiative zur Mobilisierung von ausländischen Direktinvestitionen durch eine Verfassungsreform vom 12. Juli 1992, die eine Reihe von Veränderungen in bezug auf die Frage der Eigentumsordnung und die Öffnung staatlicher Monopole vorsieht¹⁶. Ebenso wurde ein weiterer Sektor kubanischer Unternehmen von den staatlichen Kontrollen bei der Inanspruchnahme von Devisen für Rohstoff- und Technologieimporte freigestellt, solange diese aus der internationalen Vermarktung ihrer Produkte erwirtschaftet werden konnten. Damit setzte sich der Sektor der dynamisch am Weltmarkt arbeitenden Betriebe mit stärker marktwirtschaftlich ausgerichteten Strategien von der planwirtschaftlich strukturierten binnenwirtschaftlichen Produktion ab. Auf diese Weise wurde die Grundlage einer dualen Wirtschaft gelegt, die durch das Gegenüber von Betrieben mit weltmarktorientierter Produktion sowie Zugang zu Devisen einerseits und der weiterhin ineffizienten und an der Verteilung der Konsumgüter orientierten Planwirtschaft des Binnensektors andererseits gekennzeichnet ist¹⁷.

2. Die Phase des Beginns wirtschaftlicher Strukturreformen (1993–1995)

In diesem Abschnitt wurde eine einstweilige wirtschaftliche Stabilisierung erreicht und der Weg zum angestrebten „marktwirtschaftlichen Sozialismus“ eröffnet, in dem die Privatinitiative größere Spielräume erhalten sollte. Die Legalisierung des

Devisenbesitzes, die Zulassung selbständiger Familienunternehmen und die Einrichtung paralleler Märkte für Nahrungsmittel und verarbeitete Produkte sind erste Schritte, die durch eine Umwandlung der Staatsbetriebe in der Landwirtschaft in Kooperativen und die Einrichtung eines Steuersystems ergänzt wurden. Mit dem Ziel der Abschöpfung von Liquidität und der Budgetkonsolidierung durch Steigerung der Einnahmen und fiskale Disziplin in Gestalt eines Subventionsabbaus und einer Reform der Preispolitik gelang es, die boomende Schattenwirtschaft stärker zu kontrollieren und einen realistischen Wechselkurs wiederherzustellen. Die verbesserten Konditionen des neuen Investitionsgesetzes sollen nachdrücklich auswärtige Anleger für das Land interessieren; Kuba sieht sich damit auf dem Weg zum karibischen „Tiger“, da es durch den hohen Qualifikierungsgrad der Bevölkerung und die erreichten Sozialstandards bessere Standortvorteile als andere lateinamerikanische Länder anbieten könne.

Der als „Sommer der Reformen“ bekannt gewordene Juli 1993 verband mehrere Maßnahmen, die den Eindruck erweckten, die Öffnung „nach außen“ werde durch eine Liberalisierung „nach innen“ ergänzt werden. Die Legalisierung des Besitzes von US-Dollars entsprach dabei dem Interesse, die Devisenbilanz des Landes zu verbessern. Gleichzeitig wurden Devisenanreize für Arbeitnehmer zur Erfüllung des staatlichen Planungssolls eingeführt, die die Dualisierung der Wirtschaft auch auf die Bevölkerung hin ausdehnte. Wenn heute geschätzt wird, daß ca. 40 Prozent der Kubaner Zugang zu US-Dollars besitzen, so wird erkennbar, daß mit dieser Maßnahme ein tiefer Einschnitt in die früher als gegeben unterstellte Gleichheitserwartung vorgenommen wurde. Dollareinkommen werden erzielt bei Beschäftigten in den strategischen Sektoren (als „konvertierbare Pesos“, die im 1 : 1-Verhältnis zum Dollar gehalten werden), durch Überweisungen von Dollar-Guthaben aus dem Ausland an Familienangehörige sowie in den dollarisierten Sektoren der Tourismuswirtschaft. Der Kapitalzufluß von ausländischen Devisen durch Überweisungen von Verwandten liegt dabei in etwa so hoch wie die Gesamteinnahmen durch die Zuckerimporte oder die Summe ausländischer Direktinvestitionen¹⁸. Die Freigabe des Devisenbesitzes, auch als „Sauerstoffdusche für die ohnmächtige Volkswirtschaft“¹⁹ bezeichnet, wurde ergänzt durch die Einführung von Dollar-Geschäften, in denen die vorhandenen Ersparnisse beim Kauf von impor-

¹⁵ Vgl. Robert Lessmann, *Ausländische Investitionen und wirtschaftliche Strukturreformen in Cuba*, Bonn: FES 1996, S. 46 ff.

¹⁶ Vgl. A. González (Anm. 4), S. 29 ff.

¹⁷ Vgl. Knut Henkel, *Kuba zwischen Plan und Markt. Die Transformation zur „dualen Wirtschaft“ seit 1985*, Hamburg 1996, S. 136 f.

¹⁸ Vgl. B. Hoffmann (Anm. 13), S. 116.

¹⁹ R. Lessmann (Anm. 14), S. 10.

tierten Gütern mit einer Gewinnspanne zwischen Einkaufs- und Verkaufspreis von mehr als 100 Prozent durch den Staat abgeschöpft werden. Gleichzeitig wurde ein umfassendes Austeritätsprogramm in Angriff genommen, das neben der Reduzierung der zirkulierenden Währung umfassende Maßnahmen zur Deckung des Staatshaushaltes vorsieht. Das Defizit von 40 Prozent im Jahre 1994 wurde auf 3,2 Prozent im Jahre 1996 durch Einschränkung der Subventionierung defizitärer Staatsunternehmen, Einführung eines Steuersystems für Mischunternehmen und selbständige Betriebe sowie Preiserhöhungen für „nicht lebensnotwendige Produkte“ gesenkt²⁰.

Eingeleitet von der zunehmenden Fluchtbewegung von ca. 50 000 Bootsflüchtlingen aus Kuba, die auf wackeligen Flößen den 90 Meilen langen Weg über das offene Meer nach Miami in die USA unternahmen, stieg der Druck auf eine Erweiterung des Reformprozesses nach innen. Die Flüchtlingskrise fungierte dabei nicht nur als Entlastung interner Versorgungsprobleme, sondern machte der kubanischen Führung deutlich, daß eine rein auf Wirtschaftsöffnung abzielende Strategie nicht hinreichend ist.

Die Einführung der „Arbeit auf eigene Rechnung“, die einen Sektor von Selbständigen innerhalb der Binnenwirtschaft etablierte, markiert die Anerkennung eines explodierenden Dienstleistungsbereiches, der sich als Schwarzmarkt bzw. informeller Sektor bereits eingestellt hatte. In 130 Berufen dürfen nunmehr Kleinbetriebe tätig werden, die nach ihrer Registrierung und des Kaufs einer Lizenz zur Beseitigung des Versorgungsdefizites beitragen sollen.

Diese neuen Handwerkermärkte und Märkte der Industriegüter beinhalten eben jene Elemente eines begrenzten Marktmechanismus, die gerade nach den bestehenden ideologischen Dogmen nicht akzeptabel erschienen wären.

Diesem ideologischen Problem versuchte man durch eine konsequente Steuereintreibung gerecht zu werden, die den Zwischenhändlern als „Feindbild Nr. 1“ auch im Bereich der Agrarmärkte das Handwerk legen sollte. Schon bei der Einführung kontrollierter Bauernmärkte 1980, die im Jahre 1986 wieder abgeschafft wurden²¹, war erkennbar geworden, in welchem hohem Maße diese Entscheidung für eine geringfügige Liberalisierung den tra-

ditionellen Werthaltungen der politischen Führung zuwiderlief.

Demselben Ziel der Verbesserung der Versorgungslage entsprach auch die Überführung der bestehenden staatlichen Landwirtschaftsbetriebe in Genossenschaften (UBPC). Mit dieser Dezentralisierung der landwirtschaftlichen Produktion wurde eine Neuverteilung der Nutzfläche erreicht, so daß sich nunmehr über 40 Prozent in den Händen der Kooperativen befinden. Allerdings hat diese Maßnahme noch nicht zu den erwarteten Produktivitätssteigerungen geführt; dies gilt nicht zuletzt auch für die Zuckerproduktion. Zwar sind die neuen Betriebe verpflichtet, zunächst ihre Produktion an den Staat zu verkaufen; ihnen wurde jedoch das Recht eingeräumt, Erträge jenseits des Planziels auf den Bauernmärkten zu vermarkten, was ihnen erhebliche Gewinne einbrachte. Nicht zuletzt als Folge der Preisentwicklung auf diesen Märkten landwirtschaftlicher und handwerklicher Produkte wurde eine Abschöpfung des Liquiditätsüberschusses erreicht, die zu einer erheblichen Preissenkung für die dort angebotenen Güter und der Herstellung eines angemesseneren Wechselkurses des kubanischen Pesos führte.

Mit der Zulassung von Wechselstuben ist im dollarisierten Bereich der Wirtschaft ein weiterer Schritt getan worden, um die Rückbindung des US-Dollar-Bereiches und der über Märkte geregelten Wirtschaftssektoren an die Staatswirtschaft zu erreichen. Allerdings ist auch weiterhin die seit 1966 existierende Rationierung über die Lebensmittelkarte gültig, die für weite Teile der Bevölkerung aber zugleich den garantierten Zugang zur Mindestausstattung mit Lebensmitteln sicherstellt. Mittelfristig dürfte jedoch damit zu rechnen sein, daß dieses System einer Subventionierung der Produktionskosten für Lebensmittel oder der Preiskontrolle durch direkte Subventionen Platz machen wird, um die Vermittlungskosten der staatlichen Verteilungsmechanismen zu reduzieren.

3. Die vertagte Phase ordnungspolitischer Transformationen

Als Ergebnis der 2. Phase läßt sich eine Stabilisierung der kubanischen Wirtschaft erkennen: Im Jahre 1994 wurde ein Wirtschaftswachstum von 0,7 Prozent erreicht, das 1995 auf 2,5 Prozent stieg und für das Jahr 1996 sich zwischen fünf und sechs Prozent einspielen könnte. Nach wie vor besitzt der Erlös aus der Zuckerproduktion einen maßgeblichen Einfluß auf die Entwicklung der kubanischen Wirtschaft. Nach den Einbrüchen der Vorjahre und unter den hohen Kosten der Kreditfinanzierung bedeutet die vorausgesagte

20 Vgl. Horst Gobrecht, Wirtschaftsreformen in Kuba: Einführung eines modernen Steuersystems und Aufbau einer Steuerverwaltung, in: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Hamburg, 12 (1995) 30, S. 43–50.

21 Vgl. Carmen Diana Deere/Mieke Meurs, Markets, Markets everywhere? Understanding the Cuban Anomaly, in: World Development, 20 (1992) 6, S. 825–839.

Ernte von 4,7 Mio. Tonnen für 1996 zumindest eine einstweilige Stabilisierung in diesem kritischen Sektor der Ökonomie. Ausdruck der neuen Phänomene der Wirtschaftsreform ist nicht nur das Auftreten von Prostitution und Kriminalität als Folge der massiven Präsenz ausländischer Tourismuszentren, sondern auch die Öffnung von Kleinlokalen (bis zu 12 Stühlen) als Familienunternehmen, die als *paladares* zum Inbegriff des neuen Wirtschaftssektors geworden sind, der sich flexibel zwischen Dollar-Ökonomie und Peso-Wirtschaft bewegt. Die Fortexistenz von drei Währungen (Peso, konvertierbarer Peso und US-Dollar) weist auf eine mittelfristige Strategie hin, den konvertierbaren Peso mit einer momentanen Dollar-Parität zur nationalen Währung zu erklären, die nach und nach den geltenden kubanischen Peso ablöst. Ebenso kann der Aufbau einer umfassenden Steuersystematik und Steuerverwaltung in die Richtung einer Zulassung vielfältiger Wirtschaftssubjekte (Private, Kooperativen und Staatsbetriebe) interpretiert werden, die in einem abgewogenen Verhältnis Teil einer gemischten Wirtschaft sein könnten.

Diese sich als Verlängerung der bislang eingeleiteten Wirtschaftsreformen abzeichnenden Entwicklungslinien scheinen jedoch einstweilen durch die Intensivierung des Konfliktes mit den USA und die Kritik an der ideologischen Verformung der kubanischen Gesellschaft durch Raúl Castro gebremst. Schon eingeleitete Diskussionen unter dem Stichwort der „Redimensionierung der Wirtschaft“, die bestehende Eigentumsformen antastet und neue Rahmenbedingungen für eine privatwirtschaftliche Dynamisierung des Landes herstellen sollte, sind aus der Öffentlichkeit verschwunden, obwohl an diesen Fragen der Restrukturierung der Staatsbetriebe nach Branchen gearbeitet wird. Von diesem Programm werden systemtragende Pfeiler tangiert, deren Reform angesichts fehlender Koordinationsinstanzen und Abstimmungen zu massiven wirtschaftlichen Instabilitäten und sozialen Ungleichgewichten führen könnte. Im einzelnen sind folgende strategischen Elemente anzuführen: Zulassung privater Klein- und Mittelbetriebe, Veräußerung bzw. Stilllegung unproduktiver Staatsbetriebe, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Reform (Privatisierung?) des Banken- und Kreditwesens, Verstärkung der Einbindung in den Weltmarkt und Reform der sozialen Sicherungssysteme.

Weiterhin bleiben jedoch zentrale Probleme der binnenwirtschaftlichen Schieflage des Landes ungelöst: Nur 40 Prozent der Produktionskapazitäten sind ausgelastet, 33 Prozent der Arbeitskraft des Landes sind ungenutzt, aber subventioniert,

die Autonomie der Produktionseinheiten ist unvollständig, die Kontinuität weitreichender Planvorgaben kann nicht gesichert werden, fehlendes Investitionskapital und mangelnde Innovation der Produktionsprozesse belasten den wirtschaftlichen Neubeginn, und ein geringer Diversifizierungsgrad der Wirtschaft begrenzt die Handlungsspielräume.

Diese Elemente eines vertieften Reformprogrammes, das die Konflikte zwischen Strukturkonservatismus und Anpassungszwängen deutlich sichtbar machen, aber auch einer mittelfristigen Lösung zuführen könnte, sind von einer Gruppe kubanischer Ökonomen aufgegriffen worden. Unter dem Titel „Kuba – Die Restrukturierung der Ökonomie – Ein Vorschlag für die Debatte“²² wurde ein Konzept vorgelegt, das die Wiedererlangung der ökonomischen Effizienz mit gleichzeitiger Bewahrung sozialstaatlicher Errungenschaften verbinden soll. Grundvorstellung ist ein dezentrales Wirtschaftsmodell, das sich der drängenden Frage einer Restrukturierung der Staatswirtschaft mit gleichzeitigem Ausbau des privaten Wirtschaftssektors stellen will, um das aufkommende Problem massiver Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen. Die notwendigen Reformen im Geld- und Bankensystem, in der Unternehmensstruktur sowie des Staates selbst sollen daher so mit der Schaffung einer nichtstaatlichen Wirtschaft verknüpft werden, daß die sozialen Chancen der Bevölkerung gewahrt werden, obwohl eine sich öffnende Schere in den Einkommen nicht zu vermeiden sein wird.

Dieser Anstoß zur Diskussion, über dessen inhaltliches Konzept sicherlich gestritten werden kann, ist jedoch mit der Rede von Raúl Castro seitens der Parteiführung unter heftige Kritik geraten. Untersuchungskommissionen prüfen nunmehr den Charakter der zugrundeliegenden Positionen und das Verhalten der Personen. Solche abrupten Unterbrechungen der Diskussion über die Perspektive Kubas sind sicherlich auch weiterhin zu erwarten, obwohl kein Anlaß zur Vermutung besteht, daß damit auch die Reformpolitik an sich zum Stillstand gekommen wäre. Eine Vertiefung der Strukturreformen wird jedoch – unabhängig von den internen und externen Rahmenbedingungen – unumgänglich sein²³; über deren Geschwindigkeit jedoch sind kaum zuverlässige Voraussagen möglich.

22 Vgl. Julio Carranza/Luis Gutiérrez/Pedro Monreal, Cuba – la restructuración de la economía. Una propuesta para el debate, La Habana 1995.

23 Vgl. Andrew Zimbalist, The Cuban Economy in the Era of Helms-Burton, in: IRELA (Anm. 9), S. 8.

4. Externe Begrenzungen des wirtschaftlichen Reformkurses: Das Gesetz Helms-Burton

Die Kontinuität des US-Embargos und die massive Verschuldung Kubas im Bereich des ehemaligen RGW wie auch im westlichen Bereich belasten nachhaltig die Erholung der kubanischen Wirtschaft. Die ungelöste Frage der Altschulden blockiert auch die Gewährung von Handelsbürgschaften und Investitions Garantien. Kuba trifft dabei – anders als China und Vietnam – auf ein Junktim zwischen Achtung der Menschenrechte bzw. Fortschritten bei der Demokratisierung und der Gewährung wirtschaftlicher Hilfe bzw. Zugang zu internationalen Krediten. Eine Flexibilisierung der Position der USA ist nur begrenzt erkennbar, zumal das Thema „Kuba“ ein innenpolitisches Thema der USA auch unter wahlpolitischen Gesichtspunkten darstellt.

Zwar hat sich Kuba aus seinen außenpolitischen Verwicklungen in Zentralamerika und im südlichen Afrika befreit, gleichwohl bleibt eine Grundhaltung bestehen, die weiterhin „Kuba als gesellschaftspolitische Alternative“ anbieten will, während eher nach einer „Alternative für Kuba“ zu suchen wäre. Die politische Anerkennung des Landes im karibischen und lateinamerikanischen Raum hat jedoch über die symbolische Einbeziehung hinaus wenig ökonomische Auswirkungen, wenn man von der traditionellen Bindung an Mexiko absieht. Auch die asiatische Welt mit der VR China an der Spitze hat sich trotz ihrer Rolle als Hauptabnehmer kubanischen Zuckers nicht in dem Maße zu einem neuen Handelspartner entwickelt, daß Kuba eine nachhaltige Verbesserung seiner Devisenbilanz erwarten könnte. Gleichwohl scheint sich eine Annäherung gleich orientierter Modelle wirtschaftlicher Öffnung ohne Demokratisierung zwischen China, Vietnam, Laos²⁴ und Kuba zu ergeben, die die ideologische Isolierung des Landes etwas aufricht.

Allerdings trifft die Initiative des Landes zur weiteren Integration in den Weltmarkt und die Werbung um internationale Investoren auf ein neues Instrument US-amerikanischer Außenpolitik, das als „Kubanisches Freiheits- und demokratisches Solidaritätsgesetz“ – besser als Helms-Burton-Gesetz bekannt – das Land erneut in den Bereich internationaler Auseinandersetzungen gebracht hat.

So verfolgt die Regierung Clinton eine Doppelstrategie, die in überraschender Weise der halbierten Transformation des kubanischen Reformprozesses entspricht: Im Bereich der Beziehungen im

Erziehungswesen, im Austausch zwischen Künstlern, akademischen Institutionen und religiösen Einrichtungen wird eine große Offenheit gefördert und vorangetrieben, während in ökonomischen Fragen eine harte Embargo-Position dominiert²⁵. Nicht zuletzt der Abschluß zweier privater Kleinflugzeuge aus dem Umfeld des kubanischen Exils in Miami am 14. Februar 1996 durch die kubanische Luftwaffe hat die bilateralen Beziehungen erneut verhärtet. Die Initiative aus dem nordamerikanischen Kongreß zur Erweiterung der Sanktionen gegen Kuba wurde in Gesetzesform gegossen (unterzeichnet am 12. März 1996 von Präsident Clinton) und verpflichtet die Regierung zu Sanktionen, die insbesondere ausländische Investoren abschrecken sollen. Kuba soll vom Zugang zu Devisen abgeschnitten werden, sei es aus dem Handel mit ausländischen Firmen beim Verkauf von Tabak, Zucker, Zitrusfrüchten und Nickel, sei es aus dem Tourismusgeschäft oder auch ausländischen Direktinvestitionen in Kuba. Im einzelnen ist u. a. vorgesehen:

- Verbot der Einreise in die USA für Angestellte, Eigentümer und Mehrheitsaktionäre jener ausländischer Firmen, die Investitionen in Unternehmen tätigen, die auf enteigneten Besitztümern operieren.
- Importverbot für alle Waren aus Drittländern, die kubanische Rohstoffe etc. enthalten.
- Unterstützung für Kuba aus den ehemaligen Staaten der UdSSR wird von deren Entwicklungshilfezuweisungen aus den USA in Abzug gebracht.
- Klagerecht für alle US-Staatsbürger (d. h. auch ehemalige kubanische Staatsangehörige) vor US-Gerichten auf Ansprüche gegen Firmen, die aus der Nutzung enteigneten Besitzes Gewinne erwirtschaften (Titel III)²⁶.

Obwohl Präsident Clinton zunächst für sechs Monate (bis zum 16. Januar 1997) den Vollzug der Regelungen des Titels III ausgesetzt hat²⁷, bleibt die extraterritoriale Wirkung nationaler Gesetze als Hauptargument gegen das Helms-Burton-Gesetz festzuhalten. Dieser Verstoß gegen das Völkerrecht und die Verpflichtungen aus einem multilateralen Handelssystem richtet sich auch gegen die Prinzipien der Welthandelsorganisation (WTO), so daß die Europäische Union bereits die

25 Vgl. James Petras/Morris Morley, Clinton's Cuba policy: two steps backward, one step forward, in: *Third World Quarterly*, 17 (1996) 2, S. 269–287.

26 Vgl. B. Hoffmann (Anm. 13), S. 125 ff.

27 Vgl. zum Gesamtkomplex Muse & Associates, Legal and practical implications of Title III of The Helms-Burton Law, in: *IRELA* (Anm. 9).

24 Vgl. Sven Hansen, Chinas Beispiel folgen?, in: *der überblick*, (1995) 3, S. 74 f.

Einleitung eines Schiedsverfahrens beantragt hat. Andere Länder wie Mexiko haben ein Gegengesetz verabschiedet, das eine Befolgung des Helms-Burton-Gesetzes durch mexikanische Unternehmen unter Strafe stellt²⁸. Mexiko und Kanada, Mitglieder der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA, haben gegenüber ihrem Partner USA in diesem regionalen Verbund die deutliche Ablehnung des Gesetzes zum Ausdruck gebracht, nachdem verschiedene Firmen mit Investitionen in Kuba aufgefordert worden waren, innerhalb von 45 Tagen ihre Tätigkeit einzustellen. Für Kuba hat dieses Gesetz trotz des Verstoßes gegen internationales Recht zumindest eine Einbuße bei neuen Verträgen mit ausländischen Neuinvestoren zur Folge, so daß sich das Devisenproblem erneut verschärfen könnte. Allerdings ist davon auszugehen, daß aufgrund innenpolitischer Gewichtverschiebungen in den USA und Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen die einseitige Verfahrensweise der USA sich langfristig nicht als tragfähig erweisen wird.

V. Perspektiven und Szenarien des Transformationsprozesses

Die Erfahrungen des Systemwechsels in Osteuropa haben deutlich werden lassen, daß bei der radikalen Transformation von Planwirtschaften in Marktwirtschaften mit der Abschaffung der zentralen Planung und der Einführung des Privatbesitzes nicht automatisch jenes Marktsystem entsteht, das eine hinreichende Vorbedingung für einen Expansionspfad zum Wohlstand darstellen könnte²⁹. Die Gefahren des Rückgangs der Produktion und der Beschäftigung in der Phase des Systemwechsels sind auch für Kuba nicht gebannt, vielmehr stehen sie diesem Lande noch bevor. Hier sind die Leistungen neuer Institutionen, einer fördernden Wirtschaftspolitik und eines aktiven Staates gefragt. Die Freisetzung einer Vielfalt wirtschaftlicher Akteure beinhaltet größere Pluralität, so daß aus der wirtschaftlichen Modernisierung auch die Vielfalt in den politischen Bereich hineingetragen wird. Klar ist jedoch, daß es keine eindimensionale, lineare Tendenz in Richtung Reform gibt. Die Rolle Castros in der Austarierung und Verhandlung der Positionen zwischen ideologi-

ischem Fundamentalismus und politischem Pragmatismus ist bislang unangefochten, so daß mögliche Szenarien einer Transformation ohne oder gegen Castro sich bislang als gegenstandslos erwiesen haben³⁰. Dies reduziert auch die unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten des kubanischen Exils auf die internen politischen Prozesse der Karibikinsel.

Die halbierte Transformation einer beginnenden Marktwirtschaft in einer verstaatlichten Gesellschaft unter dem Leitbild eines marktwirtschaftlichen Sozialismus hängt am seidenen Faden des ökonomischen Erfolges der bisherigen wirtschaftlichen Öffnung. Allerdings stehen dem Land so umfangreiche Bewährungsproben noch bevor, daß politische Verwerfungen in diesem widersprüchlichen internen Kräften messen mit labilen Gleichgewichten nicht auszuschließen sind, die zu einem Aussetzen oder der Vertagung des Reformprozesses führen können.

Mit der Verabschiedung eines Gesetzes für freie Produktionszonen und dem neuen Investitionsgesetz von 1995, das nunmehr auch mehrheitliche Beteiligung ausländischer Investoren zuläßt, bewegt sich Kuba auf das angestrebte Bild eines „karibischen Tigers“ zu. Ob dieses Entwicklungsleitbild einer hoch qualifizierten Bevölkerung gerecht wird, muß fraglich bleiben. Angesichts der prekären Einkommens- und Lebensbedingungen erscheint der politischen Führung jedoch auch dieses Element der wirtschaftlichen Öffnung hilfreich, um das Devisenproblem lösen zu können.

Der Weg einer Suche nach einem dezentralen Wirtschaftsmodell scheint für das Land die unmittelbar greifbarste Alternative darzustellen³¹. Ob dies „der lange Abschied von einem Mythos“³² wird oder eine realitätsorientierte Umstrukturierung der Ökonomie nach dem Prinzip einer gemischten Wirtschaft, hängt von einer Fülle interner und externer Faktoren ab, die sich in vielfältiger Weise kombinieren können. Die erneuten Hoffnungen vieler Beobachter auf einen „dritten Weg“ nähren sich wieder an Kuba – die wirtschaftliche Realität wird diese Illusionen wie in vielen anderen Ländern unter sich begraben.

30 Die Begrenzungen des Vergleichs zu den Transitionen in Osteuropa werden deutlich bei Michael Radu, *Cuba's Transition: Institutional Lessons from Eastern Europe*, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 37 (1995), S. 83–111.

31 Vgl. Joel C. Edelstein, *The Future of Democracy in Cuba*, in: *Latin American Perspectives*, 22 (1995) 4, S. 18 f.

32 So der Untertitel des Buches von Hans-Jürgen Burckhardt, *Kuba – der lange Abschied von einem Mythos*, Stuttgart 1996.

28 Vgl. Mexiko und Kanada brauen Gegengifte gegen Helms-Burton, in: *IPS-Hintergrunddienst*, Nr. 39 vom 28. September 1996.

29 Vgl. Egon Matzner/Jan Kregel/Gernot Grabher (Hrsg.), *Der Markt-Schock*, Berlin 1992, S. 17.

Verteilungskonflikte und Interessengruppen in Lateinamerika

Eine politisch-ökonomische Analyse des „Rent-Seeking“

I. Einleitung

Das Konzept des Rent-Seeking ist als eine Form des gesellschaftlichen Verteilungskonfliktes bisher nur ansatzweise auf die Situation in Ländern der Dritten Welt übertragen und nur zum Teil für die fehlenden Entwicklungserfolge dieser Länder verantwortlich gemacht worden¹. Die Analysen des Rent-Seeking beschränken sich vielmehr vorwiegend auf weitgehend demokratische und rechtsstaatliche Situationen in den westlichen Industrieländern. Unter Rent-Seeking – im spanischsprachigen Raum wird auch die Bezeichnung ‚*rentismo*‘ verwendet – kann man vereinfachend die *vielfältigen Bemühungen verstehen, staatliche Eingriffe in die marktwirtschaftliche Allokation herbeizuführen und sich die hierdurch künstlich geschaffenen (Renten-) Einnahmen anzueignen.*

Im folgenden werden im Rahmen einer *politökonomischen Betrachtung* die zahlreichen gesellschaftlichen Rent-Seeking-Aktivitäten und deren Auswirkungen in den Ländern Lateinamerikas analysiert. Hier soll gleichzeitig der Versuch unternommen werden, den Ansatz des Rent-Seeking auf die Länder Lateinamerikas zu übertragen, deren politisches System und politische Kultur durch eine wenig ausgeprägte demokratische Tradition, durch eine fehlende oder unzureichende Gewaltenteilung, durch eine weitverbreitete Rechtsunsicherheit und hohe gesellschaftliche Instabilität sowie durch eine Instrumentalisierung des Rechtssystems charakterisiert sind². Hierbei wird es von besonderer Bedeutung sein, auf die

1 Vgl. Erich Weede, Warum bleiben arme Leute arm? Rent-Seeking und Dependenz als Erklärungsansätze für die Armut in der Dritten Welt, in: Politische Vierteljahresschrift, 26 (1985), S. 270–286; ders., Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Zur Soziologie einer kapitalistischen Marktwirtschaft und der Demokratie, Tübingen 1990.

2 Ausgezeichnete Darstellungen der politischen Kultur und des politischen Systems in Lateinamerika finden sich in den Monografien von Nikolaus Werz, Das neuere politische und sozialwissenschaftliche Denken in Lateinamerika, Freiburger Beiträge zur Entwicklung und Politik, Bd. 8, Freiburg 1992²; Manfred Mols, Demokratie in Lateinamerika, Stuttgart 1985; Dieter Nohlen/Bernhard Thibaut, Struktur- und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas, in: Dieter Nohlen/Franz

Funktionsweise *autoritärer politischer Systeme* einzugehen, die in vielen Ländern Lateinamerikas zumindest in den grundlegenden Elementen noch immer existieren und die systemimmanent eine redistributive staatliche Wirtschaftspolitik und somit eine spezielle Interessengruppenpolitik erforderlich machen.

Eine Analyse der gesellschaftlichen Rent-Seeking-Aktivitäten soll dazu beitragen zu erklären, warum in vielen Ländern Lateinamerikas in den zurückliegenden Jahrzehnten wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Entwicklung weitgehend ausgeblieben sind, die große Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen nicht verringert wurde und die notwendigen Maßnahmen der Struktur- und Anpassungsprogramme nicht oder nur unzureichend durchgeführt wurden. Ohne eine Berücksichtigung dieser politökonomischen Zusammenhänge des Rent-Seeking dürften sich zum einen die vielfachen Widerstände der organisierten Interessengruppen gegen diese erforderlichen Maßnahmen und zum anderen die Ausgrenzung und Benachteiligung großer Teile der Bevölkerung, die sich nicht hinreichend gesellschaftlich organisieren, kaum erklären lassen³.

II. Sichtweise und Instrumentarium der Neuen Institutionenökonomik

Im Rahmen dieser politökonomischen Analyse wird auf grundlegende Elemente des Instrumentariums und auf die Sichtweise der *Neuen Institutionenökonomik* zurückgegriffen (u. a. Rent-Seeking, Verfügungs- und Nutzungsrechte [‚Property Rights‘] und Theorie der Interessengruppen)⁴. Die

Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2, Bonn 1995, S. 13–92.

3 Auf den Zusammenhang von Rent-Seeking und Korruption als einer Form des illegalen Rent-Seeking wird an anderer Stelle näher eingegangen. Vgl. Rupert Pritzl, Korruption und Rent-Seeking in Lateinamerika. Zur Politischen Ökonomie autoritärer politischer Systeme (Diss.), Baden-Baden i. E.

4 Für das grundlegende Instrumentarium der Neuen Institutionenökonomik vgl. Rudolf Richter/Eirik Furubotn, Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische

verfügbaren Güter werden als ein *Bündel von Verfügungs- und Nutzungsrechten* angesehen, die aus den Rechten auf *Nutzung*, auf *Einbehaltung der Erträge*, auf *Veränderung von Form und Substanz* und auf *Übertragung* bestehen⁵. Der Tausch von physischen Gütern entspricht dem Tausch von diesen Rechten. Da der Wert der Güter in erheblichem Maße von der Ausgestaltung dieser Verfügungs- und Nutzungsrechte abhängt, hat ein Eingriff in die Verfügungsrechte oder eine Änderung des Systems der Nutzungsrechte (z. B. durch staatliche Intervention) einen *spezifischen und in der Tendenz vorhersehbaren Einfluß auf die Allokation der Ressourcen und auf die Verteilung des Einkommens*⁶. So steigt z. B. der Wert eines Unternehmens beträchtlich an, wenn es für seine Produkte eine Ausnahmegenehmigung von den allgemeinen Import- oder Exportbeschränkungen erhält.

Unter einer *Institution* werden in einer institutionenökonomischen Betrachtung *alle verhaltensleitenden und erwartungsstabilisierenden Strukturen und Regeln verstanden, die dazu beitragen, das Verhalten der Individuen zu stabilisieren und für andere vorhersehbar zu machen*. Die Institutionen eröffnen somit einerseits Handlungsmöglichkeiten für die Individuen (positiver Aspekt), beschränken andererseits aber auch deren Handlungsmöglichkeiten (negativer Aspekt). Geht man von den zentralen Verhaltensannahmen der ökonomischen Theorie aus (u. a. zweckrationales Verhalten und Streben des einzelnen nach Nutzenmaximierung), so wird deutlich, daß sich das Verhalten der Individuen aus ihren *individuellen Präferenzen* sowie den *institutionellen Strukturen* als Verhaltensmöglichkeiten und -beschränkungen ergibt. Da die individuellen Präferenzen der einzelnen Wirtschaftssubjekte – aus methodologischen Gründen – als weitgehend stabil angenommen werden, läßt sich ein spezifisches Verhalten der Individuen auf die vorliegenden institutionellen Anreizstrukturen zurückführen und folglich – im Umkehrschluß – beim Vorliegen bestimmter institutioneller An-

reize auch tendenziell vorhersagen. Aus diesem Grund steht bei der Neuen Institutionenökonomik *die Analyse des institutionellen gesellschaftlichen Umfeldes* im Vordergrund.

Das Konzept des Rent-Seeking geht auf wettbewerbs- und regulierungstheoretische Vorstellungen von Gordon Tullock aus dem Jahre 1967 und Anne O. Krueger aus dem Jahre 1974 zurück und basiert auf einer Analyse der gesellschaftlichen Kosten, die von *diskretionären staatlichen Eingriffen in den Wirtschaftsprozess* hervorgerufen werden (z. B. in Form von staatlichen Monopolen)⁷. Als *Rente* werden die Zahlungen an den Rechtsinhaber einer Ressource definiert, die über dem Einkommen liegen, die in der nächstbesten Verwendung der Ressourcen erzielt werden können⁸. Renten entstehen vor allem dort, wo *staatliche Eingriffe und Regulierungen direkt oder indirekt zu künstlichen Wettbewerbs- und Preisverzerrungen und somit zu staatlich gewährten Einkommens- oder Transferzahlungen* führen. In dieser Weise begründen gerade staatliche Eingriffe von Politikern und Bürokraten viele neue oder verändern bereits bestehende Eigentumspositionen und schaffen so privilegierte und staatlich geschützte Rentenpositionen.

Das Rent-Seeking kann grundsätzlich von einzelnen Personen (*individuelles Rent-Seeking*) oder aber von gesellschaftlich organisierten Gruppen (*kollektives Rent-Seeking*) praktiziert werden⁹. Beim kollektiven Rent-Seeking, das im weiteren Verlauf im Vordergrund stehen wird, treten die in vielen Ländern Lateinamerikas wichtigen gesellschaftlichen Interessengruppen im gesellschaftlichen Verteilungskampf auf, um eine gruppenspezifische Bevorzugung gegenüber anderen zu erhalten. Die auf Mancur Olson zurückgehende Theorie der Interessengruppen analysiert das Verhalten von Interessengruppen im gesellschaftlichen Prozeß¹⁰. Eine *Interessengruppe* ist der formale oder informelle *Zusammenschluß* von

Würdigung, Tübingen 1996, und zu einer Anwendung einzelner Ansätze auf Lateinamerika vgl. Rupert F.J. Pritzl, Entwicklungsperspektiven für Lateinamerika – eine institutionenökonomische Analyse, in: Politische Studien, 47 (1996) 348, S. 24–43; ders., Institutiones, Incertidumbre y Desarrollo – la Nueva Economía Institucional y Su Aplicación a Problemas Económicos, in: Contribuciones, 13 (1996) 2, S. 221–250.

⁵ Im weiteren Verlauf werden die Bezeichnungen Verfügungs- und Nutzungsrechte und Eigentumsrechte synonym verwendet. Vgl. Heinz-Dieter Assmann/Christian Kirchner/Erich Schanze, Ökonomische Analyse des Rechts, Tübingen 1993, S. X.

⁶ Vgl. Rudolf Richter, Sichtweise und Fragestellung der Neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 110 (1990), S. 571–591, hier: S. 575.

⁷ Vgl. Gordon Tullock, The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, in: Western Economic Journal, 5 (1967), S. 224–232; Anne O. Krueger, The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: The American Economic Review, 64 (1974) 3, S. 291–303.

⁸ Für einen Überblick über das Rent-Seeking vgl. Robert D. Tollison, Rent Seeking: A Survey, in: Kyklos, 35 (1982) 4, S. 575–602; Gordon Tullock, Rent Seeking, The Shaftesbury Papers, Vol. 2, Cambridge/GB 1993.

⁹ Vgl. G. Tullock, ebd., S. 43 ff.

¹⁰ Vgl. Mancur Olson, The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge/Mass. 1965; ders., The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities, New Haven 1982, hier zitiert nach der dt. Ausgabe: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit, Tübingen 1991².

Individuen zu einer gesellschaftlichen Gruppe, die weitgehend ähnliche Interessen verfolgen. Die Individuen schließen sich dann zu Interessengruppen zusammen, wenn es gilt, die eigenen Interessen im politischen Prozeß durchzusetzen und distributive Vorteile zu erzielen.

Zu den wichtigen gesellschaftlichen Interessengruppen gehören z. B. die *Politiker* und *Bürokraten*, die *Unternehmerverbände*, die *Gewerkschaften* und die *Parteien*. Während die politischen Parteien u. a. aus organisatorischen und historischen Gründen heraus in vielen Ländern Lateinamerikas nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung besitzen¹¹, sind demgegenüber die anderen Interessengruppen von erheblicher Bedeutung im gesellschaftlichen Verteilungskampf. So sind z. B. die *öffentlichen Bediensteten* in Uruguay traditionell sehr mächtig, und in Kolumbien ist die Gewerkschaft der Staatsbediensteten sehr einflußreich. Auch die *Unternehmerverbände* (und somit die inländischen und evtl. ausländischen Unternehmer im formalen Sektor) haben z. B. in Venezuela, in Argentinien oder Brasilien einen besonders großen gesellschaftlichen Einfluß¹². Die – häufig staatlichen oder zumindest staatsnahen – *Gewerkschaften*, die die stark privilegierte Arbeiterschaft im formalen Sektor (die sog. ‚*Arbeiter-Aristokratie*‘) vertreten, sind in vielen Ländern von erheblicher Bedeutung. Darüber hinaus bilden in den lateinamerikanischen Ländern die *traditionellen Großgrundbesitzer* (Agrar-Oligarchie) eine nicht unerhebliche Interessengruppe, die ihren traditionell mächtigen Einfluß durch strategische Investitionen in den industriellen Sektor und in den Finanzsektor in vielen Fällen weiterhin aufrechterhalten konnten. Eine *lateinamerikatypische* mächtige Interessengruppe bildet das *Militär*, das seit den Unabhängigkeitskriegen zu Anfang des 19. Jahrhunderts eine umfassende gesellschaftliche Machtposition besitzt. Diese kommt u. a. darin zum Ausdruck, daß das Militär häufig zur ‚*Wahrung der nationalen Sicherheit*‘ mit weitreichenden Sonderbefugnissen (so z. B. einem Vetorecht für bestimmte politische Entscheidungen) ausgestattet ist und umfangreiche gesellschaftliche Privilegien genießt. In einigen Ländern Lateinamerikas (und noch mehr in Zentralamerika) können noch heute bestimmte politische und wirtschaftspolitische Entscheidungen nicht ohne Zustimmung des Militärs getroffen werden.

11 Vgl. z. B. César Cansino, *Party Government in Latin America: Theoretical Guidelines for an Empirical Analysis*, in: *International Political Science Review*, 16 (1995) 2, S. 169–182.

12 In Argentinien ist dieser Einfluß zum Teil größer als der der politischen Parteien. Vgl. Peter Birle, *Argentinien: Unternehmer, Staat und Demokratie*, Frankfurt a. M. 1995, S. 24.

III. Die gesellschaftliche Bedeutung des Rent-Seeking

Wenn man die oben dargelegte institutionenökonomische Sichtweise zugrunde legt, so läßt sich das Rent-Seeking als ein Vorgang bezeichnen, *bei dem im politisch-bürokratischen Prozeß (d. h. auf dem politischen Markt) individuell oder kollektiv Einfluß auf die Veränderung der Verfügungs- und Nutzungsrechte zu nehmen versucht wird*. Während es auf dem *ökonomischen Markt* zu einem in der Regel freiwilligen Tausch von Rechten zwischen prinzipiell gleichgeordneten Wirtschaftssubjekten kommt, findet auf dem ‚*politischen Markt*‘ eine Beeinflussung bzw. Veränderung der Verfügungs- und Nutzungsrechte durch Wirtschaftssubjekte statt, die anderen hoheitlich übergeordnet sind. Das Rent-Seeking bezeichnet somit – allgemein gesprochen – *das Ausnutzen politischer Einkommenserzielungsmöglichkeiten zur Aneignung stabiler politischer Renten, das Profit-Seeking hingegen das Ausnutzen ökonomischer Einkommenserzielungsmöglichkeiten zur Erzielung temporärer ökonomischer Renten*.

Eine solche *hoheitliche Macht* zur Beeinflussung bzw. Veränderung der Eigentumsrechte besitzen die Politiker und Bürokraten, die per Gesetz oder per Verordnung einseitig Anordnungen treffen und – erforderlichenfalls – mit staatlicher Zwangsgewalt ausführen können, die dann für die übrigen Wirtschaftssubjekte verbindlich sind. Auf diese Weise können sie in erheblichem Umfang auf die Verfügungs- und Nutzungsrechte der Individuen Einfluß nehmen. Da den Politikern und Bürokraten aber auch zum Teil erhebliche *Ermessens- und Entscheidungsspielräume* eingeräumt werden, innerhalb derer ihre hoheitlichen Handlungen nur unzureichend kontrolliert werden können, verbleiben ihnen relativ große und willkürlich nutzbare Handlungsmöglichkeiten. Aufgrund der Schwächen der politischen Systeme (so u. a. die fehlende oder unzureichende Gewaltenteilung, das fehlende Rechtsstaatsprinzip, das extreme Übergewicht der Exekutive sowie die Abhängigkeit der Judikative) müssen die Politiker und Bürokraten tatsächlich nur eine geringe Kontrolle ihres Verhaltens befürchten, so daß sie in vielen Fällen weitgehend *willkürlich* handeln und somit auch einseitig Eigentumsrechte sowohl zu- als auch aberkennen können. Auf diese Weise werden die Politiker und Bürokraten die zentralen Akteure im gesellschaftlichen Verteilungskampf, in dem das Zusammenspiel zwischen den Verfügungs- und Nutzungsrechten und dem Rent-Seeking von zentraler Bedeutung ist¹³.

Die Bezeichnung Rent-Seeking hat im Laufe der Zeit eine Ausdehnung erhalten, die in der weiten Begriffsfassung von James M. Buchanan zum Ausdruck kommt: „*The term rent seeking is designed to describe behavior in institutional settings where individual efforts to maximize value generate social waste rather than social surplus.*“¹⁴ Denn Gegenstand der lobbyistischen Aktivitäten verschiedener Gruppen sind nicht allein Monopolgewinne und -renten, sondern *alle* Arten von staatlich gewährten Einkommenszahlungen und direkten Privilegierungen, die unter Umgehung oder Verzerrung des ökonomischen Marktes im *politisch-bürokratischen Prozeß* zustande kommen. Es geht folglich um *alle Arten von Einkommen, die nicht über den ökonomischen Markt geschaffen, sondern auf politischem Wege umverteilt werden.*

In dem Maße, in dem nun von den gesellschaftlichen Gruppen Aufwendungen getätigt werden, um die politischen Entscheidungen so zu beeinflussen, daß gerade sie z. B. von einem staatlichen Eingriff profitieren, kommt es zu einer Allokation von volkswirtschaftlichen Ressourcen, die von den eigentlichen produktiven Tätigkeiten auf dem *wirtschaftlichen Markt* abgezogen und in den *politischen Markt* gelenkt werden. Da das Rent-Seeking nur eine ‚aufwendige‘ und einseitige Umverteilung der bisherigen Einkommen darstellt, ist es *gesellschaftlich weitgehend unerwünscht.*

Diese Rent-Seeking-Aktivitäten werden dann einen erheblichen Umfang einnehmen, wenn die *politischen* Möglichkeiten der Einkommenserzielung größer und lukrativer sind als die *ökonomischen* Möglichkeiten der Einkommenserzielung. Wenn die institutionellen Strukturen (z. B. das politische System) und die staatliche Wirtschaftspolitik dazu beitragen, daß die politischen Einkommen die ökonomischen übersteigen, so führt dieses gleichzeitig zu dem unerwünschten Ergebnis, daß in der gesamten Gesellschaft die unproduktiven Rent-Seeking-Aktivitäten die produktiven Profit-Seeking-Aktivitäten übersteigen¹⁵. Die

13 Vgl. Rupert F. J. Pritzl, Property Rights, Rechtsunsicherheit und Rent-Seeking in Entwicklungsländern, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 21 (1995) 3, S. 266–293; Ronald Clapham, Umwelt- und Ressourcenschutz durch die Gestaltung von Property Rights in Entwicklungsländern, in: Hermann Sautter (Hrsg.), Umweltschutz und Entwicklungspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 226, Berlin 1993, S. 15–46.

14 James M. Buchanan, Rent Seeking and Profit Seeking, in: ders./R. D. Tollison/G. Tullock (Hrsg.), Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station/Texas 1980, S. 4.

15 Für diesen *unproduktiven gesellschaftlichen Verteilungskampf*, der den zu ‚verteilenden Kuchen‘ verringert, verwendet Mancur Olson das anschauliche Bild von zwei Ringern, die in einem Prozellanladen miteinander um ihren

Erkenntnis ist entscheidend, daß die *Rent-Seeking-Aktivitäten in direkter Weise vom Umfang und von der Art der hoheitlichen Macht der Politiker und Bürokraten sowie von ihrem Entscheidungs- und Ermessensspielraum abhängen*¹⁶. Daher sind gerade in den Ländern Rent-Seeking-Aktivitäten in einem erheblichen Ausmaß zu erwarten, in denen z. B. umfangreiche staatliche Regulierungen der privatwirtschaftlichen Aktivitäten vorgenommen, eine Vielzahl von staatlichen bzw. halbstaatlichen Unternehmungen betrieben und ausgedehnte öffentliche Verwaltungsapparate unterhalten werden¹⁷. „*Da der Staat in vielen Ländern Lateinamerikas wichtigster Auftraggeber der Wirtschaft ist, haben sich Beziehungen zu dem Unternehmenssektor etabliert, die mit dem Begriff rentismo charakterisiert werden: sie sind Quelle relativ gesicherter ‚Renteneinkommen‘ ohne angemessene eigene Leistung. Davon profitieren Beamte, Politiker und Unternehmer.*“¹⁸ Es ist daher nicht verwunderlich, daß die wirtschaftlichen Systeme in vielen Ländern Lateinamerikas auch als *Rentenökonomien* (*„economías rentistas“*) bezeichnet werden¹⁹. Da der Umfang und die Bedeutung des Rent-Seeking in erheblichem Maße vom *institutionellen gesellschaftlichen Umfeld* bestimmt werden, sind die *autoritären politischen Systeme* in den Ländern Lateinamerikas bei der Analyse des Rent-Seeking mit zu berücksichtigen.

IV. Die Funktionsweise autoritärer politischer Systeme

In autoritären politischen Systemen müssen die regierenden Politiker – aus dem Funktionserfor-

Anteil kämpfen. Vgl. M. Olson, Aufstieg und Niedergang ... (Anm. 10), S. 56.

16 Vgl. J. M. Buchanan (Anm. 14), S. 9.

17 Es dürfte kaum zu bezweifeln sein, daß dieses für viele Länder Lateinamerikas vielfach zutrifft. Vgl. z. B. Klaus Esser, Wirtschaftliche Neuorientierung in Lateinamerika – Erste Reaktionen der Wirtschaft und Anforderungen an Wirtschaft und Staat in den 90er Jahren, in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), Lateinamerika und Europa in den 90er Jahren – Herausforderungen für Außenhandel, Investitionen und Entwicklungszusammenarbeit, Bonn 1994, S. 1–50.

18 Hartmut Sangmeister, Die Spielregeln des Systems, in: Franz Galtung (Red.), Zum Beispiel Korruption, Göttingen 1994, S. 50f., Hervorhebung im Original.

19 Vgl. Horst Schönbohm, Estado de Derecho y Economía en Latinoamérica, in: ders. (Hrsg.), Derechos Humanos, Estado de Derecho, Desarrollo Social, Caracas 1994, S. 167. Es verwundert schon sehr, daß für Lateinamerika zwar der Begriff ‚rentismo‘ oder ‚economía rentista‘ durchaus geläufig ist, daß es aber – bis auf wenige Ausnahmen – nur wenige wissenschaftlich fundierte Analysen dieses politökonomischen Zusammenhangs gibt.

dernis dieses politischen Systemtyps heraus – sich stets um ihr persönliches Überleben sowie um eine hinreichende politische Unterstützung durch die mächtigen gesellschaftlichen Gruppen bemühen. Hierfür dient der – auch häufig zu beobachtende – Austausch von unmittelbarer materieller Besserstellung gegen politische Unterstützung, der daher die *prinzipielle autoritäre Herrschafts- und Legitimationsstrategie* bildet. Die regierenden Politiker werden zur Stabilisierung eines autoritären politischen Systems und zur eigenen Machterhaltung tendenziell eine *Politik der gezielten staatlichen Umverteilung* (v. a. eine spezielle Interessengruppenpolitik) und somit eine *primär redistributiv ausgerichtete staatliche Wirtschaftspolitik* betreiben²⁰.

Aus diesem Funktionserfordernis autoritärer politischer Systeme heraus folgt, daß sich die regierenden Politiker und Bürokraten gegen jegliche Beschränkungen ihrer Handlungsmöglichkeiten und somit ihrer willkürlichen Veränderungsmöglichkeiten der individuellen Verfügungs- und Nutzungsrechte zur Wehr setzen (müssen) und sich jederzeit die Möglichkeit einer machtpolitisch motivierten Neu- oder Umdefinition der Eigentumsrechte offenhalten (müssen). Autoritäre politische Systeme sind daher mit einer gewaltenteiligen Kontrolle und rechtsstaatlichen Prinzipien, die die unbegrenzte und willkürliche Herrschaft des Menschen (*'rule of man'*) durch die vorhersehbare Herrschaft des Rechts (*'rule of law'*) ersetzen, grundsätzlich unvereinbar.

Für den wirtschaftlichen Bereich folgt hieraus zwangsläufig, daß die Politiker und Bürokraten eben keinen unpersönlichen Marktmechanismus zulassen werden, sondern sich stets bemühen, möglichst viele gesellschaftliche Entscheidungen zu *personalisieren* und zu *politisieren* und so von sich persönlich abhängig zu machen. Wie schon Niccolò Machiavelli im Jahre 1513 erkannt hat, sind hierbei ein gewisses Maß an *Unberechenbarkeit* und *staatliche Willkür* notwendige zentrale Herrschaftselemente. Auf diese Weise ist es ihnen möglich – und machtpolitisch auch erforderlich –, ihre *'persönliche Allzuständigkeit'* in allen wichtigen gesellschaftlichen Fragen aufrechtzuerhalten und ihre Handlungen möglichst wenig vorhersehbar zu machen. Die Vielzahl der dirigistischen und diskretionären staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsprozess und die *'Politisierung der Wirtschaft'* (u. a. staatliche Devisenbewirtschaftung, umfangreiche Import- und Exportbeschränkungen, staatliche Preisreglementierungen) in vielen Ländern

20 Auf die – auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur – lange Zeit vernachlässigte Funktionsweise autoritärer bzw. autokratischer politischer Systeme bin ich an anderer Stelle ausführlicher eingegangen. Vgl. R. Pritzl (Anm. 3).

Lateinamerikas folgen daher notwendigerweise aus einer solchen autoritären Herrschaftsstrategie. Auf diese Weise werden die politischen gegenüber den ökonomischen Möglichkeiten der Einkommenserzielung erhöht, und eine stetige und vorhersehbare staatliche (Wirtschafts-) Politik kann kaum erwartet werden.

In *statischer Sicht* ist Rent-Seeking somit Ausdruck des gesellschaftlichen Verteilungskampfes um bereits bestehende Rentenpositionen, in *dynamischer Sicht* aber auch Ausdruck der Bemühungen, diese rentenversprechenden Positionen durch staatliche Eingriffe erst künstlich herbeizuführen (*'Rentenschaffung'*) bzw. seine einmal erreichte Position abzusichern (*'Rentenverteidigung'*). Die gesellschaftliche Dynamik dieses – wie Hernando De Soto sich treffend ausdrückt – gesellschaftlichen „*Umverteilungskriegs*“²¹ ergibt sich daraus, daß ein einzelner staatlicher Eingriff und die mit ihm verbundene privilegierte Behandlung (in Form von direkter Rentengewährung oder Bevorzugung im Wettbewerb) vielfältige weitere Rent-Seeking-Aktivitäten auf unterschiedlichen Ebenen und zu verschiedenen Zeiten hervorrufen. Die vielen gesellschaftlichen Gruppen werden sich daher organisieren und an die Politiker und Bürokraten mit *distributiven Forderungen* herantreten. Diese wiederum werden jenen Interessengruppen in ihren Wünschen nach Privilegierung entgegenkommen, auf die sie machtpolitisch angewiesen sind. Auf diese Weise entsteht ein *dynamisches Zusammenspiel von Anbietern von und Nachfragern nach staatlich regulierenden und rentenverschaffenden Eingriffen*, das zwar dazu beiträgt, das autoritäre politische System zu stabilisieren, und den Regierenden ihre Macht sichert, das aber – wie im folgenden noch gezeigt wird – kaum die erforderlichen Anreize für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Entwicklung schafft.

Der vierwöchige Streik der privilegierten Arbeiter des staatlichen brasilianischen Erdölkonzerns (Petrobras) im Mai 1995 richtete sich gegen die Politik der Deregulierung und Privatisierung des Staatspräsidenten Fernando Henrique Cardoso und insbesondere gegen die hiermit verbundene Abschaffung der umfangreichen Privilegien für die dort beschäftigten Arbeitnehmer. Dieser *politische Streik* hatte weniger die geforderten Lohnerhöhungen von 12–16 Prozent als vielmehr die Sicherung des eigenen *sozialen Besitzstandes* zum Ziel²². In

21 Hernando de Soto, *El Otro Sendero. La Revolución Informal*, Buenos Aires 1987 (hier zitiert nach der dt. Ausgabe: *Marktwirtschaft von unten. Die unsichtbare Revolution in Entwicklungsländern*, Zürich u. a. 1992, S. 231).

22 Da ein Arbeiter bei dem Staatsunternehmen *Petrobras* rund das Zehnfache des Gehaltes eines Lehrers bezieht, ist eine solche Anstellung tatsächlich *'geldwert'*. Vgl. Carl

gleicher Weise sind auch die zahlreichen Widerstände einzelner Interessengruppen in vielen Ländern Lateinamerikas gegen weitere Reformmaßnahmen, die seit Anfang der achtziger Jahre schrittweise im Zuge der Struktur- und Anpassungsprogramme durchgeführt wurden, mit einer solchen *Rentenverteidigung* mächtiger gesellschaftlicher Gruppen zu erklären. Auf diese Weise werden die dringend erforderlichen Reformmaßnahmen, wie z. B. die Privatisierung der defizitären Staatsbetriebe, die Abwertung der lange Zeit überbewerteten heimischen Währung sowie die Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaft, erheblich verzögert bzw. ganz verhindert. Es ist hierbei entscheidend zu erkennen, daß der größte Widerstand gegen die erforderlichen strukturellen Anpassungsmaßnahmen nicht von den Ärmsten kommt, da diese sich nicht hinreichend organisieren und so ihren Einfluß geltend machen können, sondern vielmehr von denjenigen Bevölkerungsgruppen, die bisher weitgehend privilegiert waren und nun ihre bisherigen Privilegien gefährdet sehen²³.

Die Dynamik des gesellschaftlichen Rent-Seeking besteht folglich darin, daß sowohl ein einzelner bereits bestehender staatlicher Eingriff als auch allein die Möglichkeit, einen solchen potentiellen Eingriff durch ‚politisches Aktivwerden‘ zu seinen Gunsten herbeizuführen, letztlich eine Vielzahl von weiteren Rent-Seeking-Aktivitäten hervorruft. Auf diese Weise wird ein Prozeß des Suchens neuer und des Verteidigens bereits bestehender Sondervorteile einsetzen, der sich soweit ‚hochschaukeln‘ wird, daß sich letztlich alle gesellschaftlichen Gruppen in ihren distributiven Wünschen gegenseitig neutralisieren und dieses ‚Umverteilungsgeflecht‘ von vielen gar nicht mehr durchschaut wird. Da diese Aktivitäten meist *nicht* darauf gerichtet sind, die anfänglichen Regulierungen und Vergünstigungen abzubauen und in diesem Sinne *ursachenbeseitigend* zu wirken, sondern diese vielmehr durch zusätzliche Eingriffe zu kompensieren bzw. auszugleichen, entsteht so eine *Dynamik zunehmender interventionistischer Staatsingriffe* bzw. eine *Interventionsspirale*. Da letztlich die von der einen Gruppe auf dem politischen

Markt erkämpften Vorteile meist von einer anderen Gruppe egalisiert werden, sind die positiven Verteilungswirkungen für jede Gruppe eher gering. Für die gesamte Volkswirtschaft steigen hingegen die Regulierungsdichte und die Komplexität der gesetzlichen Bestimmungen stark an und führen so nicht nur zu umfangreichen *Fehlallokationen*, sondern letztlich auch zu einer gesellschaftlich unerwünschten *Verzerrung der gesellschaftlichen Anreizstrukturen*²⁴.

In ordnungstheoretischer Sichtweise wird deutlich, daß die *marktliche Koordination*, die durch dezentrale und freiwillige Entscheidungen gleichgeordneter Wirtschaftssubjekte charakterisiert ist, durch das *Verhandlungsprinzip* abgelöst wird. Dieses Verhandlungsprinzip, das durch zentrale Verhandlungen zwischen gesellschaftlich unterschiedlich mächtigen Gruppen gekennzeichnet ist, wird so zum dominierenden *gesellschaftlichen Koordinationsprinzip*. Dieses Verhandlungsprinzip, *nicht* aber das marktliche Koordinationsprinzip, dürfte daher für die *ausbleibenden Entwicklungsfortschritte* und für den andauernden *gesellschaftlichen Immobilismus* von Wirtschaft und Gesellschaft in vielen Ländern Lateinamerikas in den zurückliegenden Jahrzehnten verantwortlich sein. Gerade hierin dürfte ein *zentrales Politikversagen* in den Ländern Lateinamerikas liegen, das sicherlich in erheblichem Maße auch auf die Funktionslogik der autoritären politischen Systeme zurückzuführen ist.

V. Auswirkungen des gesellschaftlichen Rent-Seeking

1. Verzerrung der gesellschaftlichen Anreizstrukturen

Es ist – nicht zuletzt seit Douglas C. North – bekannt, daß die institutionellen Strukturen in erheblichem Maße das wirtschaftliche Wachstum und die gesellschaftliche Entwicklung bestimmen²⁵. Die institutionellen gesellschaftlichen Anreize beeinflussen nicht nur das Verhalten der Wirtschaftssubjekte, sondern legen auch die *relative Vorteilhaftigkeit* verschiedener Aktivitäten in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht fest²⁶. Folglich ent-

Goerdeler, Ein Denkmal stürzt/Brasilien: Das Ende der staatlichen Monopole löst eine Kulturrevolution aus, in: Die Zeit vom 30. Juli 1995, S. 28.

23 So kommt Marc Lindenberg in einer Untersuchung der Reformpolitik in Costa Rica, Guatemala und Panama zu dem Ergebnis, daß der größte Widerstand von den öffentlichen Bediensteten, Gewerkschaften, privaten Unternehmern und den Unternehmerverbänden sowie von Lehrern und Studenten und somit nicht von den Ärmsten ausgeht. Vgl. Marc Lindenberg, Managing winners and losers: Assessing the political impacts of economic strategies, in: ders./N. Ramirez (Hrsg.), Managing adjustment in developing countries, San Francisco 1989, S. 35–58.

24 Vgl. Kevin Murphy/Andrei Shleifer/Robert W. Vishny, Why is Rent-Seeking so costly to growth?, in: The American Economic Review, 83 (1993) 2, S. 409–414.

25 Vgl. Douglas C. North, Structure and Change in Economic History, New York 1981; ders., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990.

26 Vgl. Gerald W. Scully, The Institutional Framework and Economic Development, in: Journal of Political Economy, 96 (1988), S. 652–662; William J. Baumol, Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive, in: Journal of Political Economy, 98 (1990) 5, S. 893–921.

scheiden diese institutionellen Strukturen darüber, ob sich bestimmte Aktivitäten für die Gesellschaft als *produktiv* (d.h. unternehmerische Tätigkeit im Sinne Schumpeters), *unproduktiv* (d.h. Rent-Seeking-Aktivitäten) oder gar als *destruktiv* (in der Regel Kriegshandlungen) erweisen.

Wenn ein solches Rent-Seeking-Verhalten von allen gesellschaftlich wichtigen Gruppen praktiziert wird, dürfte es durch die oben dargelegte Dynamik eine so große gesellschaftliche Bedeutung erreichen, daß es alle anderen (insbesondere produktiven) Tätigkeiten langfristig verdrängt. In einem solchen Falle ließe sich dann von einer „*Rent-Seeking Society*“²⁷ sprechen, in der sich letztlich nur noch die Aktivitäten auf dem ‚*politischen Markt*‘ auszahlen. Folglich werden alle volkswirtschaftlichen Ressourcen in eben diese Verwendung gelenkt²⁸.

Hieraus folgt dann auch, daß sich die politischen Strukturen verkrusten und die Gesellschaft unfähig wird, auf ein sich veränderndes wirtschaftliches und politisches Umfeld angemessen zu reagieren. Die relativ späte und zum Teil nur durch den Druck der äußeren Umstände hervorgerufene Abkehr vieler Länder Lateinamerikas von der interventionistischen Entwicklungsstrategie ist Ausdruck einer solchen *strukturellen Verkrustung* und der *gesellschaftlichen Immobilität*²⁹.

Es ist nun wichtig zu erkennen, daß von einem primär auf Machterhaltung und Selbstbereicherung ausgerichteten Handeln von Politikern und Bürokraten in autoritären politischen Systemen realistischerweise kaum zu erwarten ist, daß sie die für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Entwicklung erforderlichen Anreize richtig setzen, da sie eher an stabilisierender Umverteilung als an wirtschaftlichem Wachstum und gesellschaftlicher Entwicklung interessiert sind. In diesem Sinne weist auch die Weltbank in ihren jüngsten Weltentwicklungsberichten auf die *Verantwortung der nationalen Wirtschaftspolitik* für den wirtschaftlichen Erfolg hin³⁰. Daher spricht Manfred Wöhlcke auch zu Recht davon, daß es in Lateinamerika

*nicht an der gesellschaftlichen Dynamik an sich fehlt, sondern an der richtigen Lenkung dieser Anstrengungen auf eine Überwindung der Unterentwicklung*³¹.

Und Hartmut Sangmeister hebt hervor, daß „*die überall in der Region* (d.h. Lateinamerika; d. Verf.) *bestehenden gravierenden Defizite in der Erfüllung des sozialstaatlichen Auftrags vor allem eine Frage der Fehlleitung, nicht des Fehlens öffentlicher Mittel*“³² sind.

2. Verdrängung der wirtschaftlichen Aktivitäten in den informellen Sektor

Die Verzerrung der gesellschaftlichen Anreizstrukturen führt auch dazu, daß ein großer Teil der wirtschaftlichen Aktivitäten in den informellen Sektor abgedrängt werden, der in vielen Ländern daher bis zu 50 Prozent des Bruttoinlandsproduktes erreicht³³. In vielen Ländern Lateinamerikas muß ein unverhältnismäßig hoher Aufwand betrieben werden, damit die für die wirtschaftlichen Aktivitäten im formalen Sektor notwendigen Verfügungs- und Nutzungsrechte von staatlicher Seite anerkannt und auch gesellschaftlich durchgesetzt werden können. Hierfür sind zum Teil beachtliche *Zeit- und Ressourcenkosten* aufzuwenden, vielfach sind diese – wie Hernando De Soto sich ausdrückt – „*Kosten der Formalität*“³⁴ zum Teil sogar so *prohibitiv* hoch, daß die einzelnen potentiellen Gewerbetreibenden diese künstlich aufgerichteten und zum Teil willkürlich veränderten ‚*politischen*‘ und ‚*bürokratischen Hürden*‘ nicht überwinden können.

Diese *Diskriminierung* der Informellen ist *politikbedingt* und versperrt vielen Menschen den Zugang zu den *formalen gesellschaftlichen Institutionen*, die die Kosten des gesellschaftlichen Wirtschaftens verringern (z.B. Zugang zu formalen Märkten und zu den offiziellen Kreditinstituten sowie die Möglichkeit des staatlichen Rechtswe-

31 Vgl. Manfred Wöhlcke, *Der Fall Lateinamerika – Die Kosten des Fortschritts*, München 1989, passim. Für Brasilien spricht er daher auch von einem ‚*selbstblockierten Entwicklungspotential*‘. Vgl. ders., *Brasilien: Sozio-ökonomische und außenpolitische Perspektiven vor dem Hintergrund eines blockierten Entwicklungspotentials*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 4–5/94, S. 28–37.

32 H. Sangmeister (Anm. 18), S. 54. Diese Fehlleitung kommt auch in einer hohen Kapitalflucht zum Ausdruck und wird insbesondere bei einem Vergleich mit der Auslandsverschuldung deutlich.

33 Vgl. H. de Soto (Anm. 21), passim; Achim Schrader, *Informelles Brasilien. Das Unterlaufen der organisierten sozialen Kontrolle in Wirtschaft und Gesellschaft*, Arbeitsheft des Lateinamerika-Zentrums der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Nr. 3, 1993².

34 H. de Soto (Anm. 21), S. 153.

27 J. M. Buchanan/R. D. Tollison/G. Tullock (Anm. 14).

28 Vgl. Kevin Murphy/Andrei Shleifer/Robert W. Vishny, *The Allocation of Talent: Implications for Growth*, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 106 (1991), S. 503–530.

29 Anne Krueger hat auf die Eigendynamik der polit-ökonomischen Interdependenzen in der verfolgten Entwicklungsstrategie der *importsostituierenden Industrialisierung* hingewiesen, die letztlich zu einer immer weitergehenden Zunahme der staatlichen Eingriffe und der staatlichen Regulierungen im Sinne eines ‚*vicious circle*‘ führt. Vgl. Anne Krueger, *Virtuous and Vicious Circles in Economic Development*, in: *American Economic Review*, 83 (1993) 2, S. 351–355.

30 Vgl. Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 1991: Entwicklung als Herausforderung*, Washington, D. C. 1991, S. 155 ff.

ges)³⁵. Der Zugang zu den formalen Institutionen wird von den Regierenden aus Motiven des *Machtgewinns bzw. -erhalts instrumentalisiert*, und den gesellschaftlich nicht hinreichend Organisationsfähigen verbleibt der informelle Sektor als einziger und letzter Ausweg. So sind z. B. die im informellen Sektor Beschäftigten aufgrund fehlender Sicherheiten von den *Kreditmöglichkeiten* im formalen Sektor ausgeschlossen und daher auf die erheblich teureren informellen Geldverleiher angewiesen. Hieran wird deutlich, daß die Ärmsten durch die Verdrängung in den informellen Sektor einer *politischen Diskriminierung* und aufgrund der ineffizienteren Wirtschaftsweise im informellen Sektor einer *ökonomischen Diskriminierung* unterliegen und so in ihren eigenen Anstrengungen, ihrer Armut zu entrinnen, noch zusätzlich und absichtlich behindert werden³⁶.

Es kommt zu dem für viele Entwicklungsländer typischen ‚*Basarkapitalismus*‘ – nicht weil die Menschen für eine Marktwirtschaft *nicht* fähig wä- ren, sondern gerade weil sich die Menschen rationalerweise in ihrem Verhalten an die gesellschaftlichen Strukturen anpassen³⁷. Auch eine Rückkehr zur Naturaltauschwirtschaft oder zur Subsistenzwirtschaft kann – angesichts willkürlich erpressender oder enteignender öffentlicher Amtsträger – für viele durchaus eine *rationale Überlebensstrategie* sein³⁸. An eigener Initiative und eigenen Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Situation fehlt es den Informellen jedenfalls nicht.

3. Umfangreiche Kapitalflucht

Aufgrund der unterschiedlichen Renditeerwartungen des Kapitals im Vergleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern wäre – nach den Vorstellungen der traditionellen neoklassischen Wachstumstheorie und bei sonst vergleichbar stabilen gesellschaftlichen Verhältnissen – eigentlich mit erheblichen Kapitalströmen in die Länder der

Dritten Welt zu rechnen³⁹. Demgegenüber ist in der Vergangenheit ein enormer Abfluß privaten Kapitals aus diesen Ländern festzustellen, gleichzeitig hat die Auslandsverschuldung zugenommen. Schätzungen zufolge dürften in den Jahren von 1973 bis 1985 bis zu 151 Mrd. US-Dollar aus den lateinamerikanischen Ländern geflossen sein⁴⁰; für Brasilien wird von der Stiftung Getulio Vargas die Kapitalflucht allein für das Jahr 1989 auf 10,4 Mrd. US-Dollar beziffert⁴¹. Das erhebliche Ausmaß der Kapitalflucht wird bei einem Vergleich mit der Auslandsschuld dieser Länder deutlich: Die Kapitalflucht macht – nach Untersuchungen von Manuel Pastor – über 40 Prozent der Auslandsschulden der lateinamerikanischen Länder aus⁴².

Dieses enorme Ausmaß der Kapitalflucht läßt die unterschiedlichen Renditen (ökonomischer Aspekt) in den Hintergrund treten und kann als Hinweis auf die *unbefriedigende* und insbesondere in hohem Maße *instabile gesellschaftliche Situation* in diesen Ländern aufgefaßt und mit der Weltbank als ein „*Symptom für gesamtwirtschaftliches Fehlverhalten*“⁴³ bezeichnet werden (politischer Aspekt). Die auf den ersten Blick scheinbar paradox anmutende Situation von steigender Auslandsverschuldung bei gleichzeitig hoher privater Kapitalflucht wird von Alberto Alesina und Guido Tabellini daher auch mit der *politischen Instabilität* in diesen Ländern bei großer *innenpolitischer Polarisierung* erklärt⁴⁴. Aus institutionenökonomischer Sicht läßt sich die Kapitalflucht folglich als die *Suche des Kapitals nach einem sicheren institutionellen Umfeld* sowohl in *räumlicher* (vielfach die Schweiz) als auch in *währungstechnischer* Hinsicht (US-Dollar oder Schweizer Franken) auffassen. Die umfangreiche Kapitalflucht ist daher als ein Versuch der Individuen anzusehen, die vielfältigen staatlichen Zugriffsmöglichkeiten (z. B. Besteuerung und – im schlimmsten Fall – Enteignung) auf das private Kapital zu vermeiden und somit den staatlichen Eingriffen in die individuellen Verfügungs- und Nutzungsrechte zu entgehen.

35 Vgl. auch die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), *Der informelle Sektor als Handlungsfeld armutsorientierter Entwicklungspolitik: Ansatzpunkte, Grenzen, Perspektiven*, BMZ-aktuell Nr. 64, Bonn 1996, S. 4.

36 Vgl. BMZ (Anm. 35), S. 4.

37 Daß es in vielen Ländern der Dritten Welt nicht an dynamischen Unternehmern mangelt und die Menschen zur Marktwirtschaft nicht ‚unfähig‘ sind, hat schon Ronald Clapham im Jahre 1973 eindrucksvoll dargelegt. Vgl. Ronald Clapham, *Marktwirtschaft in Entwicklungsländern. Zur Anwendung und Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Prinzips*, Freiburg 1973.

38 Vgl. Aymo Brunetti/Beatrice Weder, *Political Credibility and Economic Growth in Less Developed Countries*, in: *Constitutional Political Economy*, 5 (1994) 1, S. 34.

39 Vgl. Bernhard Külpe, *Außenwirtschaftspolitik*, Düsseldorf 1978, S. 31 f.

40 Vgl. Manuel Jr. Pastor, *Capital Flight from Latin America*, in: *World Development*, 18 (1990) 1, S. 1.

41 Vgl. Manfred Wöhlcke, *Brasilien – Diagnose einer Krise*, München 1994, S. 82, FN 101.

42 Vgl. M. Pastor (Anm. 40), S. 1.

43 Weltbank (Anm. 30), S. 150.

44 Vgl. Alberto Alesina/Guido Tabellini, *External Debt, Capital Flight and Political Risk*, in: *Journal of International Economics*, 27 (1989), S. 199–220. Auch Graciela Mastroberardino führt die hohe Kapitalflucht aus Argentinien von 1976 bis 1992 zu einem beachtlichen Teil auf das *fehlende Vertrauen* in die argentinische Wirtschaftspolitik zurück. Vgl. Graciela Mastroberardino, *Kapitalflucht: Die Erfahrungen Argentinien 1976–1992*, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Bd. 98, Köln 1994.

VI. Politischer Handlungsbedarf

Diese Einschätzung des Rent-Seeking als ein gesellschaftlich unerwünschtes Verhalten beruht auf einer *gesamtwirtschaftlichen* Betrachtungsweise. Demgegenüber ist in einer *einzelwirtschaftlichen* Sichtweise das Rent-Seeking für jeden einzelnen ‚Rentensucher‘ wiederum eine individuell rationale Verhaltensweise. Hieran wird deutlich, daß die *gesellschaftliche Ordnung* nicht die erforderlichen Anreize bereithält, die ein einzelwirtschaftlich rationales Verhalten auch zu einem gesamtwirtschaftlich produktiven Verhalten werden läßt. Hieraus erwächst die Notwendigkeit einer gesellschaftlichen Ordnungspolitik, die die gesellschaftlichen Anreizstrukturen so verändert, daß individuell rationales Verhalten auch dem Wohl der Allgemeinheit dient. Es ist das bleibende Verdienst von Adam Smith, mit seinem Werk ‚An Inquiry into the Nature and the Cause of the Wealth of Nations‘ im Jahre 1776 die beste Lösung für dieses Problem dargelegt zu haben.

In den achtziger Jahren haben die meisten Länder Lateinamerikas ihre institutionellen Strukturen in Richtung auf eine demokratisch-partizipative Gesellschaftsordnung und eine eher marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung hin verändert und bisher auch durchaus erste ermutigende wirtschaftliche und politische Erfolge erzielt⁴⁵. So deutet z. B. der große Zufluß ausländischen Kapitals in die Länder Lateinamerikas (v. a. Argentinien, Brasilien, Mexiko und Chile) seit Anfang der neunziger Jahre auf eine *Verbesserung der wirtschaftlichen Fundamentaldaten* hin und kann als *Vertrauensbeweis* sowohl der Inländer (bei Rückgang der Kapitalflucht und Abzug des Kapitals von den Auslandskonten) als auch der Ausländer (im Falle zusätzlichen Auslandskapitals) interpretiert werden.

Sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Ordnung bedürfen nun Mitte der neunziger Jahre einer *institutionellen Absicherung*, um eine Rückkehr zu autoritären politischen Regimen und einen Rückfall in eine populistische Politik zu verhindern und die weitverbreitete und entwicklungshemmende gesellschaftliche Rechtsunsicherheit zu verringern. Aus institutionenökonomischer Sicht bietet sich für den politischen Bereich vor allem die Einführung rechtsstaatlicher und demokratischer Elemente an. Zentrale Elemente des *Rechtsstaates* sind die Bindung aller staatlichen Gewalt

45 Vgl. Wilhelm Hofmeister, Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4–5/94, S. 11–18.

an Recht und Gesetz und eine gewaltenteilige Kontrolle allen staatlichen Handelns, ein funktionsfähiges und unabhängiges Rechtssystem, ein gesetzmäßiges und nachvollziehbares Verwaltungshandeln sowie ein wirksamer Schutz des einzelnen vor der Macht des Staates⁴⁶. Nur wenn die tendenziell unkontrollierbare (und in hohem Maße mißbrauchsgefährdete) ‚*rule of man*‘ durch eine regelgeleitete und vorhersehbare ‚*rule of law*‘ ersetzt wird, sind die grundlegenden institutionellen Voraussetzungen für eine dauerhafte gesellschaftliche Entwicklung gegeben.

Die Rent-Seeking-Aktivitäten und der Einfluß der Interessengruppen können dauerhaft nur dadurch verringert werden, daß sich der Staat selbst in seinem Einflußbereich und in seiner Machtfülle glaubhaft begrenzt und jegliche diskretionären Eingriffe unterläßt, die bestimmte gesellschaftliche Gruppen besserstellen können. Wie oben dargelegt, führt eine tatsächliche oder auch nur eine potentielle *staatliche Bevorzugung* aufgrund der *Eigendynamik des politischen Marktes* zu nicht-endenwollenden Rent-Seeking-Aktivitäten der verschiedenen Interessengruppen, die sich gegenseitig in ihrer kollektiven Vorteilssuche zu übertreffen suchen. Hieraus folgt, daß ein ‚*starker Staat*‘ ein *sich selbst beschränkender und weitgehend regelgeleiteter Staat* ist, der sich nicht von den verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen instrumentalisieren und so zur Befriedigung von Partikularinteressen mißbrauchen läßt.

Im wirtschaftlichen Bereich wären die Einführung marktlicher und dezentraler Strukturen, die Deregulierung und Liberalisierung des Wirtschaftslebens sowie eine konsequente Privatisierung der – meist defizitären – Staatsbetriebe zu empfehlen, um auf diese Weise auch die unproduktiven politischen Einkommenserzielungsmöglichkeiten zu verringern und die wirtschaftlichen Eigenanstrengungen zu belohnen. Der Verbesserung der institutionellen gesellschaftlichen Anreizstrukturen kommt hier die zentrale Bedeutung zu. Das Konzept der *Sozialen Marktwirtschaft* mit seinen marktlichen und freiheitlichen Strukturen sowie einer zielgruppenorientierten sozialen Absicherung kann daher auch den Ländern Lateinamerikas empfohlen werden⁴⁷.

46 Vgl. H. Schönbohm (Anm. 19). Zu den Problemen, die sich bei der Rechts- und Verwaltungszusammenarbeit ergeben, vgl. den Überblick von Jürgen Theres, Recht und Verwaltung. Unterschätzte Problemfelder einer nachhaltigen Entwicklung, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 37 (1996), S. 90–92.

47 Vgl. Ernst Dürr, Die Einführung von Marktwirtschaften in Lateinamerika, in: Carsten Herrmann-Pillath/Otto Schlecht/Horst F. Wünsche (Hrsg.), Grundtexte der sozialen Marktwirtschaft, Bd. 3, Stuttgart 1994, S. 79–97.

Heinrich Kreft: Europa und Zentralamerika: 12 Jahre San José-Dialog

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/96, S. 3–11

Die ältesten und zweifellos intensivsten Beziehungen unterhält die EU mit den Ländern Zentralamerikas. Diese gehen auf die frühen achtziger Jahre zurück, als in Nicaragua, El Salvador und Guatemala ein blutiger Bürgerkrieg herrschte und auch die USA immer stärker in die Konflikte hineingezogen wurden. Im Unterschied zu den USA war der Zentralamerika-Konflikt für die EU weniger Teil des Ost-West- als vielmehr des Nord-Süd-Konflikts. Politisch unterstützte die EU die lateinamerikanischen Friedensinitiativen – zunächst der Contadora-Gruppe und dann den Arias-Friedensplan. Ausdruck dieser aktiven Zentralamerika-Politik sind die euro-zentralamerikanischen San-José-Konferenzen, die auf eine deutsch-costaricanische Initiative zurückgehen. Sie brachten seit 1985 die verfeindeten Parteien regelmäßig an einen Tisch. Dadurch und durch die Unterstützung der aus der Region selbst entsprungenen Friedensinitiativen hat die EU einen wesentlichen Beitrag für die seit 1990 erfolgreich verlaufende Befriedung Zentralamerikas geleistet.

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten haben zudem einen bedeutenden finanziellen Beitrag zum Wiederaufbau und zur Demokratisierung des amerikanischen Isthmus geleistet. So erhält die Region die pro Kopf höchste Hilfe aus EU-Mitteln, und gemeinsam sind EU-Kommission und Mitgliedsstaaten seit 1988 größte Geber Zentralamerikas. Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, daß die Region trotz aller politischen und auch wirtschaftlichen Erfolge zu den ärmsten der Westlichen Hemisphäre gehört, waren die Zentralamerikaner daran interessiert, den San-José-Dialog und damit das Engagement der EU langfristig zu sichern. Da auch die EU-Seite einen Bedarf für die Reform des San-José-Prozesses sah, wurde auf der San-José-XII-Konferenz im März 1996 in Florenz die Erneuerung des San-José-Dialogs beschlossen. In der zukünftigen Zusammenarbeit nimmt die wirtschaftliche Kooperation einen größeren Stellenwert ein. Die EU wird sich in ihrer Zusammenarbeit mit Zentralamerika auf die drei Bereiche Konsolidierung des Rechtsstaats/Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie die Unterstützung des zentralamerikanischen Integrationsprozesses und die Integration in die Weltwirtschaft konzentrieren.

Manfred Mols: Lateinamerika und Asien: Ein neues Beziehungsmuster in der internationalen Politik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/96, S. 12–18

Lateinamerika und das westpazifische Asien bewegen sich immer deutlicher aufeinander zu. Lateinamerika will von den enormen ost- und südostasiatischen Märkten, von aus Asien einströmenden Investitionen und Technologien profitieren und im ganzen die Verbindung zu Asien-Pazifik als ein Diversifikationsinstrument seiner Außenwirtschaftspolitik im Verhältnis zu den immer noch die Westliche Hemisphäre dominierenden USA einsetzen. Die genutzten Mechanismen sind zum einen bilaterale Beziehungen zwischen interessierten und handlungsfähigen lateinamerikanischen und asiatischen Ländern, zum anderen – zumindest für einige lateinamerikanische Staaten und Volkswirtschaften – die großen transpazifischen Organisationen wie z. B. die APEC. Drittens spielen im Unternehmensbereich zu beiden Seiten des Pazifik firmengetragene Netzwerke eine immer größere verklammernde Rolle.

Protagonisten einer lateinamerikanischen Asien-Pazifik-Politik sind Mexiko und Chile, aber auch Peru, Kolumbien, Argentinien, Brasilien und Ecuador bemühen sich um den Pazifik bzw. um Ost- und Südostasien, wo ihrerseits Japan, Korea, Taiwan und die ASEAN-Gruppe immer gezielter auf Lateinamerika zugehen. Ein Teil dieser lateinamerikanisch-asiatisch-pazifischen Verklammerungsvorgänge ist bisher in Europa so gut wie unbemerkt geblieben.

Raimund Allebrand/Walther L. Bernecker: Zwischen Widerstand und ethnischen Aufbruch. Indianische Renaissance in Lateinamerika

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/96, S. 19–29

In Lateinamerika erweisen ethnische Spannungen seit einigen Jahren erneut ihre Sprengkraft. Das sogenannte *Kolumbusjahr* 1992 brachte die Erinnerung an Entdeckung, Kolonisierung und Missionierung durch Europa, aber auch verstärkte indianische Emanzipationsbestrebungen. In einzelnen Ländern stellen die ehemaligen Herren des amerikanischen Kontinents nach wie vor die Bevölkerungsmehrheit oder zumindest die größte ethnische Gruppe. Das Kolumbusjahr wurde zum Katalysator einer panamerikanischen Bewegung, die heute soziale und bürgerliche Rechte einfordert. Dabei definieren sich marginalisierte Gruppen der indigenen Bevölkerung teils als soziale Klasse, teils eher als vom europäischen Kolonialismus und seinen Folgen unterdrückte Nation. Paradebeispiel dieser indianischen Bewegung ist das mittelamerikanische Guatemala: Die Bevölkerungsmehrheit aus Maya-Ethnien hat hier den Marsch durch staatliche Institutionen angetreten und reklamiert im Zuge einer Befriedung des vom Bürgerkrieg gezeichneten Landes politische Partizipation auf allen Ebenen.

Günther Maihold: Mit dem Kapitalismus den Sozialismus retten? Zur Reichweite der Reformbestrebungen in Kuba

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/96, S. 30–37

Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und seiner internationalen Wirtschaftsbeziehungen sahen viele Beobachter das Ende der kubanischen Revolution als besiegelt an. Trotz massiver wirtschaftlicher Einbußen hat Kuba einen bedächtigen und von vielen Vorbehalten getragenen Weg der Wirtschaftsreformen eingeleitet.

Zunächst wurde der Schwerpunkt auf eine Stabilisierung der Außenwirtschaft gelegt. Die Werbung für ausländische Direktinvestitionen sowie die Legalisierung des Dollarbesitzes waren wichtige Schritte, um den Zufluß von Devisen sicherzustellen. Binnenwirtschaftlich wurde durch die Einrichtung von Bauern- und Handwerkermärkten ein Ventil angesichts tiefgreifender Versorgungsengpässe geschaffen. Die Haushaltskonsolidierung und die Umwandlung staatlicher Großbetriebe in landwirtschaftliche Kooperativen ergänzten die ersten Maßnahmen zur Strukturanpassung. Eine weitreichende Dualisierung der Wirtschaft und Bevölkerung bezüglich des Zugangs zu US-Dollars war die Folge.

Die ordnungspolitischen Reformansätze stecken demgegenüber noch in den Anfängen. Aufgrund der Intensivierung der Auseinandersetzung mit den USA um das Gesetz Helms-Burton sowie interner Spannungen ist nach der erfolgreichen wirtschaftlichen Stabilisierung eine gewisse Stagnation des Reformprozesses feststellbar. Die Restrukturierung der Staatsbetriebe ist die nächste große Herausforderung. Die Tiefe und die Tragfähigkeit der bisherigen Reformen wird sich an diesem kritischen Punkt für das kubanische Modell eines marktwirtschaftlichen Sozialismus erweisen.

Rupert F. J. Pritzl: Verteilungskonflikte und Interessengruppen in Lateinamerika. Eine politisch-ökonomische Analyse des „Rent-Seeking“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48–49/96, S. 38–46

Das Konzept des Rent-Seeking ist als eine Form des gesellschaftlichen Verteilungskampfes bisher nur ansatzweise auf die Situation in Ländern der Dritten Welt übertragen und nur zum Teil für die fehlenden Entwicklungserfolge dieser Länder verantwortlich gemacht worden. Unter Rent-Seeking – im spanischsprachigen Raum wird auch die Bezeichnung ‚*rentismo*‘ verwendet – kann man vereinfachend die *vielfältigen Bemühungen verstehen, staatliche Eingriffe in die marktwirtschaftliche Allokation herbeizuführen und sich die hierdurch künstlich geschaffenen (Renten-) Einnahmen anzueignen.*

In der Sichtweise der Neuen Institutionenökonomik werden die zahlreichen gesellschaftlichen Rent-Seeking-Aktivitäten und deren Auswirkungen in den Ländern Lateinamerikas analysiert. Diese Auswirkungen des gesellschaftlichen Rent-Seeking kommen vor allem in einer Ausweitung des informellen Sektors („Basarkapitalismus“), in einer umfangreichen Kapitalflucht und in einer langanhaltenden Inflation zum Ausdruck. Hierbei wird es von besonderer Bedeutung sein, auf die Funktionsweise *autoritärer politischer Systeme* einzugehen, die in vielen Ländern Lateinamerikas zumindest in den grundlegenden Elementen noch immer existieren und die systemimmanent eine redistributive staatliche Wirtschaftspolitik und somit eine spezielle Interessengruppenpolitik erforderlich machen.

Eine Analyse der gesellschaftlichen Rent-Seeking-Aktivitäten soll dazu beitragen zu erklären, warum in vielen Ländern Lateinamerikas in den zurückliegenden Jahrzehnten wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Entwicklung weitgehend ausgeblieben sind, die große Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen nicht verringert wurde und die notwendigen Maßnahmen der Struktur- und Anpassungsprogramme nicht oder nur unzureichend durchgeführt wurden. Die Einführung rechtsstaatlicher Elemente und marktwirtschaftliche Reformen sind dringend geboten.