

Oswaldo Hurtado **Lateinamerika**  
**im 21. Jahrhundert**  
Probleme und Herausforderungen

**Das Ende der Militärr regime hat den Weg für einen Demokratisierungsprozeß geebnet, der bis heute nahezu alle Länder Lateinamerikas erfaßt und deren konstitutionelle, wirtschaftliche und soziale Bedingungen grundlegend verändert hat. So sind die Leitlinien der Entwicklung der Region neu definiert und auch das Verhältnis zu den USA, dem wichtigsten Handelspartner fast aller lateinamerikanischen Länder, deutlich verbessert worden. Nach dem „verlorenen“ Jahrzehnt der Achtziger fällt die Bilanz indes gemischt aus: Zwar ist der Inflationsindex in vielen Ländern der Region gesunken, während das BIP laut CEPAL steigt, jedoch macht die stagnierende Arbeitslosigkeit nach wie vor rigide Strukturanpassungsprogramme erforderlich. Insgesamt zeigen sich die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der einzelnen Länder nicht anders als der eigentliche Hemmschuh einer umfassenden Demokratisierung Lateinamerikas: Wirtschaftswachstum und Integration durch Marktöffnung sind die Voraussetzungen für die Entwicklung einer Region, die durch reiche Naturreserven und ein weitgehend friedliches Miteinander der Länder gute Voraussetzungen für eine auch politisch stabile Zukunft hat.**

Die vorliegende Studie über die Zukunft Lateinamerikas beginnt mit einer Analyse der Ereignisse, die den historischen Prozeß der letzten zwanzig Jahre geprägt haben. Ausgangspunkt soll das Jahr 1980 sein, da sich ein Jahr zuvor die erste lateinamerikanische Regierung, die den Normen des demokratischen Verfassungsstaates entsprach, konstituiert hatte. Dieses Ereignis löste den politischen Prozeß aus, den Samuel Huntington als die „dritte Demokratisierungswelle der Welt“ bezeichnet,<sup>1)</sup> und der sich entgegen der Entwicklungsrichtung in vorangegangenen historischen Epochen in der Region im Rahmen demokratischer Institutionen vollzog. Ein weiterer Grund ist die Tatsache, daß sich mit dem Beginn der Wirtschaftskrise im Jahr 1981 wesentliche wirtschaftliche und soziale Veränderungen einstellten. Erwähnt sei insbesondere die Aufgabe der traditionellen Paradigmen, auf die sich die Entwicklung Lateinamerikas bislang gestützt hat, sowie die Übernahme neuer Leitlinien, die heute den Bezugsrahmen für unsere Regierungspolitiken darstellen.

Ein Rückblick auf frühere Entwicklungen erweist sich als notwendig, um die Tragweite der Veränderungen in Lateinamerika richtig einschätzen zu können, vor allem aber, um ihre Richtung zu begreifen und auf dieser Grundlage eine hypothetische Beschreibung der Kräfte vorzunehmen, die die Entwicklung in der ersten Dekade des nächsten Jahrtausends und vielleicht in den darauffolgenden Jahren bestimmen werden. Trotz der regionalen Homogenität gibt es Unterschiede zwischen den lateinamerikanischen Ländern, auf die jedoch nur eingegangen werden soll, sofern ihre Bedeutsamkeit es erfordert.

Die umfangreiche Literatur mit Datenmaterial, Informationen und Studien erleichtern eine objektive Annäherung an die Ereignisse und Prozesse, die in den achtziger und neunziger Jahren stattgefunden haben. Angesichts der wechselhaften und manchmal flüchtigen lateinamerikanischen Realität sowie überraschender Weltereignisse erweisen sich zudem auch kurzfristig angelegte Prognosen als gewagt. Unter Berücksichtigung dieser Tatsachen werde ich mich besonders der Analyse der Institutionen und Politiken zuwenden, die die Entwicklung Lateinamerikas im kommenden Jahrtausend wesentlich bestimmen werden, vorausgesetzt, daß die Stärke der ersteren und die Angemessenheit der zweiten wichtiger sein sollten als jeder andere Aspekt der internationalen Realität. Aus diesem Grund werde ich nicht auf das internationale Umfeld eingehen, es sei denn, es sollte sich als unabdingbar notwendig erweisen.

## ■ Die letzten zwanzig Jahre

### *Die Demokratie*

Ecuador leitete den lateinamerikanischen Demokratisierungsprozeß im Jahre 1977 ein, als die amtierende Militärjunta zur Stützung ihrer Entscheidung, sich aus der Regierungsverantwortung zurückzuziehen, repräsentative Kommissionen auf politischer und ziviler Ebene zur Erarbeitung des rechtlichen Instrumentariums konstituierte, auf deren Grundlage sich der Übergangsprozeß vollziehen sollte. Auf dem Wege eines Volksentscheids wurde im Jahre 1978 eine neue Verfassung verabschiedet, und ein Jahr später wurde Jaime Roldós von den Ecuadorianern zum Präsidenten der Republik gewählt. Ab diesem Zeitpunkt vollzog sich ein ungestümer und erfolgreicher Prozeß, der vierzehn Länder, die zuvor von Diktaturen oder autoritären Regierungen geführt worden waren, in seinen Bann zog. Dieser Prozeß war so umfassend, daß die Demokratie mit ihren Institutionen in ganz Lateinamerika, mit Ausnahme von Kuba, zum ersten Mal nach fast zwei Jahrhunderten republikanischer Geschichte, Fuß fassen konnte.

Die Demokratie verschaffte der lateinamerikanischen Bevölkerung einen Zugang zu einer Vielfalt

1) Die erste Welle folgte der nordamerikanischen und französischen Revolution, die nächste dem Zweiten Weltkrieg und die dritte setzte Ende der siebziger Jahre ein. Samuel P. Huntington, *The Third Wave*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

von Freiheiten, ihre Menschenrechte werden gewahrt und sie können z.B. durch die Ausübung des Wahlrechts am bürgerlichen Leben teilnehmen. Alle wissen diese Errungenschaften zu schätzen, insbesondere jedoch die Völker Argentiniens, Chiles, Uruguays, El Salvadors und Guatemalas, die in der letzten diktatorischen Phase Entbehrungen, Schikane und Gewalt in unterschiedlichsten Formen erlitten haben.

Der Hauptteil der demokratischen Übergangsprozesse vollzog sich, entsprechend dem ecuadorianischen Modell, auf der Grundlage eines militärisch-zivilen Abkommens, dem es zu verdanken ist, daß der Diktatur ein Ende bereitet wurde und die Demokratie sich entwickeln konnte. Diese Tatsache erklärt den konzertierten und friedlichen politischen Wandel, der in einigen Fällen mit Absprachen einherging, ganz im Gegensatz zu vorhergehenden Epochen, in denen die Demokratie nach dem Sturz des Diktators und der manchmal gewaltsamen und grausamen Vernichtung seines Herrschaftssystems errichtet wurde.

Der Konsens als Grundlage für die Errichtung der lateinamerikanischen Demokratie am Ende dieses Jahrtausends, das immer freiheitlichere internationale Umfeld und die diktaturfeindliche Haltung der Vereinigten Staaten haben günstige Voraussetzungen geschaffen, damit die Demokratie in Lateinamerika über einen in anderen historischen Epochen unbekannt langen Zeitraum bestehen konnte, selbst in Ländern, die nach der Erlangung ihrer Unabhängigkeit und der Entscheidung für die republikanische Staatsform unter der Herrschaft autoritärer Regierungen standen und die nie zuvor, wie im Falle einiger zentralamerikanischer Länder, einen verfassungsmäßigen Regierungswechsel gekannt hatten.

Mit der Durchsetzung der Demokratie als Regierungsform im lateinamerikanischen Raum wurde die Organisationsform und angemessene Funktionsweise der politischen Institutionen zu einem neuen Gestaltungselement, von dem die Qualität der Regierungstätigkeit sowie ihre wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse maßgeblich abhängen. Da die Erfahrungen der Demokratie noch neu sind, ihre Entwicklung in den einzelnen Ländern unterschiedlich verlaufen ist und zuvor unbekannte Bereiche er-

öffnet hat, ist es leider noch nicht möglich, zu allgemeingültigen Schlußfolgerungen zu gelangen.

Eine historische Tatsache jedoch ist unübersehbar: Die lateinamerikanischen Länder, die als Republiken am längsten von demokratischen Regierungen geführt worden sind, sind diejenigen, die den höchsten Entwicklungsstand erreicht haben, diejenigen hingegen, die von Diktaturen regiert worden sind, weisen die meisten Entwicklungsdefizite auf. Im Jahre 1979, ein Jahr bevor die gegenwärtige demokratische Phase eingeleitet wurde, verzeichneten Argentinien, Uruguay, Costa Rica und Chile das höchste Pro-Kopf-Einkommen und die niedrigste Analphabetenrate, während Haiti, Guatemala, Nicaragua und Bolivien das niedrigste Pro-Kopf-Einkommen und die höchste Analphabetenrate aufzuweisen hatten. Weniger eindeutig, jedoch aufschlußreich sind die Ergebnisse der letzten Jahre. Die Kontinuität und der Erfolg der kolumbianischen Wirtschaftspolitik zogen eine maßvolle Verschuldung nach sich, mit der Folge, daß die Krise der achtziger Jahre keine Spuren hinterlassen hat und die dritthöchste Wachstumsrate erzielt werden konnte. Seine soliden demokratischen Institutionen ermöglichten es Chile, die höchste Wachstumsrate Lateinamerikas zu erreichen und das Ausmaß der Armut wesentlich zu verringern. Die politische Stabilität Boliviens und El Salvadors hat die wirtschaftliche und soziale Aufwärtsentwicklung dieser zwei konfliktbelasteten Länder bewirkt, die vor fast fünfzehn Jahren am Rande des Abgrundes standen. Die institutionelle Instabilität, die Argentinien, Peru, Nicaragua, Venezuela und Ecuador verschiedentlich erfahren haben, erklärt auch den dramatischen Einkommensrückgang der Bevölkerung dieser Länder.<sup>2)</sup>

Die erfolgreichen Demokratien haben einige der folgenden Voraussetzungen erfüllt: politische Stabilität, repräsentative Parteien und Mehrheitsparteien, dauerhafte Regierungsbündnisse, konstruktive Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative, Rechtssicherheit und Verbindlichkeit von Rechts- und Verwaltungsentscheidungen. Dieses Potential ermöglichte es den Regierungen, die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf niedrigem Niveau zu halten, das Wirtschaftswachstum erneut voranzutreiben, die staatlichen Strukturen zu modernisieren und positive Ergebnisse im sozialen Bereich zu erzielen, wobei

2) Osvaldo Hurtado, *Goberna - bilidad, Democracia y Pobreza en Estrategias para reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD, Quito, 1997.S. 448-449.

u.a. die Bekämpfung der Inflation besonders hervorzuheben ist.

### ■ Die Konzepte

Die heute maßgeblichen Leitlinien der lateinamerikanischen Entwicklung sind kaum oder gar nicht mit denen vergleichbar, die bis zum Beginn dieser demokratischen Phase wegweisend waren.

Bis zum Beginn der vergangenen Dekade haben die lateinamerikanischen Regierungen auf der Grundlage der Wirtschaftskonzeptionen von Keynes, dem Gedankengut der CEPAL (Comisión Económica Por América Latina) und der sozialistischen Ideen, dem Staat eine herausragende Verantwortung für die Entwicklung der Nationen übertragen. Die Regierungen versuchten, den öffentlichen Sektor in wirtschaftlicher, sozialer, rechtlicher und unternehmerischer Hinsicht zu stärken, um sich in die Lage zu versetzen, den ihnen zugewiesenen, unterschiedlichen Aufgaben in den verschiedensten volkswirtschaftlichen Bereichen gerecht zu werden. Die Sozialpolitik stützte sich im wesentlichen auf Agrarreformprogramme und staatlichen Subventionen, die als die wirksamsten Mittel im Sinne der Vermögensumschichtung und der sozialen Gerechtigkeit verstanden wurden.

Die von den Regierungen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens verfolgte Wirtschaftspolitik, die auf einen Rückzug des Staates aus seinen im Laufe des 20. Jahrhunderts ständig gestiegenen Verpflichtungen abzielte, wurden in modifizierter Form in den anderen Industrieländern umgesetzt und von den internationalen Organisationen wie dem Weltwährungsfond, der Weltbank und der Internationalen Entwicklungsbank, übernommen und gefördert. Die Krise der achtziger Jahre entzog den lateinamerikanischen Regierungen die Mittel, die ihnen zuvor erlaubt hatten, ihren öffentlichen Tätigkeitsbereich auszuweiten, und brachte die Schwächen des sogenannten CEPAL-Modells zum Vorschein, das sich auf einen planenden, protektionistischen, interventionistischen und besitzenden Staat gründete. Hinzu kam, daß die Länder der ehemaligen Sowjetunion und des sozialistischen Einflußbereichs und auch Länder wie China, Vietnam und Kuba, die sich selbst noch als kommunistisch bezeichnen, in einigen Be-

reichen die Prinzipien und Praktiken der Marktwirtschaft übernommen haben.

Diese Veränderungen hatten Auswirkungen auf Lateinamerika. Unabhängig von ihrer ideologischen Ausrichtung, sind alle amtierenden lateinamerikanischen Regierungen der Ansicht, daß eine ausgeglichene Haushaltspolitik und die Inflationsbekämpfung unabdingbare Voraussetzungen für langfristiges Wirtschaftswachstum und sozialen Fortschritt sind, daß die Aufstockung der Steuereinnahmen und die Verringerung der Steuerhinterziehung eine bessere Vermögensverteilung gewährleisten, daß die Liberalisierung der Zinssätze und des Außenhandels das Sparverhalten und die Investitionen bzw. Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit begünstigen, daß die Sicherung des privaten Eigentums sowie Anreize für ausländische Investitionen den technologischen Fortschritt und die Kapitalisierung der Volkswirtschaften fördern, daß durch die Privatisierung der Unternehmen und der öffentlichen Dienstleistungen sowie den Abbau einer unverhältnismäßig großen Bürokratie übermäßige Subventionszahlungen vermieden werden können, die Leistungsqualität verbessert werden kann und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zunehmen wird.

In ähnlicher Weise haben sich die traditionellen lateinamerikanischen Positionen im Hinblick auf ihre internationalen Beziehungen verändert, insbesondere in bezug auf die Vereinigten Staaten.

Die Wahrung der lateinamerikanischen Identität und die Behauptung der Unabhängigkeit gegenüber seinem mächtigen und interventionistischen Nachbarn, das Gedankengut der CEPAL, die Dependenztheorie und die leninistischen Imperialismustheorien veranlaßten Regierungen und politische Führer dazu, die Ausbeutung der Öl-, Bergbau- und Agrarressourcen durch die Industrieländer, ihre Investitionen und Kredite sowie den ungleichen Handelsaustausch als Ursache für die unzulängliche Entwicklung Lateinamerikas anzunehmen.

Aus diesen Überlegungen zog man den Schluß, daß Entwicklung in Lateinamerika nur durch die Veränderung dieser asymmetrischen Beziehung zu den Ländern des Zentrums möglich sei, und einen „nach innen gerichteten“, auf protektionistische Politiken gestützten Entwicklungsprozeß, einherge-

hend mit regionalen und subregionalen Integrationsprojekten erforderlich mache, ohne jedoch die Vereinigten Staaten einzubeziehen, da eine gegensätzliche Interessenlage zwischen Latein- und Nordamerika vorausgesetzt wurde. Durch den regionalen Zusammenschluß erhoffte man sich eine Stärkung des wirtschaftlichen Machtpotentials und eine Zunahme des politischen Einflusses, die die Verhandlungsmöglichkeiten verbessern und im Laufe der Jahre zu einer gleichgewichtigen Position gegenüber den Industrieländern führen würde. Die sichtbare Ausdrucksform dieses Standpunktes war die Errichtung des Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Mit der Übernahme der Demokratie als politisches System und der Marktwirtschaft als Wirtschaftsmodell kam es in Lateinamerika zu einer ideologischen Annäherung an Nordamerika. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen, die der Überwindung alter Konflikte und dem Aufbau konstruktiver Beziehungen sowie der Zusammenarbeit zwischen beiden Regionen den Weg bereiteten. Lateinamerika erkannte zudem, daß viele seiner Probleme nicht von einer feindlichen, industrialisierten Welt verursacht worden waren, sondern auf eigene Fehler und Schwächen zurückzuführen waren. Wenn die Länder anderer Kontinente versuchten, einen Zugang zu den nordamerikanischen Märkten zu finden, warum sollte dann Lateinamerika nicht die Vorteile wahrnehmen, die die geographische Nähe und mögliche gemeinsame Integrationsvorhaben bieten konnten.

Diese Überlegungen veranlaßten Lateinamerika, seine antiamerikanischen Positionen aufzugeben, eine Annäherung an die Vereinigten Staaten zu suchen und sie an seinen Integrationsprojekten teilhaben zu lassen. Für Mexiko ist heute das Freihandelsabkommen, das es gemeinsam mit den Vereinigten Staaten und Kanada unterzeichnet hat, wichtiger als die Integrationsabkommen mit den lateinamerikanischen Ländern. Für die karibischen und zentralamerikanischen Länder sind die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten im Hinblick auf Investitionen, Handel, Tourismus und Kooperation wichtiger als zu irgend einem anderen Land. Diese Tatsachen führten zur Teilnahme der lateinamerikanischen Länder am Gipfeltreffen in Miami im Jahre 1994 und der bei diesem Anlaß mit Nordamerika vereinbarten Gründung

der Amerikanischen Freihandelszone (Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA), ein Integrationsmodell, das einige Jahren zuvor nur für wenige Sachverständige der Region vorstellbar gewesen wäre.

Auch der Charakter der lateinamerikanischen Integrationsprojekte hat sich verändert. Die Aufhebung ihrer ursprünglich rigiden Regelungen, der Abbau der zuvor ausländischen Investitionen auferlegten Beschränkungen sowie die Liberalisierung des Handelsaustausches und der Dienstleistungen haben die kraftlosen Integrationsabkommen wiederbelebt. Eine Zahl kann diesen Sachverhalt verdeutlichen: der lateinamerikanische Handelsaustausch verzeichnet seit 1994 ein hohes durchschnittliches Wachstum von jährlich 17 Prozent und 1997 waren es 20 Prozent des gesamten Handelsvolumens, das die Region im Austausch mit allen Ländern der Welt erwirtschaftete.<sup>3)</sup>

### ■ Ergebnisse im wirtschaftlichen und sozialen Bereich

Es ist nicht möglich, endgültige Schlüsse aus den zuvor genannten Folgen wirtschaftlicher und sozialer Veränderungsprozesse zu ziehen. In den achtziger Jahren, der sogenannten verlorenen Dekade, waren die lateinamerikanischen Länder darum bemüht, die entfesselte Krise mit Anpassungsprogrammen und der instrumentellen Ausstattung neuer Wirtschaftspolitiken zu bekämpfen, als Mexiko ankündigte, daß es seinem Schuldendienst ausländischen Gläubigern gegenüber nicht nachkommen würde. Die wirtschaftliche Stabilität des lateinamerikanischen Raums konnte erst zu Anfang der jetzigen Dekade wiederhergestellt werden. Auch wenn einige Länder im Hinblick auf die Staatsmodernisierung bedeutsame Fortschritte erzielt haben, so ist der Prozeß doch noch nicht abgeschlossen, und es ist noch zu früh, eine angemessene Würdigung der Ergebnisse vorzunehmen.

Das verfügbare Datenmaterial der letzten fünf Jahre kann jedoch als Bezugsgröße herangezogen werden, um den tatsächlichen Entwicklungsstand Lateinamerikas zu beschreiben.

Der CEPAL zufolge ist das Bruttoinlandsprodukt zwischen 1994 und 1998 um jährlich 3,7 Prozent angestiegen, wobei Peru, Chile, die Dominikanische Republik, Bolivien und Argentinien die Fünf-Pro-

3) CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago, 1999. S. 132.

zent-Grenze überschreiten oder fast erreichen und damit an ein Niveau herankommen, das zuletzt in den goldenen Jahren der Nachkriegszeit in Lateinamerika verzeichnet worden ist. Der Gigant Brasilien hat ein Wachstum aufzuweisen, das einige Zehntel Prozent unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt liegt, und Mexiko konnte trotz der Finanzkrise die Drei-Prozent-Marke erreichen.<sup>4)</sup>

4) CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, 1998, S. 89. Aus dieser Quelle stammen die folgenden Zahlen.

5) CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1998*, Santiago, 1999, S. 19.

6) Osvaldo Hurtado, *Gobernabilidad, Democracia y Pobreza en Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, op. cit., S. 6.

7) CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1998*, S. 18.

Der hohe Inflationsindex, der zu Beginn dieser Dekade im regionalen Durchschnitt bei 1186 Prozent lag, ist 1998 drastisch gesunken und hat den in Lateinamerika seit nahezu fünfzig Jahren nicht mehr gekannten Wert von knapp 10,2 Prozent erreicht. Dieses wichtige Ergebnis ist auf die Erfolge in Brasilien, Argentinien, Peru, Bolivien und Nicaragua zurückzuführen, alles Länder, die bis dahin mit einer verheerenden Inflation zu kämpfen hatten, die alle Programme immer wieder zum Scheitern brachte, mit denen so viele Regierungen versucht hatten, sie in den Griff zu bekommen.

Diese positiven Ergebnisse stehen im Gegensatz zu denen, die im Bereich der Arbeitsmarktpolitik erreicht werden konnten. Genau wie vor dem Beginn der lateinamerikanischen Krise lag die Arbeitslosigkeit in den letzten fünf Jahren bei über sieben Prozent. Aber in Ländern wie Panama, Kolumbien, der Dominikanischen Republik, Argentinien, Uruguay und Venezuela nimmt die Arbeitslosigkeit tendenziell zu und hat bereits die Zehn-Prozent-Grenze überschritten.<sup>5)</sup> Man muß berücksichtigen, daß diese Zahlen die hohe, nicht quantifizierbare Unterbeschäftigung in der Region verdecken, die mit der Ausweitung der informellen Wirtschaft während der Krise in beträchtlichem Maße zugenommen hat.

Mit Anpassungsprogrammen versucht man das nach wie vor der Wirtschaftskrise unveränderte Ausmaß der Armut zu bekämpfen. In den siebziger Jahren waren 40 Prozent der Familien betroffen, in den achtziger Jahren 35 Prozent, in den neunziger Jahren 41 Prozent<sup>6)</sup> und 1997 waren es 36 Prozent, d.h. genauso viele wie vor der Schuldenkrise. In absoluten Zahlen stellt sich die Armut noch einmal anders dar, denn zwischen 1980 und 1997 stieg die Zahl der Armen von 136 auf 204 Millionen.<sup>7)</sup> Auch in bezug auf die in Lateinamerika seit jeher vorhandene ungleiche Einkommensverteilung ergeben sich negative Zahlen.

In den achtziger Jahren verschärfte sich die Situation und verschlimmerte sich zunehmend zwischen 1990 und 1994. Im letzteren Jahr konzentrierten sich 35 Prozent des Einkommens in zehn Prozent der Haushalte, während auf 40 Prozent der Haushalte 15 Prozent des Einkommens entfielen.<sup>8)</sup>

## ■ Zukunftsvision

### *Die Demokratie*

Das größte Hindernis, das dem Verzicht auf diktatorische Versuchungen im Wege steht und die Errichtung einer dauerhaften Demokratie als ein allen lateinamerikanischen Ländern gemeinsames politisches Regierungssystem erschwert, sind auch weiterhin die wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die Ausdruck finden in einem unzureichenden Wirtschaftswachstum, hoher Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, einem hohen Prozentsatz armer und unterbemittelter Familien, der Verschlechterung des öffentlichen Bildungs- und Gesundheitswesens und der zunehmenden Kluft zwischen der reichen und armen Bevölkerung kurz gesagt, in den sozialen Ungerechtigkeiten, die es in der Region zwar immer gegeben hat, die jedoch im Laufe der demokratischen Phase eine Verschärfung erfahren haben. Ein politisches System mit einem derart negative Bilanzergebnis läuft Gefahr, seine soziale Legitimität zu verlieren; insbesondere gilt dies für das demokratische System, das den Aufbau einer gerechten Gesellschaft, wie alle Verfassungstexte des Kontinents zeigen, als Ziel für sich in Anspruch nimmt.

Auch die Unfähigkeit der politischen und zivilen Führung im Umgang mit dem Problem der Regierbarkeit, das die erfolgreiche Regierungstätigkeit in vielen Ländern beeinträchtigt, stellt weiterhin eine latente Gefahr für die Funktionsfähigkeit der lateinamerikanischen Demokratien dar und hat sie in Peru, Ecuador und Paraguay genau aus diesen Gründen auf die Probe gestellt. Auf diese Frage werde ich später eingehen. Im Gegensatz zu vorherigen historischen Epochen jedoch waren es, mit Ausnahme von Venezuela, nicht Ambitionen militärischer Putschisten, sondern Handlungen oder Unterlassungen der Verantwortlichen, die diese Gefahr heraufbeschworen haben.

8) Osvaldo Hurtado,  
*Gobernabilidad, Democracia  
y Pobreza en Estrategias para  
reducir la pobreza en América  
Latina y el Caribe*, op. cit.,  
S. 10-11.

?

Die anderen politischen Faktoren werden meiner Ansicht nach der Demokratie weiterhin genauso förderlich sein wie bisher.

Im allgemeinen unterstehen die lateinamerikanischen Streitkräfte dem Präsidenten der Republik in seiner Eigenschaft als Vertreter der zivilen Macht; in den Ländern, in denen dieser Institutionalisierungsprozeß noch nicht stattgefunden hat, wird er schrittweise eingeleitet werden.

Es ist nicht anzunehmen, daß die Vereinigten Staaten und Europa ihre Haltung gegenüber den lateinamerikanischen Demokratien ändern werden. Vielmehr ist davon auszugehen, daß sich ihre Position in der Zukunft noch deutlicher herausbilden wird. Ihre positive Reaktion auf die politischen Konflikte in der jetzigen Phase sowie die jüngsten Ereignisse in Ecuador und Paraguay und die nun geleistete Hilfe in Form von Kooperationsabkommen zur Vervollkommnung einiger Institutionen im rechtlichen oder gesetzgeberischen Bereich sprechen in dieser Hinsicht für sich.

Diejenigen, die in der Vergangenheit die Demokratie ideologisch bekämpft haben, sind in den politischen Auseinandersetzungen in Lateinamerika nicht mehr vertreten oder entbehren ihres Publikums. Unter den Intellektuellen hat das marxistische Gedankengut nicht mehr den Einfluß, den es in der Vergangenheit einmal hatte, und einige von ihnen sind selbst zu Demokraten geworden. Ähnliches kann von den sozialistischen oder kommunistischen politischen Parteien sowie den Studenten- und Gewerkschaftsbewegungen gesagt werden, die sich heute ebenfalls zur Demokratie bekennen.

Sowohl die extreme Linke als auch die radikale Rechte sind der Demokratie wohlgesonnen, nachdem sie in der vergangenen Dekade die Waffen niederlegten und auf revolutionäre und konspirative Methoden verzichteten, um am Verfassungsleben der Länder teilzunehmen. Sie schlossen sich bestehenden Parteien an oder gründeten neue, um über die Wahlentscheidungen der Bürger an die Macht zu gelangen. Das bestätigen die kürzlich unterzeichneten Abkommen zwischen der Regierung und der Guerilla in Guatemala, die ähnlich wie zuvor in El Salvador und Nicaragua den Frieden in die aufgewühlteste Region Lateinamerikas gebracht und ihren jungen Demo-

kratien neue Perspektiven eröffnet haben. Der zapatistische Guerillaherd hat sich nicht ausgeweitet und stellt somit keine Gefahr für die mexikanische Demokratie dar. Im Grunde ist Kolumbien das einzige lateinamerikanische Land, in dem die Gewalt der Guerilla das demokratische System gefährden könnte. Die FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas) haben ihre vom Staat selbst anerkannte militärische und politische Macht gefestigt und ausgeweitet. Mit dem ELN (Ejército de la Liberación Nacional) im linken und den paramilitärischen Gruppierungen im rechten Spektrum haben sich neue Kräfte ähnlicher Art gebildet. Trotz der Zugeständnisse der Regierung haben die Friedensgespräche keine spürbaren Ergebnisse gezeitigt, möglicherweise in Ermangelung hinreichender Anreize, die die Guerilla zur Niederlegung ihrer Waffen veranlassen, oder triftiger Gründe, die zu ehrlichen Verhandlungen Anlaß geben könnten.

### *Die neuen Politiken*

Als zu Beginn der vergangenen Dekade die ersten Anpassungsprogramme zur Neustrukturierung der Haushalte und der Auslandsschulden eingeleitet wurden, hätte es Zweifel an der Güte der empfohlenen Politiken zur Erreichung dieser Ziele geben können. Nach siebzehnjähriger Erfahrung zeigt sich nun, daß wirtschaftliches Wachstum und sozialer Fortschritt langfristig nur in gesunden Volkswirtschaften möglich ist und daß die populistischen Regierungen, die versuchten andere Wege zu gehen, ihre Länder in ein wirtschaftliches Chaos gestürzt haben, das alle sozialen Schichten, in erster Linie die Armen, teuer zu stehen kam, wovon Bolivien, Nicaragua und Peru schmerzliches Zeugnis ablegen können. Aus diesen Gründen ist anzunehmen, daß den Regierungen in Zukunft in erster Linie an der Wahrung des makroökonomischen Gleichgewichts und der Inflationskontrolle gelegen sein wird.

In allen lateinamerikanischen Ländern gewinnen die Grundsätze der Marktwirtschaft und die Politiken, die eine Begrenzung des staatlichen Handlungsspielraums beabsichtigen, zunehmend an Einfluß. Sie werden von keinem in Frage gestellt, weder von politischen Parteien, die eine reale Regierungsalternative darstellen oder die aufgrund ihrer Position auf die

Regierungstätigkeit Einfluß nehmen können, noch von Organisationen, die sich in den revolutionären sechziger Jahren als marxistisch bezeichneten und die den Umgang mit diesen Grundsätzen in den Regierungen, an denen sie beteiligt waren, selbst vertreten haben. Nie zuvor hatte eine bestimmte Wirtschaftspolitik bei allen die Macht bildenden Kräften einhellige Akzeptanz gefunden. Diese Tatsache wird bedeutsame Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung Lateinamerikas haben, und zwar in Form der Sicherung langfristiger Kontinuität, des für private Aktivitäten so dringend notwendigen Vertrauensklimas, der Zunahme der Attraktivität für ausländische Investitionen und der Aufstockung des nationalen Investitionsvolumens.

Mexiko, Zentralamerika, die lateinische Karibik und die nördlichen Regionen Südamerikas konzentrieren ihre Exporte auf den nordamerikanischen Markt. Diese Länder erhalten enorme Überweisungen von in den Vereinigten Staaten lebenden Auswanderern und sind ein wichtiges touristisches Ziel der Amerikaner. Angesichts der sich in den neunziger Jahren abzeichnenden Tendenzen wird der lateinamerikanische Markt für die nordamerikanischen Exporte bald genauso wichtig sein wie der europäische. In den Vereinigten Staaten nimmt der Einfluß der hispanischen Minderheit derart zu, daß sie in den nächsten Jahren nach dem angelsächsischen Bevölkerungsteil an erster Stelle stehen wird. Aus diesem Grund ist absehbar, daß es zu einer Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Regionen und einem vermehrten Interesse der lateinamerikanischen Länder an der ALCA sowie der Einhaltung des auf dem Gipfel von Miami vereinbarten Ziels kommen wird, bis zum Jahre 2005 eine Freihandelszone zu schaffen, durch die eine Vereinigung beider Amerikas vollzogen werden soll. Man tut gut daran, in Erinnerung zu bringen, daß dieses Ergebnis erst auf lateinamerikanischen Druck hin und nicht aufgrund eines wirklichen Interesses der Vereinigten Staaten erzielt werden konnte.

Die südamerikanischen Länder unterhalten wichtige finanzielle und wirtschaftliche Beziehungen zu Europa und Asien. Der intraregionale Austausch macht aufgrund seiner Dynamik ein Drittel ihres gesamten Exportvolumens aus. Aus diesen Gründen

wurden Überlegungen angestellt, den erfolgreichen Mercosur auf ganz Südamerika auszudehnen, um auf diese Weise als ganze Region eine gemeinsame Verhandlungsposition gegenüber den Vereinigten Staaten einnehmen zu können, wie z.B. ihre Aufnahme in die ALCA. Ein derartiges Vorhaben ist jedoch nur unter der Führung Brasiliens denkbar, da seine wirtschaftliche Kapazität weitaus größer ist als die aller anderen lateinamerikanischen Länder zusammen. Aber diese gigantische Nation scheint aufgrund ihrer wirtschaftlichen Instabilität und des unzureichend entwickelten politischen Systems nicht in der Lage zu sein, eine derart wichtige Aufgabe zu übernehmen und einer so komplexen Herausforderung ein Mindestmaß an Gewißheit zu verleihen. Die Andenländer, mit Ausnahme von Bolivien, befinden sich zudem in einer wirtschaftlichen, politischen und institutionellen Krise, die ihre Zukunft unsicher erscheinen läßt, und Chile favorisiert seine Handelsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten, Europa und Asien. Aus diesen Gründen scheint eine Wirtschaftsassoziatio n zwischen Mercosur und Europa die wahrscheinlichere Variante, wozu ein erster Schritt auf dem kürzlich abgehaltenen Gipfel in Río de Janeiro getan worden ist.

Die positiven Ergebnisse, die durch den Abbau der Handelshemmnisse erzielt worden sind und die sich in einer erheblichen Zunahme des Austausches zwischen den lateinamerikanischen Ländern widerspiegeln, werden nach europäischem Vorbild möglicherweise dazu führen, daß die unterschiedlichen subregionalen Integrationseinheiten diesen Prozeß vertiefen und durch Abkommen über den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Menschen ausweiten werden.

#### ■ Die Entwicklung

Es wäre gewagt, die Entwicklung Lateinamerikas für die kommenden Jahre prognostizieren zu wollen. Man könnte zu einem optimistischen Ausblick gelangen, sofern man von den positiven Ergebnissen des Wirtschaftswachstums und der Inflationsbekämpfung ausgeht, oder zu einem eher gemäßigten, wenn man das seit zwanzig Jahren gleichbleibende, bei 20 Prozent des BIP angesiedelte Investitionsvolumen in Lateinamerika heranzieht. Selbst pessimistische

Prognosen ergeben sich angesichts der traditionellen Anfälligkeit Lateinamerikas gegenüber extern bedingten kritischen Situationen, wie des Preisverfalls bei Rohstoffen oder der kürzlich durch Finanzspekulationen hervorgerufenen Unruhe, der Kontraktion der Kapitalmärkte sowie der Krise in Asien und Rußland. Nach Einschätzung der CEPAL können die in der Region durch bemerkenswerte Anstrengungen im Bereich der Armutsbekämpfung erzielten Fortschritte durch eine ein Jahr anhaltende Rezession ganz oder teilweise zunichte gemacht werden,<sup>9)</sup> und gerade diese Gefahr droht nun einigen lateinamerikanischen Ländern. Eine sichere Prognose kann einzig und allein im Hinblick auf das Bevölkerungswachstum gewagt werden, das in der nächsten Dekade in gleichem oder höherem Maße als bisher zurückgehen wird. Dies hätte in vielerlei Hinsicht positive Folgen, wie die Öffnung eines „Opportunitätsfensters“ (BID) für die soziale Sicherheit oder die Verbesserung des Pro-Kopf-Einkommens.

Aus den zuvor genannten Gründen können keine Vorhersagen über das lateinamerikanische Wirtschaftswachstum und den sozialen Fortschritt der Haushalte gemacht werden. Aufgrund seines hypothetischen Charakters unterliegt jeder Versuch einer prognostischen Aussage in diesem Bereich einer großen Irrtumsanfälligkeit. Es reicht, den Wachstumsrückgang von 1997 und 1998 nach den vielversprechenden Ergebnissen der Vorjahre in Betracht zu ziehen.

#### ■ Institutionen und Politik

Um die nahe Zukunft Lateinamerikas mit dem Ziel zu beleuchten, die Verantwortlichkeiten und die Rolle des Staates, der privaten Unternehmen und des sogenannten Tertiärbereichs im Hinblick auf deren Entwicklung und Integration in der Region zu beschreiben, könnte es meiner Ansicht nach sinnvoll sein, eine Analyse der Institutionen und Politiken vorzunehmen, von deren Organisation bzw. Umsetzung das Schicksal des Kontinents im nächsten Jahrhundert abhängen wird.<sup>10)</sup>

In dieser Hinsicht gehe ich von drei Voraussetzungen aus. Erstens, daß die zukünftige Entwicklung Lateinamerikas von den Handlungen eines jeden einzelnen Landes beeinflußt werden wird und nicht von

9) *Notas de Cepal*, N° 4, Santiago, Mayo de 1999. S. 2.

10) Aus einer Untersuchung, die von 1964 bis 1993 in 94 Industrie- und Entwicklungsländern durchgeführt wurde, geht hervor, daß die Länder mit einem institutionellen Potential und angemessenen Wirtschaftspolitiken ein schnelleres Wirtschaftswachstum erzielt haben als diejenigen, in denen diese Bedingungen nicht gegeben waren. Siehe Weltbankbericht, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, 1997. S. 15. Es kann auch eine umfangreiche von der Weltbank erstellte Studie herangezogen werden; ihr Titel lautet: *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, 1998.

den Ereignissen in den Industrieländern. Zweitens, daß die Länder, denen angemessene Institutionen und adäquate Politiken zur Verfügung stehen, bessere Ergebnisse erzielen werden als die, die nicht darüber verfügen. Drittens, daß diese Länder eher in der Lage sein werden, die Möglichkeiten auszuschöpfen, die die Weltwirtschaft bietet, oder deren negative Auswirkungen auf ein Minimum zu reduzieren.

## ■ Die Institutionen

### *Der Staat*

Die Wirtschaftskrise der achtziger Jahre und die zu dieser Zeit international maßgeblichen politischen Ideen haben eine Institution geschwächt, deren Handlungsmöglichkeiten bereits vorher wesentlich eingeschränkt waren. Gewisse fundamentalistische neoliberale Tendenzen werden zwar deutlich erkannt, aber nicht die Rolle der Wirtschaftskrise und bestimmter Haltungen der demokratischen Regierungen.

Die drastische Reduzierung der Finanzmittel, über die der Staat zuvor verfügte, und die Folgewirkungen der Anpassungsprogramme, mit denen man versuchte, der Krise entgegenzuwirken, schwächten die staatlichen Institutionen in struktureller und technischer Hinsicht, insbesondere im sozialen Sektor. Der Rückgang der Reallöhne vergraulte die fähigen und verlässlichen Fachleute in den technischen Berufen. Populistische und interessenorientierte Politiken der Regierungen und Kongresse verschlechterten die fachliche Kapazität einiger Institutionen. Die Ausweitung der informellen Wirtschaft entzog dem öffentlichen Sektor zahlreiche Tätigkeitsbereiche und die nicht mit der Übertragung von Verantwortlichkeiten einhergehende Dezentralisierung schmälerte die Haushaltskapazität der Regierungen.

Die Folge sind heute gravierende Beschränkungen des öffentlichen Sektors. Die Gesetze und Verordnungen der Regierungsstellen werden nur in begrenztem Maße umgesetzt, da wichtige Sektoren und Regionen sich ihrem Einflußbereich entziehen. Der Staat hat das Monopol des Waffenbesitzes und die Entscheidungsgewalt über „den legitimen Einsatz der Gewalt“ (Max Weber) verloren und teilt sie von nun an mit der Guerilla, dem Drogenhandel und dem

kriminellen Sektor. Eine unabhängige Justiz wurde durch die Korruption von Richtern und Beamten in Form von politischer und wirtschaftlicher Einflußnahme untergraben. Die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit, Trinkwasser-, Abwasser- und Elektrizitätsversorgung, Sozialversicherungswesen, Kommunikationswesen und Infrastruktur haben sich verschlechtert. Die informellen Aktivitäten entwickeln sich am Rande der Kommunalgesetze und -verordnungen, es werden für diese Tätigkeiten weder Steuern entrichtet noch wird die Arbeitsgesetzgebung eingehalten; aufgrund der weit verbreiteten Steuerhinterziehung sind die Steuereinnahmen unzureichend, die Universität hat ihre frühere Führungsposition in der Wissenschaft und der Übermittlung von Wissen verloren, mangelnde Kontinuität der Politiken, vor allem im wirtschaftlichen Bereich, schmälern ihre möglichen positiven Wirkungen.

Die unverhältnismäßige Größe des Staates und seine übermäßigen Eingriffe wurden von den Regierungen als ein Hindernis für die Entwicklung Lateinamerikas erkannt. Alle Länder, einschließlich Kuba,<sup>11)</sup> verfolgen Politiken mit dem Ziel, die Privilegien einzuschänken, öffentliche Unternehmen zu privatisieren, Subventionen abzuschaffen, den Handelsprotektionismus abzubauen und dem Markt die Verantwortung für die Preisfestsetzung von Gütern und Dienstleistungen zu überlassen.

Mit Hilfe dieser Politik konnte die Belastung verringert oder gänzlich aufgehoben werden, die die Defizite der öffentlichen Unternehmen bei den Staatshaushalten verursachten. Zudem standen auf diese Weise dem öffentlichen Sektor zusätzliche Mittel zur Verbesserung des Bildungs- und Gesundheitswesens zur Verfügung, es konnte die Effizienz und Qualität einiger privatisierter öffentlicher Dienstleistungen gesteigert werden und eine Zunahme der ausländischen Investitionen erfolgen, Spitzentechnologien konnten eingeführt werden, die privaten Aktivitäten neue Impulse erhalten, die Wettbewerbsfähigkeit verbessert und die Exporte erhöht werden.

So tiefgreifend und weitgehend die Reduzierung der Größe und des Einflusses des Staates auch sein mögen, so gibt es doch Verantwortlichkeiten, die der Staat weder von sich weisen noch delegieren

11) Siehe CEPAL, *La Economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los 90*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1997.

kann. Seinem Verantwortungsbereich obliegen weiterhin u.a. die Konzeption und Ausführung der Wirtschaftspolitiken, das Bildungs- und Gesundheitswesen, die Steuereinzahlung, die innere und äußere Sicherheit, die Rechtsverwaltung, der Kampf gegen die Armut, der Abbau der sozialen Ungerechtigkeiten, der Bau bestimmter Infrastruktureinrichtungen, die Korrektur extremer Marktentwicklungen und die Wahrung des Gemeinwohls gegenüber den Privatinteressen sowie Gruppenzusammenschlüssen wirtschaftlicher, gewerkschaftlicher oder anderer Art.

Außerdem muß berücksichtigt werden, daß der Staat durch seine verschiedenen Organe täglich über die verschiedensten Themen mit anderen Staaten, internationalen Einrichtungen sowie mit nationalen und internationalen Unternehmen in Verhandlungen steht. Die so zustande gekommenen Abkommen und Verträge können, sofern sie nicht angemessen verhandelt wurden, negative Auswirkungen auf die Binnenwirtschaft und das Wohlergehen der Völker zeitigen; Fehlleistungen, die oftmals weniger auf die Korruption der Beamten zurückzuführen sind als auf institutionelle Unzulänglichkeiten in Form mangelnder technischer Unterstützung sowie auf unzureichendes Wissen und fehlende Erfahrung. In bezug auf die Macht und die Differenzierung, die internationale wirtschaftliche Gruppen in der globalisierten Welt erlangt haben, haben solche Fehler äußerst gravierende Folgen.

Damit der Staat in die Lage versetzt wird, den Länderinteressen nach außen und dem Gemeinwohl nach innen hin Geltung zu verschaffen, muß er notwendigerweise über hinreichende verfassungsmäßige und rechtliche Kompetenzen sowie über eine technisch-bürokratisch stabile, professionelle, kompetente und verlässliche Organisation verfügen. Das bedeutet, daß Lateinamerika sich ganz besonders dem Wiederaufbau seiner öffentlichen Institutionen und der Qualitätsverbesserung seiner Verwaltungen zuwenden muß, da ansonsten die Entwicklung einiger Länder ernsthaft beeinträchtigt wird.

Meiner Ansicht nach haben die Entscheidungen der im folgenden aufgeführten wichtigsten Institutionen die größten Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft.

### *Die Kontrollinstanzen*

Die Privatisierung der Bergbau-, Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, die Eindämmung der Verordnungsflut, der Abbau der Exportkontrollen und Importhemmnisse, die arbeitsrechtliche Deregulierung, die Öffnung für ausländisches Kapital und die Zuweisung von Mitteln und Gütern sowie die Preisfestsetzung durch den Markt – all das sind Maßnahmen, die mit dem Rückzug des Staates aus Kompetenzbereichen einhergeht, die vorher seiner Kontrolle unterlagen, hingegen nicht den Verlust seiner grundlegenden Funktion im Sinne der Wahrung des Gemeinwohls und des Eintretens für das Gemeininteresse bedeuten können.

Diese Prozesse bedeuten zudem für den Staat die Übernahme neuer Verantwortung. Es obliegt der Staatsgewalt, private Aktivitäten zu kontrollieren und zu überwachen, mit dem Ziel, den gesetzlichen Bestimmungen sowie den von öffentlichen Stellen getroffenen Entscheidungen Geltung zu verschaffen, extreme Marktentwicklungen zu korrigieren, den freien Wettbewerb zu sichern, die Rechte der Verbraucher zu schützen, Monopolbildungen zu verhindern sowie Natur und Umwelt zu schützen. Diese Aufgaben gehen mit einer institutionellen Stärkung der bereits bestehenden sowie der Errichtung neuer Wirtschaftsprüfungsämter und übergeordneter Verwaltungsstellen in den sich als notwendig erweisenden Bereichen einher.

Der Konkurs privater Finanzgruppen, so wie er sich gegenwärtig in einigen lateinamerikanischen Ländern abzeichnet, verdeutlicht beispielhaft, wie teuer die Gesellschaft eine fehlende angemessene Kontrolle des Bankensystems zu stehen kommt. Man darf nicht vergessen, daß der Konkurs von Banken in den vergangenen Jahren für die Volkswirtschaften Kosten in Höhe von bis zu zwei Zehntel des BIP verursacht hat.

### *Die Finanzverwaltung*

Bekanntermaßen sind unsere Steuerbelastungen nicht nur im Vergleich zu den Industrieländern gering, sondern auch zu solchen, die nicht industrialisiert sind, z.B. den Ländern des asiatischen Raums. Zurückzuführen ist diese Tatsache auf eine schwache in-

stitutionelle Verankerung des Steuerwesens, die lateinamerikanische Tendenz, die Steuerzahlungen zu umgehen, und auf die Toleranz, mit der dieser Praxis begegnet wird. Die Folgen spiegeln sich in einer Schmälerung des öffentlichen Finanzvolumens wieder, einer latenten Hemmung des Entwicklungspotentials der Region und einer wirtschaftlich und sozial kostspieligen Belastung, die die Bürger selbst zu tragen haben.

Zur Überwindung seiner chronischen Finanzknappheit hat der Staat Gelder bei den Zentralbanken aufgenommen oder eine hohe in- und ausländische Verschuldung in Kauf genommen, wodurch die Haushaltsdefizite zumindest vorübergehend korrigiert werden konnten. Der Preis dafür, die Wiederherstellung des Finanzausgleichs, waren hohe Inflationsraten, starke Abwertungstendenzen, wirtschaftliche Stagnation und kostspielige Anpassungsprogramme. Die Haushaltsbeschränkungen haben das öffentliche Engagement der Regierungen, die Finanzierung von Sozialprogrammen sowie das Angebot angemessener Gehälter für die Einstellung kompetenter und zuverlässiger Kräfte auf der Verwaltungsebene beeinträchtigt. Auch wenn die Steuerhinterziehung in allen sozialen Schichten eine verbreitete Praxis darstellt, so hat doch die Tatsache, daß sie in den begüterten Schichten in vermehrtem Ausmaß anzutreffen ist, dazu geführt, daß die Funktion des Steuersystem im Sinne einer Vermögensumschichtung durch Mittelzuweisung von den Reichen an die Armen über die Sozialpolitik nicht erfüllt werden konnte, was auch zum Teil die in Lateinamerika bestehende Kluft zwischen diesen Gesellschaftsschichten erklärt.

Diese Probleme sind ein Hindernis für die Entwicklung der Nationen und den Fortschritt der Völker, die durch eine Verbesserung des Steuerwesens und eine beträchtliche Zunahme der Steuereinnahmen beseitigt werden könnten. Dazu wäre die Errichtung einer mit juristischen, administrativen und technisch ausreichenden Kompetenzen ausgestatteten professionellen Finanzverwaltung notwendig. Dieser Aufgabe müßten die lateinamerikanischen Regierungen eine hohe Priorität einräumen.

Eine gute Finanzverwaltung müßte zudem einen ausgeglichenen Haushalt und eine im Hinblick auf

die Entwicklungsschwerpunkte des Landes angemessene Mittelzuweisung sicherstellen und nicht momentanen politischen Interessen oder den Ansprüchen einer wahlpolitischen Klientel zu Diensten stehen.

#### *Die Zentralbank*

Die hohen Inflationsraten der lateinamerikanischen Länder sind zum Teil auf die Bindung der Zentralbanken an die Staatsgewalt zurückzuführen. Durch den Zugriff auf das Emissionsinstitut haben Präsidenten und Minister beträchtliche Finanzmittel der Haushaltsbegleichung zugeführt, was eine bedeutende Vergrößerung der Geldumlaufmenge nach sich gezogen und hyperinflationäre Tendenzen ausgelöst hat und in der Folge die Bevölkerung hat verarmen lassen. Zahlreiche Beispiele belegen diese Entwicklung, die in Bolivien, Brasilien, Argentinien, Peru und Nicaragua besorgniserregende Ausmaße angenommen hat.

Unabhängig tätige, nicht an macht- und wirtschaftspolitische Strukturen gebundene, verwaltungstechnisch professionell ausgestattete und von parteipolitischen Auseinandersetzungen losgelöste Zentralbanken wären in der Lage, ihre Tätigkeit an der Wahrung des Gemeinwohls auszurichten und eine Geld-, Währungs-, Finanz- und Kreditpolitik zu verfolgen, die die Währungsstabilität sicherstellt, das Inflationsrisiko gering hält, langfristige Entwicklungsvoraussetzungen schafft und vertrauenswürdige statistisches Material zur Verfügung stellen könnte.

#### *Für Sozialprogramme zuständige Einrichtungen*

Die Pro-Kopf-Sozialausgaben der lateinamerikanischen Regierungen haben nach der Krise der achtziger Jahre zu Beginn dieser Dekade erneut zugenommen. Bis 1997 war ein Anstieg von real 38 Prozent zu verzeichnen und zwölf der siebzehn, von der CEPAL untersuchten Länder weisen höhere Zahlen als vor der Krise auf.<sup>12)</sup> Im Laufe dieser Jahre wurden in den Ländern der Region differenziertere Sozialpolitiken erarbeitet, die sich im wesentlichen an den Bedürfnissen der Armen und Unterbemittelten ausrichten. Anstelle der allgemeinen Sozialleistungen z.B. sind Sonderleistungen für die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen eingeführt worden. Offensichtlich ist zudem,

12) CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, S. 97.

daß die Grundversorgungsprogramme im Bildungs- und Gesundheitswesen die wirkungsvollsten Ergebnisse in der Armutsbekämpfung aufweisen, da sie einen hohen Prozentsatz der Sozialausgaben bündeln, flächendeckend angelegt sind und wichtige soziale Veränderungsprozesse einleiten.

Aus einer in sieben lateinamerikanischen Ländern durchgeführten Studie geht z.B. hervor, daß Bildung die Variable ist, die die Armutsbekämpfung und Einkommensverteilung am stärksten beeinflusst, da die Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten Jugendlichen den Zugang zu besser bezahlter Arbeit ermöglicht.<sup>13)</sup> Bedauerlicherweise gibt es in den öffentlichen Schulen einiger lateinamerikanischer Länder einen hohen Prozentsatz von Kindern, die der Schule fern bleiben, das Klassenziel nicht erreichen und schlechte Schulleistungen erbringen. Aus diesen Gründen, und hinzu kommt noch die schlechte Qualität dieser Schulen, die vielfach von Kindern armer Familien besucht werden, wird hier mit großer Wahrscheinlichkeit das soziale Schicksal der Eltern reproduziert. Die Kinder reicher Eltern hingegen, die gute und manchmal ausgezeichnete Privatschulen besuchen, haben ihre wirtschaftliche Zukunft gesichert. Das bedeutet, daß der lateinamerikanische Staat seinen Bürgern in einem so grundlegenden Bereich keine Chancengleichheit zu bieten vermag.

Der Anstieg der Sozialausgaben und das vermehrte Wissen um die Faktoren, die die Armutsbekämpfung und die Korrektur der sozialen Ungerechtigkeiten am stärksten beeinflussen, waren nicht hinreichend, um die Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten wesentlich zu verändern. Die Gründe sind zweifacher Natur: erstens die politischen Probleme, die die Regierungen mit der Restrukturierung der staatlichen Institutionen des sozialen Sektors hatten; zweitens die konzeptionellen und technischen Schwächen dieser Vorhaben. Werden diese Probleme nicht behoben, werden sich die positiven Auswirkungen, die durch die Aufstockung der Mittel zur Finanzierung von Sozialprogrammen erwartet werden, nicht einstellen.

13) Die untersuchten Länder waren Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Costa Rica, Panama, Uruguay und Venezuela. Fizbein Ariel and George Psacharopoulos, *Income inequality trends in Latin America in the 1980s*, zitiert nach Nora Lustig, *Coping with austerity: poverty and inequality in Latin America*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995. S. 85-86.

### *Die Regierung*

Ein ordnungsgemäß funktionierendes demokratisches System ist in gewisser Weise eine komplexe Angelegenheit. Heute haben sich einige seiner institutionellen Unzulänglichkeiten, die Schwächen seiner Vertreter und der Staatsbürger selbst in einigen lateinamerikanischen Ländern als ein latentes Entwicklungshindernis erwiesen. Die Politikwissenschaften beschreiben dieses Problem mit dem Konzept der Regierbarkeit, die verstanden wird als die „Leistungsfähigkeit eines politischen Systems und nicht als die Fähigkeit einer Regierung, von Fall zu Fall die Forderungen einer Gesellschaft zum Ausdruck zu bringen und angemessene, wirkungsvolle Antworten zu finden“.<sup>14)</sup>

14) Osvaldo Hurtado, op. cit. S. 423.

15) Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1980. S. 92.

### *Die politische Parteien*

Kaum eine Institution des demokratischen Systems ist wichtiger als die politischen Parteien. Aus ihnen gehen Präsidenten, Minister, Senatoren, Abgeordnete, Staatssekretäre, Gouverneure und Bürgermeister hervor, d.h. all diejenigen, denen es obliegt, Entscheidungen zu treffen, die den Entwicklungsverlauf der Nationen bestimmen. Die politischen Parteien stellen auf Parteikongressen oder in Wahlkämpfen die Konzepte vor, die dann umgesetzt werden, wenn sie in nationale oder kommunale Führungspositionen gelangen. Sie treffen eine Vorauswahl unter den Kandidaten, für die die Bürger dann bei der Wahl ihre Stimme abgeben. Ihre Führer erörtern, debattieren und verabschieden in nationalen Versammlungen und Kongressen die Staatsverfassungen und Gesetze.

Natürlich gibt es Führer, die sich selbst nicht als Politiker verstehen, die vor der Öffentlichkeit mit den von ihnen gebildeten Gruppierungen als unabhängige Kraft auftreten und denen dann volksvertretende Funktionen übertragen werden. Genau diese Organisationen, unabhängig von ihrer Struktur und Bezeichnung, sind nichts anderes als politische Parteien, denn so wie Giovanni Sartori ausführt, ist „jede politische Gruppierung, die an den Wahlen teilnimmt und in der Lage ist, mit ihren Kandidaten in öffentliche Ämter zu gelangen“, eine Partei.<sup>15)</sup>

Da der Einflußbereich der politischen Parteien in den demokratischen Gesellschaften so groß und die

Interventionsmöglichkeiten bei ihrer Gestaltung so entscheidend sind, müßte in die Studien über die Unterentwicklung Lateinamerikas und in die Strategien zu deren Überwindung die Analyse der politischen Parteien mit dem Ziel von Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Funktions- und Repräsentationsfähigkeit Eingang finden.

Der erste und wichtigste Schritt ist die Einführung eines Wahlsystems, das über den direkten Wahlvorgang selbst eine Verringerung der in manchen Ländern übermäßig großen Anzahl der politischer Parteien mit sich bringt. Dem BID zufolge<sup>16)</sup> schaffen Wahlsysteme, die eine Zersplitterung der Parteienlandschaft begünstigen, Voraussetzungen für einen Anstieg des Steuerdefizits, für übermäßige Verschuldung und zyklische Krisen der öffentlichen Finanzen. Die Wahlsysteme hingegen, die einer Verringerung der Anzahl von Parteien förderlich sind, begünstigen eine gemäßigte Wirtschaftsführung, die erfahrungsgemäß Wirtschaftswachstum und eine Verringerung der Armut zur Folge hat.

Der Grund ist einfach. Fragmentierte politische Parteiensysteme stehen der Bildung einer mit Autorität ausgestatteten Regierung im Wege, verhindern die Integration homogener Gruppierungen, die Bildung stabiler Bündnisse, die Kontinuität der Wirtschaftspolitik sowie die Bildung einer auf die Regierungstätigkeit vorbereiteten leistungsfähigen Schicht. Zahlreiche Erfahrungen in Europa und Lateinamerika haben gezeigt, daß eine langfristig angelegte Entwicklung der politischen und wirtschaftlichen Stabilität und Kontinuität bedarf, die ihrerseits ausnahmslos von einem soliden Parteiensystem getragen werden.

In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Situation in den einzelnen lateinamerikanischen Ländern. Während Brasilien, Ecuador und Guatemala ihre extreme politische Fragmentierung nicht in den Griff bekommen konnten, gelang dies in Bolivien und El Salvador auf beispielhafte Weise. Kolumbien, Argentinien, Uruguay, Mexiko und Nicaragua haben ein System mit zwei oder drei Mehrheitsparteien errichtet oder entwickeln sich in dieser Richtung. Nach dem Zusammenbruch des peruanischen und venezolanischen Parteiensystems hängt heute die Stabilität des ersteren von der Führung seines Präsidenten ab und nicht

16) BID, *América Latina tras una década de reformas*, Washington D.C. 1997. S. 140-42.

von der Zuverlässigkeit der politischen Institutionen, während das einstmals stabile Venezuela heute in einem Zustand der Unsicherheit lebt. Die chilenische Stabilität wird von einer zwischen den verschiedenen Parteiorganisationen abgestimmten, verhandelten und in Bündnisform gestalteten Politik gestützt.

Nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Parteien entscheidet über die Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems. Hier spielen strukturelle und kulturelle Aspekte ebenso wie der Bildungsstandard eines Landes, das Fehlen populistischer Praktiken, die Vertretung der Parteiorganisationen auf nationaler Ebene, ihre Ausrichtung auf das Gemeinwohl und ihre Unabhängigkeit von Gruppeninteressen sowie die in schwierigen Zeiten den Parteien gegenüber erwiesene Wählertreue eine Rolle.

#### *Das nationale Parlament*

Das nationale Parlament ist die schwächste Institution der lateinamerikanischen Demokratien. Diese Schwäche beruht nicht auf seinen unzulänglichen Kompetenzen, sondern auf den begrenzten Möglichkeiten, seine legislativen Aufgaben wirkungsvoll wahrzunehmen. Dieser Sachverhalt wirkt sich im Hinblick auf ein leistungsfähiges demokratisches System und eine gute Regierungstätigkeit negativ aus.

Während der Exekutive in allen Bereichen der Regierungstätigkeit Sonderorganisationen, umfangreiche Informationssysteme sowie eine professionelle und ausgebildete Technobürokratie zur Verfügung stehen, hat sich die Legislative seit der Errichtung der Republiken zu Anfang des 19. Jahrhunderts nicht verändert: Senatoren, Abgeordnete und politische Aktivisten, die sich als Berater ausgeben.

Die Entscheidungen, die in Gesetzesdebatten von Abgeordneten und Senatoren getroffen werden, sind nicht nur politisch und ideologisch begründet, sondern werden oftmals auf der Grundlage unzureichender Informationen gefällt, insbesondere bei wirtschaftlichen Fragen, die zum wesentlichen Bestandteil der Regierungstätigkeit geworden sind. Würden Abgeordnete und Senatoren sowie das Parlament als solches fachlich gut beraten werden und würden sie über gute Informationssysteme verfügen, wäre ein besserer Austausch mit der Regierung ge-

währleistet und günstige Voraussetzungen für sachliche Gesetzesdebatten und die Erarbeitung von Alternativen gewährleistet, die in höchstem Maß am Gemeinwohl ausgerichtet sind.

Aus den genannten Gründen müßten Kooperationsprogramme zur Stärkung der Kompetenz der nationalen Parlamente von internationalen Organisationen mit erhöhter Aufmerksamkeit bedacht werden.

Ziel der einheitlichen Wahlvorgänge des Präsidialsystems ist die Integration ausführender und gesetzgebender Tätigkeit. Die Partei, die den Präsidenten der Republik stellt, verfügt jedoch nicht notwendigerweise über die Mehrheit im Parlament. Das in fast ganz Lateinamerika vorherrschende proportionale Wahlsystem begünstigt die politische Zersplitterung während einer Legislaturperiode. Eine konfliktfreie politische Kultur erschwert die Konsensbildung, den Abschluß von Abkommen und die Bündnisbildung. Aus diesem Grunde finden die Gesetzesinitiativen der Regierungen oft keine Mehrheiten, und nicht selten kommt es zu Machtkonflikten, die die Initiative blockieren und die Wirtschaft beeinträchtigen. Die sozialen Folgen hat die gesamte Bevölkerung zu tragen.

Dieses Problem könnte durch Wahlmechanismen korrigiert werden, die die Mehrheitsbildung begünstigen und damit der Partei des Präsidenten eine hinreichende Mehrheit im Parlament sichern. In den Ländern, in denen die Präsidentschaftswahl in zwei Wahlgängen erfolgt, wäre dies möglich, indem die Vertreter der Legislative nicht im ersten, sondern im zweiten Wahlgang gewählt werden. Die Schaffung einer von Dialog und Konsens geprägten Kultur ist unabdingbare, jedoch zeitaufwendige Voraussetzung für eine Politik, die sich in Vereinbarungen und Bündnissen manifestiert. Man darf nicht vergessen, daß die Demokratie neben ihrem institutionellen Aspekt für Politiker und Bürger eine tägliche Übung darstellt. Diesen in der Vergangenheit oft unterbrochenen Erziehungsprozeß aufrechtzuerhalten wäre ein weiterer Grund, für die Kontinuität der Demokratie einzutreten.

### *Das Sozialkapital*

Eine Demokratie ist letztlich das, was ihre Bürger sind. Schon zu Anfang des 19. Jahrhunderts hat Alexis

- 17) Siehe Alexis de Tocqueville, *La Démocratie en Amérique*, 2 Bde., Paris 1835 und 1840.
- 18) Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton, 1993, S. 183.

de Tocqueville<sup>17)</sup> in seinen Beschreibungen der nord-amerikanischen Gesellschaft darauf hingewiesen. Im Vergleich zu anderen Gesellschaften, insbesondere der lateinamerikanischen, fand er in diesem Kulturraum andere bürgerliche Tugenden vor, die die Vereinigten Staaten dazu befähigen sollten, sich zu einer wohlhabenden Nation zu entwickeln. Das Vertrauen in die Fähigkeit der Individuen und ihrer Gemeinschaften, den individuellen und kollektiven Bedürfnissen gerecht zu werden, führte dazu, daß die staatlichen Behörden als Institutionen galten, die nur in Anspruch genommen werden durften, wenn der Einzelne nicht mehr in der Lage war, sich selbst zu helfen. Die tägliche Einübung der Demokratie in ihren Organisationen machte die Bürger zu verantwortungsbewußten Menschen, die am Gemeinwohl interessiert waren, mit dem sie ihre Privatinteressen verbanden.

Robert D. Putnam zufolge ist dieses Kapital für die Entwicklung der Nationen wichtiger als Rohstoffe, Finanzmittel oder selbst das Humankapital.<sup>18)</sup> In einigen lateinamerikanischen Gesellschaften ist es leider gar nicht oder in unzureichendem Maße vorhanden, da demokratische Werte fehlen, Gemeinschaftssinn und Engagement für die nationalen Interessen nicht ausgeprägt sind. Diese Qualitäten sind jedoch eine Voraussetzung für Informationsbereitschaft und Engagement für öffentliche Angelegenheiten, für die Bereitschaft zum Aufbau unpersonlicher, am Gemeinwohl ausgerichteter politischer Beziehungen, für die Fähigkeit, die Interessen des Individuums mit denen der Gemeinschaft in Einklang zu bringen und gegebenenfalls jene zugunsten dieser zurückzustellen, dem Wert der Institutionen und der Gesetze zu vertrauen, sowie, die Stabilität und Kontinuität der Regierungstätigkeit zu unterstützen. In Gesellschaften, in denen diese bürgerlichen Tugenden keinen Bestand haben, sind Institutionen und Gesetze lediglich schmückendes Beiwerk und die Politik verkommt zu einer populistischen, an Partikularinteressen orientierten Übung, die manchmal unehrlich, an partikulären oder nicht vorrangigen Zielen ausgerichtet ist. Die öffentlichen Stellen sind in der Folge eher geneigt, die Frage nach den Nutznießern der eigenen Entscheidungen zu stellen als den Einzelnen oder die Gemeinschaften zum

Gegenstand ihres Interesses zu machen, die es aber unter Berücksichtigung der Bedürfnisse, der Wertigkeit und des Gemeinwohls sein müßten.

Neben der politischen Ethik der Bürger bestimmt in dieser für Lateinamerika neuen Phase, in der der Privatsektor eine wichtige Verantwortung für die Entwicklung des Landes übernommen hat, auch die Wirtschaftsethik der Unternehmer und Arbeiter die Ergebnisse der Demokratie. Dieses Thema ist ein schwacher Punkt der gesamten lateinamerikanischen Gesellschaft. Selten sind die Tugenden des asketischen Unternehmers, so wie ihn Max Weber gezeichnet hat, und die des innovativen Unternehmers von Joseph Schumpeters anzutreffen, die Europa und die Vereinigten Staaten verändert und entwickelt haben: Disziplin, Verantwortung, Ehrlichkeit, Wahrhaftigkeit, Organisation, Genügsamkeit, Fleiß und Voraussicht, kulturelle Werte, die nach allgemeiner Ansicht das Verhalten derer leiten sollten, die im Leben Erfolg haben wollen. Im Gegensatz dazu ist es eher das Naheliegende und die Gegenwart, die die Aufmerksamkeit in Anspruch nehmen, der eigene Mißerfolg wird anderen zur Last gelegt, vom Staat erwartet man die Lösung aller Probleme, Handlungen ruhen nicht auf dem Prinzip der Wahrheit und Wahrhaftigkeit und Mißtrauen trübt die wirtschaftlichen Beziehungen.

Wie zuvor dargestellt wurde, sind gesellschaftliche Gepflogenheiten und Gewohnheiten aufgrund ihrer starken kollektiven Verankerung nicht kurzfristig modifizierbar. Äußerst dringend sind deshalb Maßnahmen, die in der Lage wären, an diesem Punkt eine Neuorientierung einzuleiten und einen positiven Wirkungszusammenhang mit politischen und wirtschaftlichen Entwicklungsbedürfnissen Lateinamerikas zu entfalten. Mit diesem Ziel wurde der im vergangenen Jahr verabschiedeten Politischen Verfassung Ecuadors ein neues Kapitel eingefügt, das den Titel „Pflichten der Ecuadorianer“ trägt, in dem zum ersten Mal nicht nur die Rechte, so wie es vorher in Ecuador und ich glaube auch in den anderen lateinamerikanischen Ländern üblich war, sondern auch die Pflichten der Bürger festgelegt werden. Es ist vorgesehen, ein Plakat mit dem Katalog dieser Pflichten in den Klassenräumen aller Schulen anzubringen, damit die Lehrer, mit Hilfe eines von mir verfaßten Handbuchs, in dem diese Pflichten in

Beziehung zum täglichen Familienleben gesetzt werden, den Kindern und Jugendlichen diese Pflichten vermitteln können. Das bedeutet jedoch nicht, die Bedeutung der Strukturreformen und der institutionellen Veränderungen für die Umorientierung kultureller Werte zu verkennen.

Ein weiterer wichtiger gesellschaftlicher Prozeß ist in Gang gekommen. Die sich in Lateinamerika schnell ausbreitenden evangelischen Kirchen vermitteln in ihren religiösen Predigten ein Wertesystem, das das Verhalten ihrer Anhänger bereits radikal verändert hat. Dazu möchte ich zwei Beispiele aufführen. Indem die einheimischen evangelischen Gläubigen dem Alkohol entsagen, können sie Geld sparen, das sie entweder produktiven Zwecken zuführen oder in Bildung, Wohnung oder Gesundheit investieren. Die Folge ist eine Verbesserung ihres Lebensstandards. Die Pflicht, die Bibel zu lesen, fördert die Alphabetisierung und tägliche Leseübungen, was wiederum eine Verbesserung ihrer Ausdrucksfähigkeit und ihres Verständnisses der gesprochenen und geschriebenen Sprache nach sich zieht und mit einer leistungsfähigeren Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten einhergeht. Kulturelle Veränderung werden dann ebenso wie in Europa und den Vereinigten Staaten auch von den Anhängern anderer Glaubensgemeinschaften angenommen werden.

## ■ Politiken

### *Eine gesunde Volkswirtschaft*

In den vorstehenden Ausführungen wurde die soziale und wirtschaftliche Bedeutung beschrieben, die der Wahrung des makroökonomischen Gleichgewichts als einer Voraussetzung für dauerhaftes und hinreichendes Wachstum, für die Inflationskontrolle, die Durchführung langfristig angelegter Sozialprogramme und für die Bereitschaft zur finanziellen Zusammenarbeit mit den Industrieländern und internationalen Einrichtungen zukommt. Wird diese Voraussetzung nicht erfüllt, kommt es zur Verringerung der Investitionen und hohen Inflationsraten, die gewöhnlich mit einem Sinken der Reallöhne und der Beschäftigung einhergehen und eine Senkung des Lebensstandards mittlerer und ärmerer Bevölkerungsschichten nach sich ziehen. Brasilien hat in den letzten Jahren

gezeigt, daß Inflationskontrolle zur Verringerung der Armut beiträgt.

Regierungen, politischen Parteien und Unternehmerorganisationen haben nach einer in bezug auf Wirtschaftswachstum und soziale Gerechtigkeit verlorenen Dekade in Lateinamerika – sowie zwei in Ecuador und Venezuela – die Bedeutung erkannt, die einer gut strukturierten Wirtschaft zukommt. Derselben gilt nicht für bestimmte gewerkschaftliche Sektoren, Teile der politischen Linken und noch viel weniger für populistische Parteien, die dazu neigen, jegliche Politik, die auf eine öffentliche Finanzordnung abzielt, mit dem negativ geprägten Konzept des Neoliberalismus zu beschreiben. In Ländern, in denen diese Gruppierungen großen Einfluß haben, wird die Herstellung und Sicherung des makroökonomischen Gleichgewichts weiterhin problematisch sein.

Einige kurze Überlegungen zu diesem Thema erscheinen angebracht. Mit einer gewissen Schwarzweißmalerei, der besonders wir Lateinamerikaner zugetan sind, haben wir den Neoliberalismus aus der gleichen Perspektive wie ehemals den Kommunismus wahrgenommen. Genauso wie alle als Kommunisten bezeichnet wurden, die sich für soziale Reformen stark machten, werden heute alle als Neoliberale betrachtet, die die Notwendigkeit eines Haushaltsgleichgewichts und niedriger Inflationsraten vertreten.

Zudem muß der intrinsische Wert der Wirtschaftsstabilität, im Sinne eines Gutes, das aus sich selbst heraus in allen Bereichen Gewinne bringt, erkannt werden, unabhängig davon, daß dieser Faktor eine Voraussetzung für ausländische Investitionen, die Verbesserung der Reallöhne und die Stärkung der lateinamerikanischen Integration darstellt.

### *Das Wirtschaftswachstum*

Ohne hinreichendes und dauerhaftes Wirtschaftswachstum ist keine Entwicklung möglich. Eine ständig expandierende Wirtschaft zieht nationale und internationale Investitionen auf sich, stattet den Staat mit den notwendigen Mitteln aus, die es erlauben, den kollektiven Bedürfnissen gerecht zu werden, und leistet einen Beitrag zur Verringerung der Armut.

Vier Faktoren werden für das zukünftige Wirtschaftswachstum in Lateinamerika von entscheidender Bedeutung sein: die Exportdynamik, die Zu-

nahme der Ersparnisse und der Investitionen, die Verbesserung des Bildungs- und Technologiestandards und die Produktivitätssteigerung. In bezug auf den ersten Aspekt kann von einer positiven Entwicklung in den letzten Jahren gesprochen werden. Anders verhält es sich mit den weiteren Faktoren. In diesen Bereichen sind keine sichtbaren Fortschritte zu verzeichnen. Politiken und Programme, die in der Lage sind, hier eine Verbesserung zu erzielen, müßten daher mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt werden. In diesem Zusammenhang haben die Krise der öffentlichen lateinamerikanischen Universitäten und die Dringlichkeit, an ihrem Wiederaufbau zu arbeiten, eine vorrangige Bedeutung.

Das Wirtschaftswachstum mit der einhergehenden Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten erweist sich als der beste Weg zur Armutsbekämpfung. Wer einen Arbeitsplatz hat, hat ein sicheres Einkommen, das den Grundbedürfnissen Rechnung trägt und zudem all denen, die in den modernen Wirtschaftssektoren arbeiten, einen Zugang zum Sozialversicherungssystem und anderen damit verbundenen Vorteilen bietet. Auf diesem Weg haben auch Europa, die Vereinigten Staaten und Japan die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung verbessert. Es sei daran erinnert, daß die lateinamerikanische Wirtschaft um jährlich fünf Prozent wachsen muß, damit die Anzahl der Armen abnimmt. Zudem ist eine langfristig angelegte Sozialpolitik ohne Wirtschaftswachstum nicht durchführbar, da die Mittel unzureichend sind und stagnierende Volkswirtschaften die Anzahl der Armen täglich vergrößern, so bedeutsam auch die sozialen Maßnahmen der Regierungen sein mögen.

### *Die Integration*

Nach den positiven Ergebnissen der gegenwärtigen Integrationsprozesse, die die Öffnung der Märkte gefördert, den intraregionalen Handelsaustausch erheblich verbessert und positive Wirkungen auf Produktivität und Beschäftigung gezeitigt haben, kann es keinen Zweifel an der dringlichen Notwendigkeit geben, die lateinamerikanische Integration weiter voranzutreiben. Aus diesem Grund haben sich alle Regierungen darum bemüht, die in Gang befindlichen Integrationsprozesse, von denen einige, wie z.B. der Mercosur, außerordentlich erfolgreich sind, zu stärken.

Es gibt jedoch noch drei Hindernisse, die die integrationsorientierten Projekte aus dem Wege räumen müßten. Die sich von der Öffnung benachteiligt fühlenden Unternehmens- und Arbeitssektoren werden auf die politisch Verantwortlichen Druck ausüben, damit Beschränkungen geltend gemacht werden, die sie vor dem Wettbewerb der importierten Produkte schützen. Die Zahlungsbilanzkrise wird die Regierungen zur Errichtung von Handelshemmnissen sowie tarifären und nichttarifären Hemmnissen veranlassen. Und schließlich die unvorhergesehenen Veränderungen der Wirtschaftspolitiken wie z.B. Währungsabwertungen, die den Ländern keine Sicherheit geben, daß die Bedingungen, unter denen Abkommen unterzeichnet worden sind, auch weiterhin bestehen werden. Die kürzlich erfolgte brasilianische Abwertung mit ihren negativen Auswirkungen auf andere Länder des Mercosur ist ein gutes Beispiel hierfür.

Von den Beziehungen, die Lateinamerika zu anderen Regionen unterhält, sind aus den bereits dargestellten Gründen wohl die Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten, mit der Ausnahme des Mercosur, für die lateinamerikanischen Regierungen im Rahmen gegenwärtiger regionaler und subregionaler Projekte von herausragender Bedeutung.

#### *Natur und Umweltschutz*

Es ist bekannt, daß Brasilien, Kolumbien, Mexiko, Peru und Ecuador fünf der zwölf Länder dieser Welt sind, die über den größten tierischen und pflanzlichen Artenreichtum verfügen, und daß sich in Lateinamerika, mit nur acht Prozent der Weltbevölkerung, 23 Prozent der bebaubaren Wälder und Ländereien sowie 31 Prozent des nutzbaren Oberflächenwassers befinden. Und genauso bekannt ist, daß sich drei der am stärksten umweltbelasteten Städte des Planeten in Lateinamerika befinden: Mexiko, Santiago und Sao Paulo, und daß die Erosion und Zerstörung der Wälder, vor allem des Amazonas, gefährlich voranschreitet.<sup>19)</sup>

Die Herausforderung für Lateinamerika in diesem für die Zukunft der Region so lebenswichtigen Bereich liegt in der Gestaltung einer dauerhaften Entwicklung im Sinne „Unserer Gemeinsamen Zukunft“, d.h. „den Notwendigkeiten der Gegenwart gerecht zu

19) Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, BID - PNUD, Washington New York, 1990. S. Xi, 7, 23, 24.

werden, ohne die Fähigkeit der zukünftigen Generationen zu bedrohen, es auch ihrerseits zu tun“.

Mit diesem Ziel hat die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Río de Janeiro im Jahre 1992 ein Programm erarbeitet, dem zahlreiche andere auf lateinamerikanischen Konferenzen verabschiedete Empfehlungen hinzugefügt wurden. Die nun vergangenen Jahre dürften eine Auswertung der eingegangenen Verpflichtungen erlauben und es ermöglichen, daraus eine Strategie abzuleiten, die für alle Bürger der Region im kommenden Jahrtausend eine für ihre Entwicklung gesunde Umwelt und eine hinreichende Rohstoffversorgung sicherstellt.

### ■ **Schlußbemerkungen**

Die Natur hat Lateinamerika mit hinlänglichem Reichtum ausgestattet, um den Bedürfnissen seiner jetzigen und der im kommenden Jahrtausend lebenden Bevölkerung gerecht zu werden. In der Wahrung der Menschenrechte, der Bürgerbeteiligung und im Kampf gegen die Wirtschaftskrise hat das demokratische System seine Stärken unter Beweis gestellt. Als unabdingbare Voraussetzung für die zukünftige Entwicklung wurde in den letzten Jahren ein tiefgreifender Reformprozeß eingeleitet, der eine Stabilisierung der Wirtschaft und Modernisierung des Staates ermöglicht. Auch wenn der Bildungsstand seiner Bevölkerung nicht mit dem der Industrieländer vergleichbar ist, ist er höher als der anderer Entwicklungskontinente. Lateinamerika genießt das unschätzbare Gut des Friedens, denn es gibt keinen Krieg zwischen den Ländern und, bis auf eine Ausnahme, keine Bürgerkriege.

Daraus kann geschlossen werden, daß Lateinamerika an einem außergewöhnlichen Punkt seiner Entwicklung angelangt ist. Es verfügt über die Mittel und die Voraussetzungen, die den Kontinent in die Lage versetzen, eine langfristig angelegte Entwicklungsphase einzuleiten, in der schließlich der Aufbau einer Gesellschaft begonnen werden kann, die den wirtschaftlichen Fortschritt ihrer Bevölkerung gewährleistet und die Gestaltung eines sozial gerechten Umfeldes fördert.

Für die Erreichung dieses Ziels hängt viel davon ab, wie der begonnene Institutionalisierungsprozeß von

den Lateinamerikanern zum Abschluß gebracht wird und die eingeleiteten Politiken fortgeführt werden, da die Entwicklung der Nationen eine Aufgabe ist, die sich in Zeiträumen von Jahrzehnten vollzieht und Standfestigkeit und Geduld erfordert.

Das Manuskript wurde in Quito, Ecuador, am 6. Juli 1999 abgeschlossen.  
Der Text wurde von Bernd Zettel aus dem Spanischen übersetzt.