

Feder, Ernest

Article — Digitized Version

Landwirtschaftliche Entwicklung und Agrarreform in Südamerika: Theorie und Praxis unter der Allianz für den Fortschritt

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Feder, Ernest (1965) : Landwirtschaftliche Entwicklung und Agrarreform in Südamerika: Theorie und Praxis unter der Allianz für den Fortschritt, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 45, Iss. 10, pp. 532-540

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133532>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Landwirtschaftliche Entwicklung und Agrarreform in Südamerika

Theorie und Praxis unter der Allianz für den Fortschritt

Ernest Feder, Washington

Der Verfasser der nachstehenden Abhandlung gehört der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (Economic Commission for Latin America, ECLA) an und zählt zu den hervorragenden Kennern der mit der Verwirklichung der Allianz für den Fortschritt zusammenhängenden Probleme. Er legt Wert auf die Feststellung, daß die hier geäußerten Ansichten seine persönliche Meinung darstellen und nicht unbedingt die Meinung der Organisation wiedergeben, der er angehört.

Im Jahre 1961 gründeten die Vereinigten Staaten zusammen mit allen Nationen Südamerikas (mit Ausnahme von Kuba) die Allianz für den Fortschritt — ein ehrgeiziges und wertvolles Programm, um die Entwicklung der stockenden Wirtschaftslage dieser Länder zu beschleunigen. Der wichtigste Zug der Allianz, das grundlegende Prinzip, welches in der Charta von Punta del Este ideologisch und juristisch festgelegt wurde, ist die Theorie, daß eine wirtschaftliche Entwicklung von grundlegenden Änderungen der Struktur, d. h. in der institutionellen Organisation, der südamerikanischen Gesellschaft abhängig sei und daß Reformen diese Änderungen fördern müßten. Reformen müßten vor allem die bestehenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen „Ungerechtigkeiten“ beseitigen oder doch zumindest drastisch vermindern. Die Planung und Durchführung solcher Reformen würde dann die Länder zu wirtschaftlicher und technischer Hilfe von seiten der Allianz berechtigen.

Diese Reformen, auf die die Charta anspielt — wie zum Beispiel Agrarreformen —, bedeuten nun durchgreifende Änderungen in der Machtstruktur der Länder. Ihr Endziel ist, die bestehende Verteilung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Macht weitestgehend zu ändern, das heißt, denen mehr Macht zu geben, die jetzt keine, oder doch nur sehr geringe haben, und Macht denen wegzunehmen, die sie jetzt in vollem Maße besitzen. Die Charta erkennt daher richtig an, daß die Ungerechtigkeiten, auf die sie sich wörtlich bezieht, in engem Zusammenhang mit der Machtverteilung in der Gesellschaft stehen.

Die Kenner und Beobachter der Politik und der Geschichte wissen, daß solche Änderungen der Machtstruktur gewöhnlich von Gewaltakten und Blutvergießen, von bedeutenden materiellen und menschlichen Verlusten und Opfern begleitet sind. Natürlich will die Allianz aber diese Reformen nicht durch blutige Revolutionen heraufbeschwören. Ganz im Gegenteil, ihr Endzweck ist, solche Revolutionen zu vermeiden und die Reformen durch rationale, d. h. geplante und friedliche Mittel zu verwirklichen. Somit ist die Allianz vielleicht eines der ehrgeizigsten Projekte auf dem

Gebiet der internationalen Entwicklungshilfe. Auf den nachfolgenden Seiten sollen zwei wichtige Fragen, die im Zusammenhang mit der Allianz für den Fortschritt stehen, behandelt werden: einmal inwieweit die Struktur der südamerikanischen Landwirtschaft mit ihrer Leistung im Zusammenhang steht und inwieweit Änderungen in der Struktur wirtschaftliche Verbesserungen hervorbringen können; und zum anderen, auf welche Weise die Allianz versucht, Agrarreformen auf friedlichem Wege herbeizuführen und welche Aussicht auf einen Erfolg diese Politik hat.

MANGELHAFTLEISTUNG DER SÜDAMERIKANISCHEN LANDWIRTSCHAFTEN

Sozialwissenschaftler und Politiker, und jetzt auch die internationalen Organisationen, geben zu, daß die mangelhafte Leistung der lateinamerikanischen Landwirtschaften ein immer ernsthafteres Problem für die wirtschaftliche Entwicklung des Kontinents wird. Ihre Unzulänglichkeiten sind verschiedener Art. Erstens steigt der Geamtertrag des Anbaus nur ungenügend. Das Ergebnis war bisher, daß die Pro-Kopf-Produktion in den letzten zehn Jahren stagnierte und im vergangenen Jahr gar zurückging.¹⁾ Es ist bemerkenswert, daß im vergangenen Jahr sechs von 20 Ländern einen Rückgang in der Gesamtproduktion und neun einen Rückgang der Pro-Kopf-Produktion zeigten. Somit scheint die Bevölkerung des Kontinents gegenwärtig schlechter mit Nahrungsmitteln versorgt zu sein als bisher.²⁾ Die Nahrungsmittellage wäre noch viel ernsthafter, wenn der Kontinent sich auf Inland-Produkte allein hätte verlassen müssen. Die meisten Länder sind aber dauernd verpflichtet, Nahrungsmittel einzuführen — oder als freiwillige Spenden anzunehmen —, die sie sehr leicht selbst produzieren könnten. Dies führt dazu, daß nicht zuletzt wegen dieser Unzulänglichkeiten der Devisenhaushalt außerordentlich stark belastet ist.

1) Vgl. The State of Food and Agriculture 1964, FAO/UN, CI 43/4, Rom 1964, Annex Tables 1A-2B, ferner: Estudio Economico de America Latina 1963, ECLA/UN, E/CN, 12/696/Rev. 1, Nov. 1964, New York 1964, außerdem: The 1964 Western Hemisphere Agricultural Situation, Suppl. 1, The 1964 World Situation, ERS-Foreign 71, USDA-ERS, Washington DC, Febr. 1964.

2) Vgl. FAO: a. a. O., Annex Table 14B.

Selbstverständlich ist das Problem von Organisation und Richtung der Produktion viel verwickelter, als diese kurze Beschreibung es darlegt. Normalerweise wird ein Unterschied zwischen „landwirtschaftlichen“ Produkten und Lebensmitteln gemacht. Zu den erstgenannten gehören wichtige Artikel wie Kaffee, Fasern und Gummi. Ein Großteil der Produktion dieser Güter ist hauptsächlich für den Export bestimmt. Laut Angaben der Food and Agricultural Organization der Vereinten Nationen (FAO) ist im letzten Zeitraum die Pro-Kopf-Produktion an Lebensmitteln stärker zurückgegangen als die gesamte landwirtschaftliche Produktion. Das bedeutet, daß die Produktion verschiedener Ausfuhrartikel stärker zugenommen hat. In der Tat werden mehr Produktionsmittel für die Erzeugung von Ausfuhrartikeln eingesetzt als für die Erzeugung von Nahrungsmitteln, die dem heimischen Konsum dienen. Das hat einen bekannten Soziologen zu der Behauptung veranlaßt, daß der Exportsektor beispielsweise der brasilianischen Wirtschaft, die für die südamerikanische Wirtschaft recht typisch ist, die anderen Sektoren „aushungere“.

Auf der anderen Seite hat die Economic Commission for Latin America (ECLA), die zwischen „landwirtschaftlichen Produkten“ und „Viehzucht“ unterscheidet, nachgewiesen, daß der Stand der Viehzucht ein Hauptfaktor für die schlechte landwirtschaftliche Gesamtleistung ist.

Beide Erklärungen zeigen aber wohl nicht den wahren Sachverhalt. Es wäre sicherlich von größerer Bedeutung, wenn nachgewiesen werden könnte, wie es sich mit der Erzeugung der einzelnen Produkte in landwirtschaftlichen Betrieben verschiedener Größenklassen verhält. Gäbe es Daten dieser Art (und einige wichtige Hinweise gibt es schon), würden sie zeigen, daß es eine geringe Anzahl von Produkten gibt, die von einigen wenigen sehr großen, oft hochmechanisierten Farmen hergestellt werden (wie z. B. Baumwolle, Zucker, Reis), deren Erzeugung bedeutend gestiegen ist, weil sie über großes Kapital verfügen und auf die Hilfe der Regierung rechnen können. Und es würde ferner deutlich werden, daß auf der anderen Seite die Produktion in den meisten (selbst großen) Betrieben im allgemeinen sehr wenig zufriedenstellend ist und daß diese deshalb für die schlechte Gesamtleistung der Landwirtschaft fast voll verantwortlich gemacht werden müssen.³⁾

Der Grund, warum die Leistung der großen Besitze einen so starken Einfluß auf die Gesamtleistung der südamerikanischen Landwirtschaft hat, ist in dem Monopol zu sehen, das die Großgrundbesitzer in bezug auf den Boden und die anderen Produktionsmittel, wie

auch über den Markt für landwirtschaftliche Produkte, haben.⁴⁾

Kennzeichnend für die Landwirtschaft des Subkontinents sind die überaus niedrigen und nur sehr langsam steigenden Erträge.⁵⁾ Bei einigen wichtigen Produkten steigen die Erträge per Hektar nicht nur nicht, sondern fallen sogar absolut. Das gilt selbst für Exportprodukte. Wenn nicht immer wieder neue Gebiete und noch jungfräuliche gute Böden landwirtschaftlich neu genutzt würden, wären die Durchschnittserträge überhaupt nicht mehr gestiegen. All dieses ist Folge der Tatsache, daß in einem großen Teil der südamerikanischen Landwirtschaft die Technik weitgehend noch auf einem niedrigen Niveau steht, daß also wenig Dünger benutzt wird, daß die Bewirtschaftungsmethoden allgemein ungenügend sind und daß am Boden Raubbau betrieben wird. Wenn ein einmal bearbeiteter Boden ausgelaugt ist, wird ein neues Gebiet „bearbeitet“. Die Landwirtschaft wandert also ständig. Dies ist natürlich nur möglich, weil in vielen Ländern noch große unbenutzte Gebiete zur Verfügung stehen.

HAUPTPROBLEM: MONOPOLISIERUNG DES LANDBESITZES

Es ist natürlich schwer, mit mathematischer Genauigkeit zu sagen, inwieweit die Besitzverhältnisse in der Landwirtschaft Südamerikas für ihren unbefriedigenden Stand verantwortlich sind. Aber es liegen genügend Tatsachen vor, aus denen man ersehen kann, daß ein solches kausales Verhältnis scheinbar wirklich existiert. Hier muß man zuerst die außerordentlich hohe Konzentration des Bodenbesitzes aufzählen. Das Eigentum von riesigen Gütern allein, und die sich daraus ergebende Kontrolle über die Produktionsmittel und die Erträge der Landwirtschaft hat bedeutsame wirtschaftliche Folgen. Sie gestattet den Großgrundbesitzern einen starken Einfluß auf das politische und soziale Leben im landwirtschaftlichen Sektor und über das Schicksal von Millionen armer Bauern und Landarbeiter. Neue Studien⁶⁾ über die Verhältnisse, unter denen die Landbevölkerung arbeitet, haben gezeigt, daß das Monopol einer relativ kleinen Gruppe von Großgrundbesitzern über alle Produktionsmittel, die in der Landwirtschaft gebraucht werden (Boden, Arbeitskräfte, Kredit, Maschinen, Geräte, Dünger etc.) viel größer ist, als man im allgemeinen vermutete.

Die Verteilung des Bodens allein ist viel ungleicher, als es die offiziellen Statistiken zeigen. Es besteht auch

4) Obwohl es keine genügenden Statistiken gibt, scheinen doch die Erträge per Hektar auf den großen Gütern nicht höher zu sein als auf den kleinen Gütern, im allgemeinen sind sie wahrscheinlich niedriger.

5) Vgl. Agriculture in Latin America: Problems and Prospects, ECLA, UN, New York, E/CN. 12/686, April 6, 1963, S. 32-42, sowie 123 ff. Dieser Bericht spricht von der „gradual destruction of the land's productive capacity that can be observed in many agricultural areas“, vgl. S. 41.

6) Diese Studien wurden von dem Interamerican Committee for Agricultural Development (CIDA, Washington, DC) in sieben südamerikanischen Ländern durchgeführt und werden dieses Jahr veröffentlicht.

3) Die Produktion von Reis, Baumwolle, Zucker und ähnlichen Produkten hat zur Etablierung verschiedener wichtiger Industrien beigetragen. Zu gleicher Zeit hat sie aber auch starke Schwankungen im Markt erzeugt, die auf die unsichere Produktionspolitik einiger weniger Großproduzenten zurückzuführen sind.

eine starke Tendenz, die durch die Inflation noch verstärkt wird, derzufolge die Gewinne bemittelter Personen sowohl auf dem Lande wie in den Städten, in neuen Farmen angelegt werden — das heißt also, nicht dazu benutzt werden, um Verbesserungen in den schon bestehenden Besitztümern zu investieren. Somit vermindert sich das Bodenmonopol keineswegs, sondern steigt sogar an. Daß viele Großgrundbesitzer über mehrere Besitztümer verfügen, ist zu einem großen Teil aus den offiziellen Statistiken auch nicht zu sehen. Die Tatsache, daß viele Großgrundbesitzer Eigentum an mehreren landwirtschaftlichen Großgütern haben, hat das Phänomen der langsamen Aufteilung sehr großer Besitze als Folge der Erbteilung mehr als kompensiert. Der Ansicht einiger Beobachter, daß der „latifundismo“ langsam verschwindet, ist daher nicht zuzustimmen.

Auf der anderen Seite wird die Zahl der kleinen unrentablen Unternehmen immer größer — eine direkte Folge der Monopolisierung des Bodens und des mangelnden Zutritts der Kleinbauern und Landarbeiter zum sich ständig verengenden Grundstücksmarkt. Die neuesten Studien zeigen auch, daß in vielen Gebieten die Durchschnittsgröße gerade der kleinen Unternehmen ständig abnimmt. Das bedeutet, daß mehr und mehr Menschen auf ungefähr demselben Raum eingezwängt werden. Der Druck der Bevölkerungszunahme auf dem Land wird nur zum Teil durch die fortwährende Abwanderung in die Städte oder unbewohnte neue Gebiete erleichtert.

Eine ähnliche Lage besteht hinsichtlich der Verteilung der Arbeitskräfte. In Brasilien zum Beispiel beschäftigen die verhältnismäßig wenigen Großgrundbesitzer im Jahre 1950 37% aller landwirtschaftlichen Lohnarbeiter. Dabei muß berücksichtigt werden, daß dies eine konservative Schätzung ist, da viele Kleinbauern als Angestellte auf den großen Gütern arbeiten und oft in den offiziellen Statistiken nicht mitgezählt werden.

EINSEITIGE EINKOMMENSVERTEILUNG

Die ungleiche Verteilung des Einkommen ist eine direkte Folge des Monopols über die Produktionsmittel, aber ihr Ausmaß wird auch unterschätzt, und die Lücke zwischen den Einkommen der reichen „Bauern“ und denen der Kleinbauern oder Arbeiter ist viel größer, als vielfach angenommen wird. Auf der einen Seite werden auf Großgrundbesitzen „phantastische“ Einkommen verdient, wie ein brasilianischer Soziologe vor kurzem bemerkte. Auf der anderen Seite sind die Löhne der Landarbeiter so ungenügend, daß sie sogar ihre einfachsten Bedürfnisse nicht befriedigen können. Für einen großen Teil der Arbeiter übersteigen die Preise der notwendigsten Nahrungsmittel und Kleidungsstücke die Bareinkommen, die sie verdienen. Sie sind daher den Arbeitgebern oder Kaufleuten gegenüber chronisch verschuldet.

Daß dies so ist, ist keineswegs ein Zufall. Es ist ein Teil einer systematischen Politik, die Landarbeiter und Kleinbauern daran zu hindern, Ersparnisse zu machen und sie in ständiger finanzieller Abhängigkeit zu halten. Dies ist ein Gebiet nicht nur für Wirtschaftswissenschaftler, sondern auch für Soziologen, politische Wissenschaftler und Juristen. Erst nach strenger, vielseitiger Beobachtung tritt das Muster zu Tage, durch welches die Großgrundbesitzer diese Politik durchführen können. Es ist nicht, wie einige Beobachter annehmen, eine Frage einiger isolierter Fälle.

UNGESUNDE GESELLSCHAFTSSTRUKTUR

Es ist eine Frage der gesamten Gesellschaftsstruktur. Durch eine Serie von meistenteils beabsichtigten Maßnahmen ist man bestrebt, den Großteil der Landbevölkerung jeder Handelskraft und jeder Sicherheit zu berauben und sie daran zu hindern, ihre moralischen und legalen Rechte zu behaupten. Eines dieser Mittel sind die Übereinkommen, auch „Kontrakte“ genannt, mit Arbeitern, welche jederzeit einseitig von den Arbeitgebern gebrochen werden können, ein anderes die systematische Nichtbeachtung des Lohntarifs oder die Gewährung von „Krediten“ in Bar- oder Sachwerten, die den besitzlosen Lohnarbeitern zu Wucherzinsen gegeben werden — eine Methode, welche eine ganze Reihe von Folgerungen hat, wobei die Arbeiter ständig finanziell von ihren Arbeitgebern, d. h. ihren Gläubigern, abhängig sind. Ein weiteres Mittel besteht darin, die Arbeiter daran zu hindern, die Früchte der kleinen Grundstücke zu ernten, von denen ihre Ernährung zum Teil abhängt. Hinzu kommt das Mittel der Einschüchterung des kleinen Mannes durch den häufigen Gebrauch von Gewalt.

Die Folge ist Arbeitslosigkeit, Hunger, Unterernährung, Krankheiten und andere Zeichen größter Armut und Hoffnungslosigkeit. Die Armut ist eines der bedeutendsten Hindernisse einer allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung. Die Millionen unterprivilegierter Menschen auf dem Lande stellen keinen Markt für industrielle Güter dar, die im Lande produziert werden. Einer der Gründe, warum die industrielle Entwicklung zum Beispiel Chiles oder Brasiliens verhältnismäßig schnell zu einem Stillstand kam, ist die anhaltende massive Armut der Landbevölkerung.

Um einen quantitativen Begriff der Anzahl der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu geben, die von einer Agrarreform profitieren würde, genügt es, zu erwähnen, daß in Kolumbien und Brasilien allein nach den Schätzungen von CIDA jetzt zumindest 11 Millionen Menschen ganz ohne Boden oder bestenfalls mit ungenügendem Landbesitz leben (eine Million in Kolumbien, mit einer Gesamtbevölkerung von ungefähr 15 Millionen, und 10 Millionen in Brasilien, mit einer Bevölkerung von ungefähr 75 Millionen). Dies sind verblüffende Statistiken und höchstwahrscheinlich konservativ. Denn manche Brasilianer sprechen von 12 bis

15 Millionen Armen in der Landwirtschaft. Diese Zahlen steigen beständig. Nur großangelegte Hilfsmaßnahmen, welche auf dieses Hauptproblem abzielen, können eine Lösung dieses landwirtschaftlichen Problems des Kontinents bringen. Aus diesem Grund ist es nicht übertrieben, wenn man annimmt, daß selbst in einigen Jahren das Agrarproblem Südamerikas nur schwer lösbar sein wird. Die Zeit für jene traditionellen Hilfsmaßnahmen, die jetzt immer noch von Regierungen oder internationalen Organisationen befürwortet werden, läuft ab.

AGRARREFORMEN SEIT 1960

Es ist nicht zu leugnen, daß man sich in vielen Kreisen des Kontinents der Ernsthaftigkeit der sozial-ökonomischen und politischen Rückständigkeit der Landwirtschaft bewußt ist. Agrarreformen sind nach Meinung vieler Beobachter das politische Hauptproblem. Es ist aber ebenso eindeutig, daß sehr wenig oder gar nichts getan wird, um die Lage zu verbessern. Während der letzten sieben oder acht Jahre waren für den Kontinent zwei politische Ereignisse von größerer Bedeutung: die Kubanische Revolution und die Allianz für den Fortschritt. Die erstere hatte zur Folge, daß in einigen Ländern sofort erste Maßnahmen für die Durchführung von Agrarreformen ergriffen wurden, was unter den Großgrundbesitzern eine große Unruhe auslöste. Zu diesen Ländern gehörten Kolumbien und Venezuela. In anderen Ländern wurden Agrarreformen wenigstens zum Gegenstand breiter, öffentlicher Diskussionen. Die Allianz, welche technische und finanzielle Hilfe jenen Regierungen verspricht, die Agrarreformen planen und durchführen, setzte eine zweite Welle von Reformgesetzen durch.

Gleichgültig, ob ein Land ein neues Agrarreformgesetz oder sogar eine Institution zur Durchsetzung einer Landreform hat, waren die Resultate nur sehr spärlich. Nur in Venezuela erhielt eine größere Anzahl von Landarbeitern (ca. 66 000) Boden. Indessen folgte diesem vielversprechenden Anfang um das Jahr 1960 das jähe Ende dieses Programms — angeblich wegen mangelnder Geldmittel. Eine noch größere Enttäuschung war die Landreform in Kolumbien, ausgerechnet das Land, welches für die Allianz als Musternation ausgewählt worden war, dasjenige Land, in dem die Vorteile, welche Reformen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung haben, demonstriert werden sollten. Die Durchführung des Programms in Kolumbien ist daher von besonderem Interesse für die Leiter und Beobachter der Allianz.

Testfall Kolumbien

Kolumbien hatte im Dezember 1961 ein gutes Agrarreformgesetz erlassen und organisierte ein großes Landreform-Institut (INCORA) mit Hunderten von technischen Experten, die in den verschiedensten Gebieten eingesetzt waren, um die landwirtschaftliche

Struktur zu verbessern. Diese Maßnahmen sollten eine Grundlage sein, um das Monopol des Bodens weitestgehend zu beseitigen und die Bewirtschaftung des Bodens zu modernisieren. Dieses hätte geschehen können, wenn während eines Zeitraumes von 10 oder 15 Jahren jedes Jahr zumindest 20 000—30 000 neue Bauern auf den Gütern der Großgrundbesitzer angesiedelt worden wären, wenn weiterhin die bestehenden Arbeits- und Lohngesetze strikt angewandt worden wären und wenn die Regierung durch die Organisation von Gewerkschaften und starken Genossenschaften für Kleinbauern und mit anderen Mitteln versucht hätte, das Problem einer Million armer Landleute zu lösen.

Statt dessen begann das INCORA im Jahre 1962 nur schüchtern mit einem Projekt, durch das 80 Familien in einem politisch unsicheren Gebiet angesiedelt wurden. Bis heute sind nur ungefähr 1000 Familien auf neuen Bauernhöfen angesiedelt worden. Das Institut hat fast seine gesamte Energie in die Aufstellung zukünftiger Projekte — alle von geringem Ausmaße — gesteckt und hat Eigentumsurkunden an jene armen Kleinbauern, die in spärlich besiedelten Gegenden wohnen und ihren Boden ohnehin schon de facto besaßen, ausgeteilt, Landstraßen gebaut und Kredite eingeräumt — alles Maßnahmen von geringer Priorität. Der Grund für das Zusammenbrechen der Bodenreform in Kolumbien ist in der heftigen, offenen oder versteckten Opposition der *latifundistas* gegen jegliche Bodenverteilung und gegen jedwede wirklichen Reformen, sei es im kleinen oder im großen, und in der mangelnden Unterstützung für die Aufgaben des INCORA durch die neue Regierung zu sehen. Der politische Druck gegen die Reform wurde bis jetzt nicht durch ausreichenden nationalen oder internationalen Gegendruck auf Durchführung der Reform ausgeglichen. Die politischen Befürworter der kolumbianischen Reformgesetzgebung schweigen jetzt, wo es sich darum handelt, das Gesetz in Aktion treten zu lassen. Das hat sogar eine Wandlung in der Einstellung des Instituts selbst hervorgerufen, denn dieses behauptet jetzt — im Gegensatz zu allen bestehenden Beweisen —, daß man von einer Monopolisierung des Bodens im Land nicht sprechen kann — ein Argument, welches, wenn es wahr wäre, das Gesetz und das Institut ganz überflüssig machen würde. Die Wahrheit ist, daß die wenigen unbedeutenden Maßnahmen nicht nur die politische, wirtschaftliche und soziale Macht der Großgrundbesitzer nicht geschwächt, sondern im Gegenteil ihre Lage noch verstärkt haben. Die Initiative, welche dem Institut auf Grund der Gesetzgebung für Reformmaßnahmen und Agrarentwicklung theoretisch zusteht, wurde ihm von den Großgrundbesitzern praktisch weggenommen.

Die Resultate in anderen Ländern waren noch weniger zufriedenstellend. In Chile wurden ungefähr 1000 Familien jährlich auf Gütern, welche die Regierung teuer kaufte, angesiedelt. In Brasilien wurde im Par-

lament im Laufe der letzten 10 Jahre eine große Anzahl von Gesetzentwürfen über Agrarreform diskutiert, und Präsident Goulart gründete ein Landreform-Institut (SUPRA), aber ohne Gesetz konnte das Institut natürlich nicht funktionieren oder Projekte ausarbeiten. Als Goulart endlich die Enteignung einiger Böden auf Grund eines alten Gesetzes dekretierte, wurde er gestürzt. Erst im November 1964 wurde ein Gesetz endgültig verabschiedet, welches zwar den Titel „Bodengesetz“ trägt, aber eine Landreform im wirklichen Sinne nie zulassen wird. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß die bestehende Brasilianische Regierung, die von Anfang an für die Interessen der Arbeiter und Bauern sehr wenig Sympathie gezeigt hat und deren politische Hauptstütze die Großindustrie, der Großhandel, die Großgrundbesitzer und das Militär sind, eine Reform durchführen wird.

Ungenügende Gesetzgebung

Was nun die Gesetzgebung selbst anbetrifft, so sind einige Beobachter der Meinung, daß das bloße Vorhandensein von Gesetzen in Ländern, wo Großgrundbesitzer über die Landwirtschaft eine weitgehende Kontrolle haben, an sich schon ein bedeutsames Zeichen des Fortschritts sei und daß daher bereits die halbe Schlacht gewonnen ist. Sie rechnen diese Entwicklung der Tatsache zu, daß man innerhalb der Länder die Probleme der Armut in der Landwirtschaft und sogar die sozialen Unruhen ernsthaft behandeln muß, zum Teil aber auch dem politischen Druck, welcher seit einigen Jahren durch die Allianz ausgeübt wurde, wie auch der Aussicht auf finanzielle und technische Hilfe, welche diesen Ländern zukommen, wenn sie die Bedingungen der Allianz erfüllen. (Das Peruanische Parlament verabschiedete zum Beispiel im Jahre 1964 ein umfangreiches Gesetz, trotz politischen Drucks, welcher von einigen hundert Besitzern von riesenhaften Bodenflächen und Industrien ausgeübt wird, in welchen Arbeiter noch unter Bedingungen leben und arbeiten, die der Sklaverei ähnlich sind).

Diese Meinung ist zum Teil berechtigt. Sie ist aber vielleicht nur ein oberflächliches Urteil. Eine genauere Untersuchung der Gesetzgebung führt zu ganz anderen Schlüssen. Man kann zwei Arten von Agrarreformgesetzen unterscheiden: 1. jene, die eine Verteilung des privaten oder staatlichen Bodens zur Ansiedlung von Bauern vorsehen, wie auch andere Maßnahmen, den Bauern zu helfen — wenngleich sie einige, noch später zu erwähnende, Lücken aufweisen — und somit einen ernsthaften Versuch machen, das Problem des Bodenbesitzes zu lösen; und 2. jene Gesetze, welche den Titel Reform haben, aber tatsächlich nur Pseudoreformen sind. Zum Beispiel wurde in Chile vor einigen Jahren ein Gesetz angenommen, welches das schon vorher bestehende Kolonisationsprogramm einfach vergrößerte. Diese „verfälschten“ Gesetze können diejenigen, die mit der Natur und dem Endzweck von Agrarreformen genau bekannt

sind, schnell erkennen. Im Gegensatz dazu sind aber die Vor- und Nachteile der Gesetze der ersten Kategorie schwerer festzustellen.

Im allgemeinen sind diese Gesetze der ersten Kategorie so formuliert, daß der Umfang ihrer Ausführung davon abhängt, wie eng oder weit ihr Wortlaut interpretiert wird. Zu guter Letzt hängt daher die Ausführung der Reform davon ab, ob und inwieweit die verschiedenen Regierungsstellen mit der Notwendigkeit einer schnellen Lösung des Agrarproblems politisch sympathisieren. Genauer gesagt: die Gesetze enthalten Verfügungen, denen zufolge die Enteignung des Bodens oder anderer Aktionen des Landreforminstitutes gewissen Bedingungen unterstellt werden oder deren Sinn einfach unklar ist. Man hat oft den Eindruck, daß diese Bedingungen oder Klauseln in die Gesetze eingefügt wurden, um der Ausführung einer breitangelegten Reform möglichst viele Hindernisse in den Weg zu legen. Daher kann diese Gesetzgebung unter bestimmten politischen Umständen dazu dienen, die Landreform zu verhindern, anstatt sie zu verwirklichen. Dies ist wahrscheinlich einer der Gründe, daß so viele Länder diese Gesetze mit verhältnismäßig geringem Widerstand akzeptiert haben.

Um ein Beispiel zu nennen: Keines der Gesetze sieht vor, daß Eigentum an Besitzungen, welche eine bestimmte Größe überschreiten (sagen wir: 60 ha), nicht gestattet ist. Statt dessen sehen sie vor, daß die Enteignung von Privatgütern gewissen Prioritäten unterstellt ist. Das kolumbianische Gesetz führt aus, daß staatliches Land zuerst enteignet werden muß (sic) und daß, wenn notwendig, Privatboden zur Ansiedlung enteignet werden kann, aber dann nur in dieser Reihenfolge: erstens unbenutzter Boden, zweitens schlecht bewirtschafteter Boden und drittens in Ausnahmefällen gut bewirtschafteter Boden. Der Begriff „gut bewirtschaftet“ ist natürlich auslegungsfähig und ist für die Ausführung der Reform zu einem außerordentlich wichtigen Faktor geworden. Sollte „gut bewirtschaftet“ bedeuten, daß der Boden nach den modernsten Regeln erstklassiger Bodenbehandlung und Erhaltung benutzt wird, dann würden nur sehr wenige Privateigentümer von der Enteignung befreit. Legt man den Ausdruck aber anders aus, erfolgt das Gegenteil. Eine andere Vorschrift, die in ähnlicher Weise wirkt, ist diejenige, nach der bestimmt wird, daß ein Besitz enteignet werden kann — ganz gleich, wie er bewirtschaftet wird —, wenn der Besitzer wiederholt gegen die Arbeitsgesetze verstößt. Wenn in diesem Falle das Landreforminstitut die Denunzierung eines Landarbeiters als einen genügenden Beweis des Verstoßes gegen diese Gesetze betrachtet, würden natürlich schnell viele Enteignungen durchgeführt werden.

Es gibt auch Vorschriften, welche ganz große Gebiete von der Enteignung einfach ausschließen, nämlich auf Grund der Theorie, daß gewisse Teile der Landwirtschaft unberührt bleiben sollten. In diesem Falle hängt der Umfang der Reform schon nicht mehr so sehr von

der Auslegung des legalen Textes durch die Regierungsstellen ab, da dieser Umfang zu einem gewissen Grade vom Gesetzgeber selbst schon bestimmt wurde. Ein gutes Beispiel ist das neue Gesetz Ecuadors vom Juni 1964, das ausdrücklich Besitzungen bis zu 3500 ha Größe in der Küstengegend (wo guter flacher Boden ist) und bis zu 1800 ha Größe in der bergigen Sierra erlaubt und sogar extra Vorschriften für Viehzucht enthält, wonach noch größere Besitze zugelassen sind. Außerdem sieht das Gesetz vor, daß alle gut bewirtschafteten Güter, welche „ihren eigenen Industrien“ Rohmaterial liefern (wie zum Beispiel Baumwolle), wie auch andere „offensichtlich gut geführte“ Unternehmen, von den Vorschriften über Eigentumsgröße, das heißt also von Enteignung, ausgenommen sind. Unter diesen Bedingungen kann man nur schwer sehen, wie Ecuador die Struktur seiner Landwirtschaft mit Hilfe des „Reformgesetzes“ ändern und das Monopol des Bodenbesitzes zu beseitigen vermag.

Auslegungsmängel

Darüber hinaus gibt es auch derartig lückenhafte Gesetze, die bewirken, daß Reformen ganz vermieden werden können. Das gilt vornehmlich in den Fällen, in denen nicht deutlich vorgeschrieben ist, auf welchen Zeitpunkt sich der Stand der Bodenbewirtschaftung, von dem schon gesprochen wurde, bezieht. Dies ist eine sehr beliebte Vorschrift. So sagt manch Gesetz zum Beispiel nicht, daß ein Boden, welcher während eines bestimmten Zeitraumes vor Verabschiedung des Gesetzes unbenutzt oder schlecht bewirtschaftet war, enteignet werden muß — das Gesetz verschweigt diesen Punkt einfach. Das bedeutet, daß *latifundistas* „Maßnahmen“ treffen können, die so aussehen, als wenn sie jetzt neuerdings das Land einer besseren Bewirtschaftung unterstellen — zum Beispiel, indem sie ein bißchen mehr Vieh halten — und somit von einer Enteignung befreit sein können. Zur gleichen Zeit bedeutet es, daß das Kriterium, wonach man bestehende „Ungerechtigkeiten“ feststellt, geändert wird: Statt daß behauptet wird, die Struktur der Landwirtschaft sei ungerecht, weil die Verteilung des Bodens höchst ungleich ist, kann jetzt behauptet werden, daß diese Ungerechtigkeiten verschwinden, wenn der Boden besser bewirtschaftet wird, nachdem das neue Gesetz in Kraft tritt.

Mit anderen Worten wird die Doktrin, derzufolge es tadelnswert war, wenn Großgrundbesitzer durch Generationen hindurch verfehlt haben, ihr Land gut zu bewirtschaften, von einer anderen Doktrin ersetzt, derzufolge es nun ungerecht wäre, dieselben Großgrundbesitzer zu enteignen, welche die Methoden der Bodenbewirtschaftung den Bedürfnissen der Allgemeinheit anpassen und neue Arbeitsmöglichkeiten und mehr Nahrungsmittel (wenn auch vielleicht nur zum Schein) schaffen. Auch hier hat Ecuador in seinem neuen Gesetz Erstaunliches geleistet. Es ist nämlich ausdrücklich vorgesehen, daß das Reforminstitut den *latifun-*

distas eine Zeitspanne von drei Jahren oder mehr einräumen kann, um die Erträge ihrer Farmen zu verbessern. Und das Institut ist sogar autorisiert, Großgrundbesitzer in bestimmten Fällen von der Enteignung zu befreien.

Ob man nun einen derartigen Mechanismus, durch den die Enteignung von großen Farmen in den erwähnten Fällen verhindert werden kann, billigt, hängt davon ab, wie dogmatisch man in bezug auf den Ausgleich sozialer Ungerechtigkeiten, die in der ungleichen Verteilung des Reichtums und aller seiner Folgen bestehen, im Verhältnis zu anderen Zielen der Gesellschaft eingestellt ist. Die weniger Dogmatischen könnten behaupten, daß eine Agrarreform schon erfolgreich ist, wenn sie nicht die Struktur der Landwirtschaft, sondern die Großgrundbesitzer selbst reformiert, und daß mit der Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten auf dem Lande (selbst wenn sie schlecht bezahlt sind und die Arbeitsbedingungen unbefriedigend sind) oder mit erhöhter Produktion von Nahrungsmitteln zu verhältnismäßig vernünftigen Preisen die soziale Ungerechtigkeit der ungleichen Verteilung des Bodens zum Teil aufgehoben wird. Natürlich *de iniusticias non est disputandum*. Aber das gesamte Problem ist nicht nur eine Frage des Dogmas: Das Problem liegt einfach in der Frage, ob denn in einer Agrarreform, die von Großgrundbesitzern selbst durchgeführt wird, der erwähnte Mechanismus dazu benützt wird, um die Nation einer Agrarreform, die sie benötigt, zu berauben, oder dieselbe *ad infinitum* hinauszuziehen.

DIE AUFGABE DER ALLIANZ FÜR DEN FORTSCHRITT

Natürlich will die Allianz für den Fortschritt nicht nur allein in den wirtschaftlichen, sondern auch in den politischen Problemen eine führende, wenn auch vielleicht nur diskrete, Rolle spielen. Das grundlegende Prinzip, welches die Allianz verfolgt, indem sie verlangt, daß die Länder wichtige Reformen planen und durchführen müssen, bevor sie Hilfe beanspruchen können, ist, daß sie denen Hilfe verspricht, die sich zuerst „selbst helfen“. Vom außenpolitischen Standpunkt gesehen ist das ein wünschenswertes, und vielleicht sogar das einzig mögliche Prinzip, denn es respektiert die Souveränität und das Selbstbestimmungsrecht dieser Länder. Gleichzeitig hat es viele praktische Schwierigkeiten zur Folge, welche kurz beschrieben werden sollen. Außerdem aber hat die Allianz noch ein anderes Prinzip aufgestellt: nämlich daß sie, um eine friedliche und rationelle Reform durchzuführen, die *Planung* zum Hauptinstrument der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Südamerikas macht. Aber auch dieses stößt mit Hinsicht auf die soziale, wirtschaftliche und politische Struktur der südlichen Länder und des gesamten amerikanischen Kontinents auf viele praktische Hindernisse.

Die Planung ist zuerst einmal deshalb erschwert, weil ein großer Mangel an technisch qualifiziertem Personal und an genügend qualitativen und quantitativen Daten besteht, welche zu den wichtigsten Vorbedingungen für das Aufstellen guter Entwicklungspläne gehören. Normalerweise arbeiten kompetente Wissenschaftler und Techniker in Privatunternehmen, außerhalb ihrer Länder oder in den internationalen Organisationen. Sie können nur schwer von den verhältnismäßig niedrigen Gehältern angezogen werden, die staatliche Planungsbehörden ihren Technikern zahlen. Oft sind auch diese Stellenungen höchst unsicher und von der jeweiligen herrschenden politischen Lage abhängig. Das Resultat ist dann, daß die Behörden nicht genügend Personal haben, und ohne die Hilfe der besten Experten können gut ausgeführte Pläne kaum ausgearbeitet und der Allianz unterbreitet werden. Die Allianz fand es daher notwendig, bei der „Selbsthilfe“ selbst zu helfen: Im Jahre 1962 wurde von einigen internationalen Organisationen der Allianz beschlossen, Planungskommissionen in diejenigen Länder zu entsenden, welche sich für eine Hilfe an der Vorbereitung von Plänen bewerben. In der Tat wurden auch solche Missionen an einige kleine Länder, wie z. B. die Dominikanische Republik, geschickt. Trotzdem blieb aber die Ausarbeitung der Pläne in Südamerika eine Hauptaufgabe der Regierungen selber.

Hauptinstrument: Planung

In diesem Zusammenhang muß erwähnt werden, daß die Planungsbehörden in Südamerika noch immer eine höchst problematische Stellung einnehmen, da die Industrie, der Handel und die Landwirtschaft zum größten Teil in den Händen von Privatunternehmern liegt. Die Privatunternehmer betrachten aber die Entwicklungsplanung der Regierung nicht nur als einen überflüssigen Luxus, sondern sehen darin eine Einmischung in eine Sphäre, über welche sie das Recht auf ausschließliche Kontrolle zu besitzen glauben. Somit kommt es öfters vor, daß die Planungsbehörden um ihre Existenz kämpfen müssen.

In Kolumbien zum Beispiel entwickelte sich unter dem Präsidenten Lleras, einem Liberalen, die Planungsbehörde zu einer beeindruckenden Gruppe kompetenter Techniker, wurde aber unter seinem Nachfolger, dem konservativen Valencia, fast vollständig aufgelöst. In der Dominikanischen Republik, wo die Allianz durch eine Mission vertreten war, um Pläne auszuarbeiten, war unter dem früheren Präsidenten Juan Bosch die Planung der Wirtschaft als eine der wichtigsten Regierungsfunktionen angesehen. In der nachfolgenden, vom Militär aufgestellten Regierung jedoch wurde diese Funktion fast vollständig beseitigt, und die Planungsbehörde bestand eigentlich nur noch auf dem Papier. Es ist kein Zweifel, daß der Mangel an guten Plänen und ihrer Ausführung einer der Hauptgründe dafür war, daß die Dominikanische Regierung die fast katastrophale wirtschaftliche Lage der Republik vor

der Revolution vom April 1965, die zum Teil durch den scharfen Fall der Zuckerpreise und dem schwarzen Markt verursacht war, nicht überwinden konnte.

Entwicklungspläne und das Problem ihrer Realisierung

Die Folge der Mißachtung der Planung ist, daß die Planungsbehörden im besten Falle nur eine rein konsultative oder Beratungsfunktion ausüben. Wichtige Entscheidungen wirtschaftlicher oder sozialer Natur werden von der Privatindustrie oder von anderen Regierungsstellen getroffen und ausgeführt, welche manchmal im vollständigen Gegensatz zu denen stehen, welche die Planungsbehörde vorschlägt. Ecuador ist auch hier ein Musterbeispiel: Dort bereitete die Planungsbehörde ein genaues Schema einer Landreform, einer landwirtschaftlichen Entwicklung und ihrer Kosten vor — das beste in Südamerika —, um die Struktur der Landwirtschaft zu verbessern, und zur gleichen Zeit brachte das Parlament ein Gesetz durch, nach dem Verbesserungen dieser Struktur fast unmöglich durchzuführen sind. Die Arbeit vieler Monate, die in die Vorbereitung dieser Pläne gesteckt wurde, war auf diese Weise umsonst geschehen.

Somit haben die Tätigkeit und die politische Funktion der Planungsbehörden nicht jene Bedeutung, welche sie verdienen. Dies ist ein Resultat der vorherrschenden wirtschaftlichen und politischen Organisation der südamerikanischen Länder.

Es besteht auch eine andere Schwierigkeit technischer — und in mancher Hinsicht sogar ideologischer — Natur, welcher die lateinamerikanischen Länder und die Führer der Allianz gegenüberstehen, und welche besonders die Planung und die rationelle Ausführung der Agrarreform ernsthaft bedroht. In den letzten Jahren bereiteten die südamerikanischen Regierungen, zumeist auf Verlangen der internationalen Organisationen, wirtschaftliche Entwicklungspläne für drei, fünf oder zehn Jahre vor, die im Grunde genommen Pläne für zukünftige Kapitalanlagen in den verschiedenen Wirtschaftssektoren waren. Die Höhe der geplanten Investitionen hängt von dem Erfolg ab, den man sich von ihnen mit Bezug auf die wirtschaftliche Tätigkeit, d. h. also das wirtschaftliche Anwachsen, verspricht, und dieser Erfolg wird wiederum auf Grund der vergangenen Erfahrungen mit Bezug auf die verschiedenen wirtschaftlichen Verhältnisse geschätzt, welche auf das wirtschaftliche Anwachsen Einfluß zu haben scheinen, wie z. B. das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage, die Rentabilität neuer Investitionen oder das Verhältnis dieser Investitionen zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten.

Kritische Beobachter behaupten, daß solche Pläne nur algebraische Übungen sind, denn sie befassen sich nicht mit den wirklich wichtigen Problemen der Wirtschaft, die darin bestehen, wie denn diese Pläne ausgeführt werden können (und die zum größten Teil, wenn nicht ausschließlich, politische Entscheidungen

sind), das heißt, sie machen keine Vorschläge über die Schritte, die getroffen werden müssen, um die Ziele des Planes in die Wirklichkeit umzusetzen. Die Kritik ist besonders dann berechtigt, wenn man annimmt, daß durchgehende Änderungen der Struktur der Länder notwendig sind, um eine starke Steigerung der Wirtschaft zu ermöglichen, und wenn erkannt wird, daß die traditionellen Entwicklungspläne nur für eine Wirtschaft gelten, in der keine fundamentalen Änderungen der Struktur vorgesehen sind.

Aber um strukturelle Reformen zu planen und um die Pläne für diese Reformen mit den wirtschaftlichen Entwicklungsplänen in Zusammenhang zu bringen, darin haben die lateinamerikanischen Regierungen noch wenig Erfahrung, und aus diesem Grunde kann man in den meisten Ländern das kuriose Phänomen beobachten, daß ein oder mehrere Ämter Reformen „planen“ und andere wirtschaftliche Entwicklungspläne vorbereiten: zwei parallele Vorgänge, die ganz getrennt voneinander behandelt werden. Aber während traditionelle Pläne für die wirtschaftliche Entwicklung zum mindesten einen gewissen Grad von technischer Entwicklung erreicht haben, weil nämlich die Methoden für traditionelle Planung der neuen Kapitalanlagen (d. h. also „Entwicklung“) recht genau vorgeschrieben sind, ist die Technik zur Planung von Reformen und ihrer Ausführung noch sehr rückständig. Wenn es sich zum Beispiel um Planung von Agrarreformen handelt, so begnügen sich die Regierungen mit der Vorbereitung und Verabschiedung der Gesetzgebung und der Vorbereitung und Ausführung von Landreformprojekten, die ad hoc von einem Monat zum anderen beschlossen werden. Daher ist bisher die Technik und die Koordination der verschiedenen Phasen der Planungstätigkeit zumeist unbefriedigend. Aber auch die Führer der Allianz haben auf diesem Gebiet noch nicht viel Erfahrung gesammelt, und es wird mehrere Jahre dauern, bevor die Planung, so wie sie von der Allianz verlangt wird, erfolgreich durchgeführt werden kann.

Bis vor kurzem hatten sich allerdings die verschiedenen Mitglieder der Allianz noch nicht darauf geeinigt, dem Begriff „Agrarreform“ eine genauere Definition zu geben. Es ist daher nicht ungewöhnlich, eine ganze Reihe von Meinungen darüber, was denn Agrarreform eigentlich bedeutet, anzutreffen. Einige führende Persönlichkeiten glauben, daß Agrarreform eine Verbesserung der Produktion der Landwirtschaft durch Bewässerungsanlagen bedeutet; andere verbinden damit die Elektrifizierung der Bauernhöfe, wieder andere die Ansiedlung von Bauern in unbewohnten Gebieten. Aber einige wenige verstehen richtig, daß es sich dabei um eine großangelegte Verteilung der *latifundios* in den schon bestehenden landwirtschaftlichen Gebieten, mit allen ihren sozialen, wirtschaftlichen und politischen Folgerungen handelt, und daß sie von genügend finanzierten Programmen begleitet sein muß, um die Produktion und somit den Lebensstan-

dard auf dem Lande zu erhöhen, damit diese Reform auch auf rein wirtschaftlichem Gebiet zu einem Erfolg wird.

Diese großen Meinungsverschiedenheiten werden sowohl in Südamerika wie auch in den Vereinigten Staaten vorgefunden. Wenn es aber keine Übereinstimmung darüber gibt, was für eine Reform denn die Allianz für den Fortschritt erstrebt, wenn sie soziale, wirtschaftliche und politische Ungerechtigkeiten in der Landwirtschaft beseitigen will, wie auch darüber, wie dieser Zweck erreicht werden soll, bleibt es sehr schwierig, die verschiedenen Länder über die Planung von Agrarreformen und landwirtschaftlicher Entwicklung zu beraten. Immerhin sind vor kurzem einige Fortschritte gemacht worden. Zum Beispiel wurde im Dezember 1964 auf einer großen interamerikanischen Konferenz in Lima die Bedeutung der Landreform — im Gegensatz zu Pseudo-Reformen — in einer sehr starken Erklärung dargelegt⁷⁾, welche ausdrücklich darauf hinweist, daß Landreformen nicht hinausgeschoben werden können. Diese Erklärung wird in der Zukunft ein wichtiger Wegweiser sein.

DIE „ALLIANZ“ — EIN HINREICHENDES INSTRUMENT?

Aber selbst wenn es unter den Führern der Allianz keine Meinungsverschiedenheiten über die Bedeutung der Agrarreform gäbe, so wäre es doch ausschließlich Angelegenheit der individuellen südamerikanischen Regierungen, diese Reformen durchzuführen. Daher steht die Allianz jederzeit vor der Frage, ob der Antriebe, den sie benützt, um die südamerikanischen Länder dazu zu bringen, Reformen durchzuführen, und ob die Methoden, welche sie benützt, um diesen Antriebe effektiv zu machen, hinreichend sind. Dieses führt uns allerdings in das Gebiet der Politik und Strategie, in denen Voraussagungen nur mit großer Vorsicht zu behandeln sind.

Man kann zwei Haupttypen von Antrieben unterscheiden: ideologische oder intellektuelle, und finanzielle. Die ersteren bestehen darin, die südamerikanischen Regierungen davon zu überzeugen, daß der beste, und vielleicht sogar der einzige Weg zur schnellen Entwicklung in der beharrlichen Verwirklichung der Prinzipien der Charta von Punta del Este liegt. Dieser Appell an die rationelle Behandlung der sozial-ökonomischen Entwicklung fällt bei den südamerikanischen Intellektuellen, von denen viele wohl kaum davon überzeugt werden müssen, auf einen fruchtbaren Boden. Auch liberale politische Parteien sind zum Teil davon schon überzeugt. Im Gegensatz dazu würde der Appell an die Vernunft — wie vielleicht zu verstehen ist — von der Klasse der Großgrundbesitzer und ihrer poli-

⁷⁾ Declaracion Sobre La Reforma Agraria, Informe Final de la Tercera Reunion Anual del Consejo Interamericano Economico y Social (CIES) al Nivel Ministerial, 11. Dez. 1964, CIES/802 rev. 2, Union Panamericana, Washington, DC.

tischer Vertreter geflissentlich überhört werden, denn sie glauben — jedenfalls ihre extremsten Mitglieder glauben —, daß, wenn sie auch nur einen winzigen Bruchteil ihrer wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Privilegien aufgeben, dies einer vollständigen Ergebung gleichkäme. Leider ist es diese letzte Gruppe, die fast immer in den Regierungsstellen vertreten ist, mit denen die Führer der Allianz in Verhandlung stehen. Das Höchste, was von dieser Gruppe zu erreichen ist, sind vage Konzessionen auf die Prinzipien der Charta und Beteuerungen, wie sehr sie daran glauben.

Aber diese Konzessionen genügen nicht, um die Endziele der Charta zu realisieren. Die Wirtschaftsphilosophie dieser Gruppe steht in einem krassen Gegensatz zur Philosophie der Charta, denn sie ist auf dem Argument aufgebaut, daß dank ihrer höheren Erfahrung und geistigen Überlegenheit, die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gewinne für die Massen am besten von den sicheren und größeren Gewinnen, die zuerst ihr erwachsen, abgeleitet werden sollen. In der Tat werden Konzessionen nur dann gemacht, wenn wirtschaftliche und politische Bedingungen die Sicherheit dieser Gruppe bedrohen. Aus diesem Grunde ist eines der Hindernisse für den schnellen Erfolg der Allianz der Konflikt zwischen der Ideologie der Charta und der Ideologie jener, mit denen die Führer der Allianz in der Ausführung dieses wertvollen Programms zusammenarbeiten müssen.

Es wäre natürlich naiv, anzunehmen, daß die finanziellen Antriebe, das heißt also die finanzielle Hilfe, die gegeben wird, wenn Reformen ausgeführt werden, nur rein wirtschaftliche Hilfsmittel sind. Sie sind zum Teil als politische Waffen gedacht, um auf die Regierungen Druck auszuüben, damit sie die Bedingungen der Charta akzeptieren und ausführen. Ihr Effekt ist am größten, wenn sie systematisch und beharrlich angewandt werden. Dies ist aber nicht immer der Fall. Die Geldmittel, welche der Allianz zur Verfügung stehen, sind öffentliche Mittel, besonders jene, die der Kongreß der Vereinigten Staaten dafür bereitgestellt hat. Aus politischen und wirtschaftlichen Gründen ist eine konsequente Durchführung der finanzpolitischen Maßnahmen der Allianz nicht immer leicht. Es gibt außer den Mitteln der Allianz nämlich auch

andere öffentliche oder private Kapitalien, die von anderen internationalen Programmen oder von privater Hand stammen.

In den letzten Jahren war das unsichere Klima der südamerikanischen Wirtschaft für private Investitionen nicht verlockend, so daß die Mittel der Allianz für die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens einen wichtigen Beitrag bedeuteten, und ohne sie wäre dieser Frieden vielleicht nur schwer aufrechterhalten worden. Am größten wäre der Erfolg der Allianz gewesen, wenn von Anfang an die gesamten Geldmittel systematisch für die breit angelegten sozialen Programme, von denen die Charta spricht, verwandt worden und direkt den großen Massen zugute gekommen wären. Aber dazu hätte gehört, daß die südamerikanischen Regierungen diese Programme von Anfang an akzeptierten. Wie schon erwähnt, waren sie davon aber nur schwer zu überzeugen.

In Wahrheit sind die Kapitalien, welche für soziale Programme, die den großen Massen direkt zugute kommen, angewandt werden, nur ein Bruchteil der öffentlichen und privaten Kapitalien, die nach Südamerika fließen. Aus diesem Grunde befindet sich die Allianz in einer recht problematischen Lage, denn wenn die Geldmittel der Allianz so lange zurückgehalten werden würden, bis alle Bedingungen für strukturelle Reformen, einschließlich der Landreformen, befriedigt wären, dann könnte der soziale Frieden, der ständig von der Armut und Hoffnungslosigkeit der großen Massen bedroht ist und der allein die rationelle und planmäßige Ausführung der Reformen im Sinne der Allianz ermöglicht, wahrscheinlich nur mit den größten Schwierigkeiten aufrechterhalten werden, und somit wären gerade jene blutigen Revolutionen, welche die Charta zu vermeiden versucht, nicht zu verhindern gewesen. In diesem Falle wäre es dann sogar für die Konzessionen, welche die Großgrundbesitzer und ihre politischen Vertreter den besitzlosen Massen anbieten konnten, zu spät. Somit schlägt die Allianz für den Fortschritt wohl einen Weg ein, welcher auf kurze Frist ein verhältnismäßig kleineres Risiko darstellt, und es bleibt abzuwarten, ob der Mangel an Konsequenz die Allianz auf lange Sicht daran hindert, ihre Endziele zu erreichen, deren Realisierung sie anstrebt.