

N^o 41

Politorbis

*Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera*

www.eda.admin.ch/politorbis

Südamerika

-

*Teil des Westens,
Teil des Südens*

*Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS)
Centre d'analyse et de prospective (CAP)
Centro d'analisi e di prospettiva (CAP)*

2 / 2006

*Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
Département fédéral des affaires étrangères
Dipartimento federale degli affari esteri*

Politorbis

Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera

N^o41 2 / 2006

<i>Vorwort</i>	<i>Stephan Winkler</i>	3
<i>Der Linksruck in Südamerika</i>	<i>Thomas Fischer</i>	6
<i>Die soziale Problematik Lateinamerikas: Ihre Entwicklungsrelevanz</i>	<i>Heinrich-W. Krumwiede</i>	20
<i>Brésil-Amérique du Sud – partenariat ou Leadership?</i>	<i>Alfredo G. A. Valladão</i>	26
<i>Die Schweiz und Südamerika: Herausforderungen, Interessen und Instrumente</i>	<i>Yvonne Baumann</i>	32
<i>Brasilien – Partner für die nachhaltige Entwicklung Perspektiven für brasilianisches Bio-Ethanol in der Schweiz</i>	<i>Rudolf Bärzfuss</i>	37
<i>La décentralisation dans les Andes ou l'art d'accompagner un processus</i>	<i>Laurent Thévoz</i>	43
<i>Vers une politique scientifique et technologique bilatérale</i>	<i>Claudio Fischer</i>	51
<i>Coopération scientifique et développement: Diversité et disparités-l'Amérique du Sud à l'aube du XXIe siècle</i>	<i>Jean-Claude Bolay</i>	54
<i>Argentinienschweizer in der Krise – ein kritischer Rückblick</i>	<i>Rudolf Wyder</i>	64
<i>Stagnierende Entwicklung – zunehmende Auswanderung: Migration als Überlebensstrategie in Südamerika</i>	<i>Paul Ammann</i>	71

Impressum:

EDA - Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS)
DFAE - Centre d'analyse et de prospective (CAP)

Politorbis

Bundesgasse 32

3003 Bern

Phone: + 41 31 325 81 52

Fax: + 41 31 324 90 61

mailto: politorbis@eda.admin.ch

www.eda.admin.ch/politorbis

Die Bezeichnungen in den Beiträgen dieser Nummer sind geschlechtsneutral und gelten für weibliche und männliche Personen.

Die zwölf südamerikanischen Staaten machen 6% der Weltbevölkerung aus und erwirtschaften rund 3% des globalen Bruttoinlandprodukts. Solche Eckdaten geben Anhaltspunkte, doch genügen Zahlen nicht, um die Bedeutung dieser Region richtig zu erfassen, vor allem ihren Stellenwert aus einem europäischen Blickwinkel. Die Region ist ein Teil von Lateinamerika, jenem Raum, der dem okzidental Kulturkreis angehört und der vom französischen Kenner Alain Rouquié als der „ferne Westen“ bezeichnet wird.² Der Einfluss Europas in Südamerika, der über Jahrhunderte dominant und bis in die nahe Vergangenheit ausgeprägt war, scheint hinter der Anziehungskraft der USA mit ihrem „Way of Life“ zurückzufallen, während asiatische Länder zumindest auf wirtschaftlichem Gebiet in das südamerikanische Blickfeld rücken. Europa und im Besonderen die Schweiz machen sich zu Recht Gedanken über ihre Stellung und ihre Interessen in dieser Weltregion.

*

Seit zwei Jahrzehnten stehen in Südamerika zwei Vorgänge im Mittelpunkt, nämlich die Rückkehr zur demokratischen Regierungsform und die Hinwendung zu einem marktorientierten wirtschaftspolitischen Ansatz. Heute hat sich Ernüchterung breit gemacht. Zwar sind die Währungen stabiler, was in allen sozialen Schichten als eine Errungenschaft betrachtet wird. Doch in breiten Kreisen der Bevölkerung werden die Neunzigerjahre vor allem mit negativen Erfahrungen verbunden: nicht überwundene Armut, pre-

käres Auskommen im informellen Sektor, Abbau von staatlichen Leistungen. Mehr denn je misstrauen breite Bevölkerungsschichten dem politischen Establishment, das nichts gegen die zunehmende soziale Disparität unternommen hat. In den letzten Jahren wurde dieser Unmut häufiger mit dem Wahlzettel ausgedrückt. Damit wurde die politische Landschaft verändert, wie *Thomas Fischer* darlegt. Er geht von der Formel des „Linksrucks“ in Lateinamerika aus und schildert differenziert die Entwicklung in jedem Land, das den entsprechenden Wechsel erlebt hat. Die ordnungspolitischen Vorstellungen und der politische Diskurs der neuen Exponenten laufen auseinander.

Mit der über die letzten zwanzig Jahre unvermindert gross gebliebenen sozialen Ungleichheit befasst sich *Heinrich-W. Krumwiede*. Er beleuchtet Wechselbezüge, die beispielsweise zwischen Massenarmut und Entwicklungsstand bestehen. Zur sozialen Ungerechtigkeit, die augenfällig im krassen Einkommensgefälle zum Ausdruck kommt, tragen im übrigen auch die Defekte der sozialen Rechtsstaatlichkeit bei: Die Privilegierten sind faktisch straffrei und die Bevölkerung wird ungleich gegen die Kriminalität geschützt (Der Schutz ist zunehmend privatisiert und insoweit für Wenige erschwinglich). *Krumwiede* erwähnt auch die positiven Tendenzen, darunter etwa das langfristige Wachsen eines Bildungsmittelstandes, welcher von dem durch das Einkommen definierten Mittelstand zu unterscheiden ist.

In Südamerika sind die Demokratisierung und die Marktliberalisierung gleichzeitig eingeleitet worden. In der heute vorherrschenden Ernüchterung leidet das Ansehen beider Konzepte. In vielen Ländern haben die Unter- und Mittelschichten den Ausschlag

* Mitarbeiter im Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS), zuständig für Lateinamerika.

² Alain Rouquié: *Amérique latine. Introduction à l'Extrême Occident*, Paris 1987

zum Regierungswechsel gegeben, weil sich ihre soziale Lage nicht verbessert hat, wofür sie die Verantwortung bei den Gewählten, aber auch deren marktliberalen Konzepten („Washingtoner Konsens“) sehen. Deregulierungsvorhaben müssen heute mit Widerstand rechnen, während kaum eine Regierung es unterlässt, mehr soziale Gerechtigkeit auf ihre Fahnen zu schreiben. Während viele Enttäuschte sich von marktliberalen Wirtschaftsmodellen abwenden, macht sich bei nicht Wenigen Demokratieverdruss breit. Die politische Klasse, die zu oft in den demokratischen Institutionen korrupte Geschäfte weiter betreibt, hat zur allgemeinen politischen Frustrierung beigetragen. Die Grenzen des Spielraums für politische Reformen werden in der gegenwärtigen Umbruchphase neu ausgesteckt, unter dem dreifachen Druck von Establishments, die ihre Privilegien absichern wollen, von sozial benachteiligten (bisweilen ethnischen) Bevölkerungsgruppen, die sich besser mobilisieren lassen als früher, und dem Korsett der makroökonomischen Stabilitätspolitik. Allerdings: Die Ausgangslage und das Profil des Reformbedarfs sind von Land zu Land unterschiedlich, und mit Recht wird davon abgeraten, Südamerika bzw. Lateinamerika einmal mehr über den Leisten von allgemeinen Rezepten schlagen zu wollen.

Im Zug der stetigen Öffnung der südamerikanischen Länder nach aussen gewinnen die Beziehungen derselben untereinander eine bisher nicht bekannte Dichte. Sie verlangen nach einer aktiv gestalteten Politik, von gemeinsamen Infrastrukturvorhaben bis zur Kooperation gegen die transnationale Kriminalität. *Alfredo G. A. Valladão* befasst sich in diesem Kontext mit Brasilien, welches fast die Hälfte des Subkontinents ausmacht. Nach *Valladão* hat Brasilien das volle Vertrauen seiner regionalen Partner in seine Führungsrolle noch nicht gewonnen. In Integrationsprojekten wird gegenseitiges Vertrauen durch die Regeldisziplin seiner Mitglieder aufgebaut, was beispielsweise für das weitere Gedeihen des Mercosur entscheidend ist.

Einen Überblick über die Beziehungen der Schweiz zu den südamerikanischen Ländern bietet *Yvonne Baumann* an. Sie führt den brei-

ten Fächer der Themenbereiche im Brennpunkt der aussenpolitischen Interessen der Schweiz zusammen. Sie unterstreicht im Besonderen, dass die südamerikanischen Staaten selbstbewusst und zunehmend aktiv an der internationalen Politik teilnehmen, und dass dies aus der schweizerischen Warte als eine Chance aufgefasst werden muss, den Austausch und die Zusammenarbeit mit ihnen zu intensivieren.

Einzelne Bereiche der bilateralen Beziehungen werden im Rahmen der vorliegenden Politorbis-Ausgabe eingehend behandelt. Die seit Jahrzehnten in mehreren Andenländern wirkende Schweizer Entwicklungszusammenarbeit muss dem politischen Umfeld und seiner Entwicklung stärker als früher Rechnung tragen, wie *Laurent Thévoz* am Beispiel der Dezentralisierung in Bolivien veranschaulicht. Eine innovative Politik verfolgt die Schweiz, indem sie eine gezielte bilaterale Kooperation in Wissenschaft und Technologie ausbaut. *Claudio Fischer* stellt den Gesamtrahmen dieser Politik vor, und *Jean-Claude Bolay* stellt Überlegungen zu ihrer Ausgestaltung in Südamerika an, wo Chile und Brasilien zu Stützpunkten und potenziell zu Plattformen für die ganze Region werden sollen. *Rudolf Bärffuss* analysiert die Bioethanolgewinnung aus Zucker in Brasilien unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit, und zeigt die Chancen auf, die durch diese erneuerbare Ressource im Kontext der globalen Klimapolitik eröffnet werden. Zwei weitere Beiträge haben Verbindungen zwischen der Schweiz und Südamerika zum Gegenstand, die auf Migration zurückgehen bzw. aus ihr entstehen. *Paul Ammann* befasst sich mit der aktuellen Wanderung von brasilianischen Staatsangehörigen in die Schweiz. Es handelt sich zum Teil um gut ausgebildete Personen, die wegen fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten ihre Heimat verlassen. Sie finden im Ziel-land ihren Weg, doch oft um den Preis der ungenügenden Nutzung ihres Humankapitals. *Rudolf Wyder* schildert, wie die Argentinenschweizer/innen (die grösste Auslandschweizergemeinschaft in der Region) die schwere Krise ihres Wohnsitzlands 2001/02 erlebt hat. Er verdeutlicht den Stellenwert, den die Landsleute der Verbindung mit der

alten Heimat beimessen, und bespricht die Massnahmen, mit welchen in der Schweiz auf diesen Fall mit Ausnahmecharakter reagiert wurde. *Wyder* wie *Ammann* unterstreichen, dass die Schweiz die auf der menschlichen Ebene bestehenden Bande pflegen muss, wenn sie auch künftig auf diesen Nähe und Verbundenheit schaffenden Faktor im Verhältnis zu Südamerika zählen will.

*

Südamerika ist Teil des Westens, aber auch Teil des Südens. Darum ist das Verhältnis zur Schweiz ein Nebeneinander von Nähe und Ferne. Südamerika gehört einem durch gemeinsame Kultur, Geschichte und politische Ideen definierten Raum an, es hat aber eine unterschiedliche Perspektive. Die Länder dieser Region sind heute in einem Prozess der Neuorientierung und suchen ihre Identität als aufstrebende Länder des Südens zu festigen. In welchen Bereichen könnten die Beziehungen noch enger und intensiver gestaltet werden? Die Möglichkeiten bemessen sich danach, was eine Seite einbringen kann, das auf der Gegenseite einem Bedarf entspricht. Die Schweiz, die sich von der Industrie- zur Wissensgesellschaft hin entwickelt, ist eine attraktive Partnerin in Forschung und Entwicklung für südamerikanische Länder, während die letzteren, sehen wir von ihrem Marktpotenzial ab, bei den erneuerbaren Ressourcen und durch ihre Beiträge zur globalen Umweltpolitik zu Partnern von zentraler Bedeutung werden können.

Chancen für eine Verstärkung der Zusammenarbeit bestehen nicht zuletzt im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, die sich auf eine Übereinstimmung in grundlegenden Leitgedanken der Partner stützen kann. Der Einklang betrifft erstens die Befürwortung und der Einsatz für eine auf das Recht gegründete, multilaterale Kooperation der Staatengemeinschaft. Der Einklang beruht zweitens auf dem Verständnis des Verfassungsstaates, das in der positivistischen Tradition wurzelt, sowie auf der Konzeption des Individuums als Rechtsträger; die Verfassungen beidseits des Atlantiks haben gleichwertigen Grundrechtskataloge. Die Gemeinsamkeit hat ihren Schwerpunkt und ihre Quelle in der Übereinstimmung von Zielwerten, normativen Grundsätzen und Aspekten der rechtlichen Aufbau des Staates. Doch bestehen auch Unterschiede, die beispielsweise im südamerikanischen Rechtsalltag sichtbar werden, welcher mit der Formel umschrieben werden kann: „Das Gesetz wird geachtet, aber nicht befolgt.“ Dieses Problem ist nicht bloss rechtstechnisch, es erinnert uns daran, dass die soziale Realität in Südamerika eine andere ist als in der Schweiz und dass das Staatswesen hier und dort durch eine unterschiedliche geschichtliche Herausbildung bedingt sind. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Südamerika wird von einer ganzheitlichen Sicht auf ihre Beziehungen profitieren, in welchen Gemeinsamkeiten wie Unterschiede zwischen den Partnern in einem offenen Dialog erschlossen werden können.



Der Linksruck in Südamerika

Thomas FISCHER*

In den letzten Jahren hat sich die politische Landschaft Südamerikas rot eingefärbt. In Anbetracht des weltweiten Siegeszuges des Kapitalismus und global wirksamer neoliberaler Normen hat dieser Trend viele Beobachter überrascht. Welches sind die Entstehungsbedingungen dafür, dass in Südamerika linke Politik mehrheitsfähig geworden ist? Wie tief greifend sind die von ihnen angestoßenen Reformen? Welche gemeinsamen Ziele und Projekte verfolgen die linken Regierungen? Welche Auswirkungen hat die Linkstendenz auf die Außenbeziehungen und Integrationsprozesse in Südamerika?

In vielen südamerikanischen Staaten haben links orientierte Kräfte die Wahlen gewonnen: In Chile regiert seit der Rückkehr zur Demokratie zu Beginn der 90er Jahre eine Mitte-Links-Koalition von Christdemokraten und Sozialisten (Concertación de Partidos por la Democracia). Am 11. März 2006 übernahm die Sozialistin Michelle Bachelet die Regierungsverantwortung. In Venezuela amtiert seit Februar 1999 der Chef des Movimiento V. República (MVR), Hugo Chávez Frías, als Staatspräsident. In Brasilien steht nach drei erfolglosen Bewerbungen seit Anfang 2003 Luís Inácio Lula da Silva vom Partido dos Trabalhadores (PT) an der Staatsspitze. Im Nachbarland Argentinien übernahm am 25. Mai 2003 mit Néstor Kirchner ein Politiker das Präsidentenamt, der sich auf das linksperonistische Erbe beruft. Uruguay wird seit dem 1. März 2005 durch ein Bündnis von Sozial- und Christdemokraten, Sozialisten, Kommunisten und ehemaligen Tupamaros unter Präsident Tabaré Vázquez regiert. In Bolivien fand am 22. Januar 2006 die Amtseinführung des Chefs des Movimiento al Socialismo (MAS), Evo Morales, statt. In Peru kam es 2006 zum Showdown zweier Populisten, dem 1990 nach einer katastrophalen Regierungsbilanz mit Schimpf und

Schande abgetretenen Alan García von der traditionellen APRA-Partei und dem Putschoffizier Ollanta Moisés Humala, dessen Wahlorganisation Unión por el Perú heißt. García, der mit einem sozialdemokratischen Programm geworben hatte, gewann dank der Unterstützung der Unternehmer und der städtischen Mittelschichten die Stichwahl vom 4. Juni 2006 mit 11% Vorsprung auf seinen Verfolger. Ecuador schließlich wird seit Jahren von unzufriedenen sozialen Bewegungen, vor allem von den gut organisierten Indígena-Dachorganisationen der Conaie, von der Straße aus mitregiert. Nur in dem sich ebenfalls in einer permanenten Staatskrise befindenden Nachbarland Kolumbien, in dem auch marxistische *Guerrilleros* und rechtsgerichtete Paramilitärs um Einfluss ringen, sowie in Paraguay können sich rechte und konservative Kräfte an der Staatsspitze halten. In Kolumbien ist Präsident Álvaro Uribe am 28. Mai 2006 mit 62,2% der Stimmen erneut im ersten Wahlgang bestätigt worden. Der Mitte-Links-Kandidat Carlos Gaviria des Polo Democrático erreichte mit 22% einen Achtungserfolg.

In den folgenden Ausführungen sollen die eingangs gestellten Fragen beantwortet werden. Zunächst werde ich die gemeinsamen Rahmenbedingungen erörtern, die es erlauben, dass in Südamerika nach und nach linke Regierungen an die Macht kamen. Da die Ausgangsbedingungen, die Organisationsform der Linken und die Programme von Fall

* PD Dr., Mitarbeiter am Lehrstuhl für Auslandswissenschaft Universität Erlangen-Nürnberg. Promotion und Habilitation in Geschichte an der Universität Bern. Veröffentlichungen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte Lateinamerikas und Europas im 19. und 20. Jahrhundert.

zu Fall verschieden sind, werde ich danach auf einzelne Länder eingehen. Mein besonderes Augenmerk gilt dabei dem Chavismus in Venezuela, den ich etwas ausführlicher erläutere. Insbesondere interessiert hier die Frage, wie tragfähig das bolivarianische Südamerikaprojekt ist. Im abschließenden Fazit werde ich Analogien und Differenzen der Linken in Südamerika bezüglich ihrer Organisation, ihrer Zielsetzung und ihrem bisherigen Handeln herausarbeiten.

Die Rahmenbedingungen für die Entstehung linker Regierungen in Südamerika

Mehrere Gründe sind ausschlaggebend für den Aufstieg linker Gruppierungen in Südamerika: Eine wichtige Voraussetzung bestand darin, dass nach einer von Diktaturen⁴ geprägten Phase ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre die politischen Spielregeln geändert wurden. In einem Prozess der Re-Demokratisierung wurden überall liberal-repräsentative Demokratieformen mit weitgehend freien, kompetitiven Wahlen eingeführt. Die Eliten fanden sich nun mehrheitlich damit ab, dass sich soziale Bewegungen konstituierten und linke Gruppierungen zur Wahl antraten. Diese wiederum nahmen vom revolutionären Gedankengut und vom bewaffneten Kampf Abschied. Dieser erste Punkt erklärt allerdings lediglich, dass linke Regierungen neuerdings als eine Option neben anderen denkbar wurden. Dass sich die Bürger anlässlich der Wahlen seit Mitte der 90er Jahre tatsächlich für linke Präsidenten entschieden, ist vor allem auf zwei weitere Ursachen zurückzuführen: Zum einen ist auf das Beharrungsvermögen autokratischer Herrschaftsformen, auf die weiterhin bestehenden Phänomene des Klientelismus, des Nepotismus und der Korruption sowie auf Defizite im Rechtsstaat zu verweisen, welche die verfassungsmäßigen demokratischen

Grundordnungen untergraben. Dieser von Transitions-, Demokratie- und Kulturforschern festgestellte Befund⁵ deckt sich mit den von der chilenischen Nichtgierungsorganisation Corporación Latinobarómetro seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre jährlich ermittelten Einstellungen, Überzeugungen und Werten. Die Daten von Latinobarómetro zeigen klar, dass die Bürger in Südamerika von den durch die gewählten politischen Funktionsträgern erbrachten Leistungen immer wieder enttäuscht wurden. Aus Tabelle 1 geht hervor, dass die Bevölkerung zwar mehrheitlich die Demokratie als Prinzip befürwortet; aber sie ist unzufrieden mit ihrer Funktionsweise. Nur in Venezuela und Uruguay konnten die Entscheidungsträger zeitweise eine Mehrheit von ihren Fähigkeiten überzeugen; in den anderen Ländern sank die Zustimmung in manchen Jahren unter ein Drittel. Der Schluss liegt nahe, dass die Wahl linker Präsidenten nicht zuletzt aus Frustration über die mangelhafte Amtsführung liberaler und konservativer Regierungen erfolgte.

Zum anderen dürfte auch der Inhalt der Politik der Regierungen seit Mitte der 1980er Jahre eine Rolle für das Erstarken der Linken in Südamerika gespielt haben. Nach jahrzehntelangem Protektionismus, staatlichem Interventionismus und Etatismus entschlossen sich alle demokratisch gewählten Regierungen Südamerikas, die wirtschaftliche Liberalisierung voranzutreiben. Der so genannte Washington Consensus, der den Reformen zugrunde lag, kam nicht ganz freiwillig zustande;⁶ vor allem die USA und die internationalen Finanzagenturen übten massiv Druck aus, um auf diesem Wege die Außenverschuldung in den Griff zu bekommen.⁷

⁴ Einzig in Kolumbien und Venezuela hatten Militärdiktaturen in dieser Phase keine Chance.

⁵ Vgl. hierzu Michael Krennerich: Demokratie in Lateinamerika. Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 38-39/2003, S. 6-19.

⁶ Der Begriff geht auf eine Konferenz in Washington im Jahr 1990 zurück. Auf dieser Tagung trafen sich US-amerikanische und karibische *policy maker*, um über Reformmodelle zu diskutieren, die makroökonomische Stabilität garantierten.

⁷ In Chile hatte bereits während der Diktatur eine umfassende Liberalisierung stattgefunden.

Tabelle 1

Grad der Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in Südamerika (in % der Befragten) 1996 – 2005

% der Befragten, die sich „zufrieden“ oder „sehr zufrieden“ mit der Funktionsweise der Demokratie äußerten

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ARGENTINIEN	34	42	49	46	20	8	34	34	34
BOLIVIEN	25	34	34	22	16	24	25	16	24
BRASILIEN	20	23	27	18	21	21	28	28	22
CHILE	27	37	32	35	23	27	33	40	43
ECUADOR	34	31	33	23	15	19	23	14	14
KOLUMBIEN	16	40	24	27	7	12	22	30	29
PARAGUAY	22	16	24	12	10	7	9	13	17
PERU	28	21	17	24	16	17	11	7	13
URUGUAY	52	64	68	69	55	52	43	45	63
VENEZUELA	30	35	35	55	41	40	38	42	56

Quelle: Detlef Nolte: Politische Institutionen in der Krise? In: Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 8, 28. April 2005, S.90; Informe Latinobarómetro 2005.

Die angestrebten Reformen lassen sich mit den Stichworten außenwirtschaftliche Öffnung, Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und Verschlinkung des Staates umreißen. Allerdings erfüllte die durch diese Maßnahmen erfolgte Stärkung der Marktwirtschaft in den 90er Jahren für viele Menschen die Erwartungen nicht. Brasilien, mit fast 190 Millionen Einwohnern das weitaus größte Land, verzeichnete 1998/99 einen erheblichen wirtschaftlichen Einbruch vor dem Hintergrund der überbewerteten Währung.⁸ Im hoch verschuldeten Argentinien war es bereits 1995 als Folge der Mexiko-Krise zu einer

Pleitewelle im Bankensystem gekommen; Ende 2001/Anfang 2002 stürzte das Land in einen faktischen Staatsbankrott (default).⁹ Die Bevölkerung der Andenländer Peru, Ecuador und Bolivien ächzte zunehmend unter der Last der Misswirtschaft.¹⁰ Unabhängig davon,

⁸ Rüdiger Zoller: Präsidenten – Diktatoren – Erlöser: Das lange 20. Jahrhundert. In: Walther L. Berner/Horst Pietschmann/Rüdiger Zoller: Eine kleine Geschichte Brasiliens. Frankfurt a. M. 2000, S. 313 f.

⁹ Dirk Messner: Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den neunziger Jahren: ein schwieriger Neuanfang. In: Rafael Sevilla/Ruth Zimmerling (Hrsg.): Argentinien. Land der Peripherie? Bad Honnef 1997, S. 206-226; Mónica Rubiolo González: Argentinien – Krise auf Dauer? In: Andreas Boeckh/Rainer Ölschläger (Hrsg.): Krisenregionen in Lateinamerika. Weingartener Lateinamerika-Gespräche 2005, S. 251-273.

¹⁰ Mechthild Minkner-Bünjer: Wirtschaftsreformen und sozio-ökonomische Ausgrenzung in den Andenländern: Ein neues Krisenszenarium in Sicht? In: Sabine Kurtenbach/Mechthild Minkner-Bünjer/Andreas Steinauf (Hrsg.): Die Andenregion

welchen Indikator man benutzt, erreicht die Armut immer noch über 40 Prozent der Gesamtbevölkerung.¹¹ Das zumeist nicht über alle Zweifel erhabene Management der apertura económica trug dazu bei, dass Teile der südamerikanischen Mittelklasse Einkommensverschlechterungen hinnehmen mussten. Einzig in Chile ist seit 1997 eine klare Verbesserung festzustellen.¹² Es ist davon auszugehen, dass die Bürger in Südamerika auch zunehmend unzufrieden mit dem wirtschaftlichen Management der Eliten wurden und ihren Unmut durch die Wahl von linken Alternativen zum Ausdruck brachten. Die Umfrageergebnisse von Latinobarómetro jedenfalls lassen diesen Schluss zu. Die Frage „sind sie sehr zufrieden oder eher zufrieden mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft in ihrem Land“ bejahten 2005 in Peru lediglich 12%, in Ecuador 14%, in Paraguay 18% und in Bolivien 21%. An der Spitze standen Venezuela mit 48%, Uruguay mit 46% und Chile mit 41%.¹³ Hinsichtlich der groß angelegten Privatisierung staatlicher Unternehmen äußerten sich in Venezuela 44%, in Brasilien 41% und in Kolumbien 40% sehr oder eher zufrieden. In Paraguay mit 22%, Argentinien und Bolivien (je 25%) war die Ansicht über die Vorteile für das Land deutlich negativ.¹⁴

Halten wir somit fest, dass in den Augen beträchtlicher Bevölkerungsteile Südamerikas der doppelte Übergang von autoritären Re-

gimes zur Demokratie und vom Protektionismus zur Marktwirtschaft nicht zufrieden stellend gelöst wurde. Die Menschen Südamerikas (mit Ausnahme Kolumbiens und Paraguays) wählen neuerdings links, weil sie von den durch liberale und konservative Regierungen der 90er Jahre erbrachten Leistungen enttäuscht sind. „Demokratie ohne Rechtsstaat und Marktwirtschaft ohne wettbewerbsfreundliche Regulierung“, schreibt Jörg Faust, „ermöglichten in Lateinamerika [...] vielfach die Fortschreibung der ungleichen Verteilung politischer Rechte und die ökonomische Privilegierung von Sonderinteressen. Gleichzeitig wurde hierdurch die politische Legitimation der Demokratie erschwert und die gesamtwirtschaftliche Anfälligkeit erhöht.“¹⁵ Betrachten wir nun den Aufstieg der Linken in einzelnen Ländern Südamerikas.

Der Aufstieg der Linken in Chile, Brasilien, Uruguay, Argentinien, Bolivien und Venezuela

Chile

Am 15. Januar 2006 wählte die chilenische Bevölkerung in einer Stichwahl die Sozialistin Michelle Bachelet im zweiten Wahlgang mit 53,5% zur Präsidentin. Dies ist insofern erstaunlich, als Bachelets Curriculum vitae nicht demjenigen eines typischen chilenischen Politikers entspricht: Sie ist eine Frau; sie hat eine Ausbildung als Ärztin (und nicht als Juristin); sie wurde während der Diktatur gefoltert; sie ist in zweiter Ehe geschieden; sie bezeichnet sich als Agnostikerin. Bachelet regiert im Bündnis mit den Christdemokraten, die 1990-1994 und 1994-1999 den Präsidenten gestellt haben.¹⁶ Neben der sozialdemokratischen Regierungspartei gibt es noch weiter links stehende Parteien, die nicht in die Regierung eingebunden sind. Die beiden großen Regierungsparteien haben in Chile

– neuer Krisenbogen in Lateinamerika. Hamburg 2004, S. 67-119.

¹¹ Peter Waldmann: Gesellschaftliche Ungleichheit und gesellschaftliche Machtverhältnisse. In: Wolfgang Hirsch-Weber/Detlef Nolte (Hrsg.): Lateinamerika: ökonomische, soziale und politische Probleme im Zeitalter der Globalisierung. Hamburg 2000, S. 51-61; Heinrich-W. Krumwiede: Armut in Lateinamerika als soziales und politisches Problem. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38-39/2003, S. 14-19; Andreas Boeckh: Neoliberalismus und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika. In: Petra Bendel/Michael Krennerich (Hrsg.): Soziale Ungerechtigkeit. Analysen zu Lateinamerika. Frankfurt a. M. S. 137-153.

¹² CEPAL: Panorama social de América Latina 2005. Santiago de Chile 2006, S. 68.

¹³ Informe Latinobarómetro 2005, S. 63.

¹⁴ Ebenda, S. 70.

¹⁵ Jörg Faust: Staatsversagen in Lateinamerika – Der „verweigerte Leviathan“. In: Internationale Politik, H. 8, 2002, S. 19.

¹⁶ Neben Christdemokraten und Sozialisten gehören außerdem der Partido Radical und der Partido por la Democracia der regierenden Concertación para la Democracia an.

eine lange Tradition, sie konnten auch durch die Repression während der Diktatur (1973-1990) nicht zum Verschwinden gebracht werden. Während der Diktatur rückten die Sozialisten in einem Lernprozess allmählich von ihrer revolutionären Programmatik ab, was für die Christdemokraten die Zusammenarbeit mit ihnen möglich machte.¹⁷ Die Folge davon war eine zunehmend pragmatische Ausrichtung der Regierungsprogramme. Eine zentrale Komponente ist die Demokratisierung von Staat und Gesellschaft. Außerdem wird der unter General Pinochet begonnene liberale Kurs in der Wirtschaftspolitik beibehalten; dadurch treten die Sozialisten und die von ihr mit geprägte „Concertación“ in eine direkte inhaltliche Konkurrenz mit den Konservativen und den Rechtsparteien, die das Erbe Pinochets für sich beanspruchten.¹⁸ Die Verlierer des Modernisierungsprozesses profitieren von der Anhebung der Sozialausgaben. Bachelet vertritt eine moderate Linie. Sie hat erkannt, dass die chilenische Gesellschaft seit der definitiven internationalen Demontage Pinochets als Menschenrechtsverbrecher und der Entlarvung als korrupten Staatsmann belastbarer geworden ist für konfliktive Auseinandersetzungen.

Brasilien

2002 gelang mit Lula, dem Kandidaten des PT, mit 60 % der Stimmen im zweiten Wahlgang nach drei gescheiterten Bewerbungen auch in Brasilien einem Vertreter der Linken der Sprung in das Regierungsamt.¹⁹ Die ge-

werkschaftsnahe, 1980 gegründete Gruppierung ist zwar die einzige Massenpartei in Brasilien; sie musste allerdings ebenso wie die Sozialisten in Chile ein Bündnis mit anderen, kleineren und ideologisch weit entfernten Gruppierungen eingehen. Der PT steht für einen gewissen Pluralismus und Reformen ohne Gewaltanwendung, weshalb alle Verteufelungsversuche in den rechten Massenmedien scheiterten. Auf wirtschaftlichem Gebiet begnügt sich die Regierung Lula mit der Fortsetzung der unter Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) begonnenen Stabilitätspolitik. Die robusten Wirtschaftsdaten tragen Lula großes Lob seitens der Investoren und Gläubiger ein. Darüber bemüht sich die Regierung auch um einen sozialen Ausgleich in der Gesellschaft. Das Kernstück ist die aufwändig inszenierte Kampagne „Fome Zero“ („Null Hunger“). In diesem Zusammenhang sollten im Rahmen des Programms „Bolsa Família“ über 50% der Bedürftigen Zuwendungen erhalten. Außerdem wurde die bereits unter Cardoso begonnene Bodenreform, die Landlosen helfen soll, intensiviert; die bis zum Ende der ersten Amtszeit Lulas vorgesehene Ansiedlung von 400.000 Familien konnte allerdings nicht erreicht werden.²⁰ Insgesamt konnte jedoch der in Aussicht gestellte grundsätzliche „Wandel“ nicht durchgesetzt werden. Dies ist wahrscheinlich in Brasilien ohne die Änderung der Spielregeln für die Politik ohnehin nicht möglich.²¹ Auch in Bezug auf die Eindämmung der geradezu institutionalisierten Korruption erhielten die Hoffnungen von Lulas Wählern einen Dämpfer; die Aufdeckung von illegalen Millionenzahlungen an Abgeordnete der Koalitionsparteien lassen vermuten, dass hier eine alte Tradition fortgesetzt wird. Der einstige Hoffnungsträger Lula ist in den eigenen Reihen umstritten: Die einen sehen in ihm mittlerweile einen Verräter am linken Projekt, die anderen nehmen ihn in Schutz, weil ihm

¹⁷ Ingrid Wehr: Das Parteiensystem des nachautoritären Chile: Vom polarisierten Pluralismus zur Nordamerikanisierung? In: Peter Imbusch/Dirk Messner/Detlef Nolte (Hrsg.): Chile. Politik – Wirtschaft – Kultur. Frankfurt a. M. 2004, S. 379-400.

¹⁸ Eduardo Rojas: Le socialisme au pouvoir au Chili: de la révolution sociale à la gouvernabilité du système. In: Problèmes d'Amérique Latine, Nr. 55, Hiver 2004-2005, S. 115-139; Cristóbal Rovira Kaltwasser: Eine Frau kommt an die Macht: Verkörpert Chile einen Sonderweg in Lateinamerika? In: GIGA Focus, Nr. 3, 2006, S. 2.

¹⁹ Bei den Präsidentenwahlen 1989 erhielt Lula 16,08% der Stimmen im ersten und 37,86% der Stimmen im zweiten Wahlgang, in den Wahlen von 1994, als es nur einen Wahlgang gab, erreichte er 27% der Stimmen.

²⁰ Wilhelm Hofmeister: Zur Halbzeit ein halber Erfolg. Das zweite Regierungsjahr von Präsident Lula da Silva in Brasilien. In: Focus Brasilien, Nr. 17, 23. Februar 2005, S. 7-10; ders.: Am Ende eines Jahres der Desillusion. In: Focus Brasilien, Nr. 10, 30. Dezember 2005, S. 6 f.

²¹ Hofmeister: Zur Halbzeit, S. 11 f.

durch zahlreiche Sachzwänge Fesseln angelegt sind.²²

Uruguay

Die einzige derzeitige Regierung in Südamerika, die man uneingeschränkt als links bezeichnen kann, ist das am 1. November 2004 im ersten Wahlgang mit 50,4% der abgegebenen Stimmen im dritten Anlauf nach 1994 und 1999 gewählte, vom Arzt Tabaré Vázquez angeführte Bündnis Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría. Mehr als zehn der neuen Minister und Staatssekretäre, darunter der Mitbegründer der Stadtguerrilla Tupamaros José Mujica, waren während der Militärdiktatur inhaftiert. Der Aufstieg dieser Linksallianz beendete das mehr als hundert Jahre lang dominierende Zweiparteiensystem des Partido Colorado („colorados“) und des Partido Nacional („blancos“), das zuletzt kartellartige Züge angenommen hatte. Zentral für den Erfolg der Linken war ihre Kritik am neoliberalen Kurs der Traditionsparteien, die von ihrem zuvor verfochtenen „uruguayischen Keynesianismus“ abrückten, den uruguayischen Sozialstaat massiv verkleinerten und ein radikales Privatisierungsprogramm durchsetzten.²³ Diese Maßnahmen stießen in der Bevölkerungsmehrheit nicht auf Zustimmung. Der Einfluss der Argentinienkrise, die das Land hart traf, trug ihrerseits zur massiven Abwanderung von Wählerstimmen zur Linken bei. Schließlich gelang es dem Frente Amplio, ein breites soziales Netz zu mobilisieren, das im Unterschied zu früheren Jahren auch außerhalb von Montevideo verankert war. Der Frente Amplio wandelte sich von einer heterogenen Bewegung zu einer Wahlorganisation, die sich möglicherweise auf dem Weg zu einer Massenpartei befindet.²⁴ Die Regierung Vázquez bemüht sich einerseits, den Korruptionssumpf trockenzulegen. Andererseits

versucht sie, durch Auszahlung des „Bürgerinkommens“ an bis zu zehn Prozent der uruguayischen Bevölkerung der Armut entgegenzuwirken.²⁵ Von der internationalen Finanzwelt wird die neue Regierung wegen ihrer makroökonomischen Disziplin gelobt. Bisher gibt es keine Anzeichen dafür, dass sie die Durchsetzung eines neuen wirtschaftlichen Entwicklungsmodells anstrebt. Die Aufgabe doktrinärer Haltungen hat auch in Uruguay dazu geführt, dass innerhalb von Teilen der Linken Ernüchterung eingetreten ist.

Argentinien

Auch der Argentinier Néstor Kirchner startete seine Präsidentenkarriere von der Verankerung in einer Partei aus. Trotz interner Querelen und ideologischer Meinungsverschiedenheiten befindet sich seine peronistische Partei (Partido Justicialista) in der komfortablen Lage, keine ernst zu nehmenden Gegenspieler zu besitzen. Kirchner kam nach der zehnjährigen Regierungszeit von Carlos Saúl Menem (1989-1999) wegen einem nicht mehr zu übersehenden desencanto der Bevölkerung über Deregulierung, Marktöffnung und Korruption an die Macht. Vor allem die Privatisierungspolitik, welche zwar Löcher im Staatshaushalt gestopft und korrupten Politikern zur maßlosen Bereicherung gedient, darüber hinaus aber nur geringe soziale Gewinne gebracht hatte, war in die Kritik geraten. Der default und die Einfrierung von Privatguthaben bei den Banken brachten dann das Fass zum Überlaufen. Kirchner profitierte in der Wahl vom 24. April 2003 davon, dass die Bevölkerung mehrheitlich die Regierung Menem für diese Entwicklung verantwortlich machte. Hunderttausende wütende Menschen hatten monatelang vor dem Präsidentenpalast auf Kochtöpfe eingedroschen und Gerechtigkeit gefordert. Der Showmann Menem, der nach dem ersten Wahlgang mit 24 Prozent der Stimmen seinen Herausforderer noch knapp geschlagen hatte, trat in Anbetracht der von allen

²² Dawid Danilo Bartelt: Szenen einer Ehe. Die Regierung Lula in Brasilien und ihre linken Kritiker. In: Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte, Bd. 29, 2005, S. 35-40.

²³ Jorge Lanzaro: La gauche en Uruguay: le chemin vers le gouvernement. In: Problèmes d'Amérique Latine, Nr. 55, Hiver 2004-2005, S. 13-15.

²⁴ Lanzaro, La gauche, S. 16-25.

²⁵ Stefan Thimmel: Uruguay: Linksbündnis an der Macht. In: Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte, Bd. 29, 2005, S. 197.

Meinungsumfragen prognostizierten deutlichen Niederlage nicht mehr zum zweiten Wahlgang an.²⁶ Kirchner ist für die meisten Argentinier eine positive Überraschung: Er betreibt eine Vergangenheitspolitik hinsichtlich der Diktatur (1976-1983), die diesen Namen verdient; er setzte durch, dass Kongress und Senat Ende 2003 die Amnestiegesetze für die Verbrechen der Militärdiktatur rückgängig machten. Er erreichte außerdem 2004, dass Argentinien nur für 30 Prozent seiner privaten Anleiheschulden aufkommen muss. Kirchners Peronismus legt sich mit den konservativen Segmenten der Gesellschaft an; er kooptiert linksliberales Gedankengut und macht ihn daher für urbane Mittelschichten attraktiv.

Bolivien

Stützten sich die bisher genannten linken Regierungen bei ihrer Wahl auf gut organisierte Parteien oder parteiähnliche Bündnisse, so liegen die Wahlen von Evo Morales und Hugo Chávez etwas anders: Dem ehemaligen Kokabauern Morales diene eine ständig wachsende, relativ heterogene soziale Bewegung aus indigenen Gemeinschaften sowie Gewerkschaften als Vehikel zur Machterlangung; der Putschoffizier Chávez konnte auch auf solchen Rückhalt kaum zurückgreifen. Bei den Präsidentschaftswahlen am 18. Dezember 2005 in Bolivien gewann Morales' MAS mit 53,7% der gültigen Stimmen nicht nur die absolute Mehrheit (was zuvor noch keinem Präsidentschaftskandidaten gelungen war), sondern auch fünf von neun departamentos. Die Ursachen für den Aufstieg Morales' und seines MAS sind vielgestaltig. Ähnlich wie im argentinischen Fall aber dürfte der desencanto in großen Teilen der Bevölkerung über das Versagen der zivilen Eliten nach der Transitionsphase (1982-1985) ausschlaggebend gewesen sein. Morales' Vorgänger hatten es zwar geschafft, die Hyperinflation einzudämmen und stabile makroökonomische Rahmenbedingungen zu schaffen; aber davon profitierte nur ein kleiner Teil der

bäuerlichen Bevölkerung. Mobilisierend wirkten vor allem die Kapitalisierung der Energie-Rohstoffvorkommen mittels umfangreicher Investitionen multinationaler Unternehmen sowie die Privatisierung der öffentlichen Wasserversorgung unter Gonzalo Sánchez de Losada (1993-1997, 2001-2003) und Hugo Banzer (1997-2000). Der Streit entbrannte über die Höhe der Lizenzgebühren, die Auswahl der Nutzer und der Verbraucherländer sowie die Verteilung der Einnahmen.²⁷ Morales' teils parlamentarische, teils außerparlamentarische Bewegung wurde zum Sammelbecken für alle, welche ein „Gefühl der Exklusion, sei es politischer oder sozio-ökonomischer Natur“, kennzeichnete.²⁸ Der Programmatik des MAS hatten die etablierten Parteien nichts entgegenzusetzen; es ist ungewiss, ob sie sich nach dem Wahlfiasco in absehbarer Zeit wieder erholen. Morales' Amtseinführung in Tiahuanako war eine geschickte Inszenierung nach dem Vorbild des scheidenden, glücklosen peruanischen Präsidenten Alejandro Toledo (2001-2006), in der die Indianerkulturen symbolisch in die Nation reinkorporiert wurden. Morales' Ministerkabinett enthält vier Frauen. In den nächsten fünf Jahren möchte Morales in einer als „Agrarrevolution“ angekündigten Maßnahme 20 Millionen Hektar Staatsländereien an Bauernfamilien und *Indígenas* verteilen. Mit Entschiedenheit hat er außerdem in der angekündigten Renationalisierung der Erdöl- und Erdgasvorkommen gehandelt. Er ließ per Dekret Förderanlagen konfiszieren und militärisch bewachen. Die halbstaatliche brasilianische *Petróleo Brasileiro S.A.* (Petrobras), welche bisher 46% der bolivianischen Erdgasreserven kontrollierte und 75% der Gasausfuhr abnahm, ist das prominenteste Opfer. Bolivien folgt damit einem weltweiten Trend, denn in vielen Weltregionen ist die lukrative Erdgas- und Erdölförderung in den Händen von Staatskonzernen oder Joint Ventures. Der bolivianische Präsident will in

²⁶ Ingo Malcher: Kirchner, der unerwartete Präsident. Grenzen und Spielräume neuer argentinischer Politik. In: Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte, Bd. 29, S. 43.

²⁷ Juliana Ströbele-Gregor: Bolivien – Auf dem Weg zur Neugestaltung der Demokratie? In: Andreas Boeckh/Rainer Öhlschlager (Hrsg.): Krisenregionen in Lateinamerika. Weingartener Lateinamerika-Gespräche 2005. Hamburg 2006, S. 238-243.

²⁸ Stefan Jost: Bolivien nach dem politischen Erdbeben. In: GIGA Focus, Nr. 2, Februar 2006, S. 5.

Verhandlungen mit den ausländischen Konzernen eine markante Erhöhung der Staatseinnahmen erzwingen. Mit diesem „drastischen Schritt“, wie die NZZ schreibt, reiht sich „Morales endgültig in die Riege der praktizierenden Linkspopulisten in Lateinamerika ein“.²⁹ Ob die nationalistische Interessenpolitik der Entwicklung Boliviens dient, lässt sich nicht voraussagen, denn dies ist abhängig von einer effizienten und sozial gerechten Verwendung der zusätzlichen Einnahmen. Fest steht jedoch, dass Morales mit dem Erdgas ein Instrument in der Hand hat, um mit den Nachbarn ins Geschäft zu kommen. Eine weitere angekündigte Maßnahme, die Entkriminalisierung des Koka-Anbaus im Chapare, ist von der internationalen Gemeinschaft ebenfalls mit wenig Beifall aufgenommen worden.

Venezuela

Manche Beobachter betrachten Chávez als den politischen Ziehvater von Morales. Abgesehen davon, dass beide Länder über Petroleum verfügen, verbindet die beiden allerdings wenig. Ähnlich wie Morales verdankte Chávez seinen kometenhaften Aufstieg in den neunziger Jahren vor allem der verheerenden Regierungsbilanz seiner demokratisch gewählten Vorgänger und dem Niedergang der beiden großen Parteien, dem christdemokratischen Comité de Organización Político – Electoral Independiente (COPEI) und der sozialdemokratischen Acción democrática (AD).³⁰ Tiefer konnte Venezuela nicht mehr fallen. Chávez und seine Anhänger machten die Regierungen Jaime Lusinchi (1984-1989), Carlos Andrés Pérez (1989-1993), Ramón José Velásquez und Rafael Caldera (1994-1999) sowie den COPEI und die AD für sämtliche Fehlentwicklungen im Land verantwortlich.³¹ Seit 1983 war Venezuela von

einer furchtbaren Wirtschaftskrise (Inflation, Zusammenbruch des Bankensystems, negatives Wachstum) betroffen, zu deren Bewältigung die Führungsgruppen kein wirksames Rezept fanden. Nachdem mehr als ein Jahrzehnt lang dank sprudelnder Einnahmen aus dem Erdölsektor – Venezuela ist der weltweit fünftgrößte Erdölexporteur – fast alle Bevölkerungsschichten bedient werden können, verfestigte sich nun vor dem Hintergrund sinkender Löhne, Arbeitslosigkeit, Subventionskürzungen und exorbitanten Schulden im Ausland in einem wachsenden Segment der Bürger der Eindruck, von egoistischen und unfähigen Eliten regiert zu werden. Dieser Eindruck wurde durch die Aufdeckung geradezu unglaublicher Korruptionsskandale und Fällen von gravierender Misswirtschaft verstärkt. Die Gerichte ihrerseits versäumten es, den Vorwürfen in ausreichendem Maße nachzugehen und die Schuldigen zu bestrafen; sie waren offenkundig Teil des Filzes.

Als Präsident Pérez 1989 den in eine gefährliche Schieflage geratenen Haushalt mit einer neoliberalen Rosskur sanieren wollte, welche von den Mittel- und Unterschichten große Opfer verlangte, kam es in Caracas zu Unruhen und Plünderungen aufgebrachter und verzweifelter Bürger (caracazo). 1992 folgten zwei Putschversuche, an denen Chávez mitbeteiligt war.³² Der nationalistische Offizier musste dafür bis 1994 ins Gefängnis. Am 6. Dezember 1998 gewann das von ihm angeführte Bündnis Polo Patriótico die Wahlen mit über 56% der Stimmen vor AD und COPEI.³³ Kurz nach seiner Amtseinführung setzte er durch, dass eine gewählte Constituyente eine Verfassung als Grundlage einer „friedlichen und demokratischen Revolution“ ausarbeitete. Die Ära Chávez begann damit mit einer Neudefinition der Rahmenbedingungen, in denen sich der politische Prozess vollzieht. Ziel der V. Republik ist eine generelle Umverteilung von Eigentum und Einkom-

²⁹ Bolivien unterjocht den Erdgassektor. In: NZZ, 3.5.2006.

³⁰ Nikolaus Werz: Populismus und Parteien in Venezuela. In: Andreas Boeckh/Rafael Sevilla (Hrsg.): Venezuela. Die Bolivarische Revolution. Bad Honnef 2005, S. 38-57.

³¹ Friedrich Welsch/Nikolaus Werz: Der Wahlsieg und der Regierungsbeginn von Hugo Chávez Frías in Venezuela. Rostock 1999, S. 10.

³² Andreas Boeckh: Der unaufhaltsame Aufstieg des Hugo Chávez Frías: Krise und Selbstmord der IV. Republik. In: Boeckh/Sevilla (Hrsg.), Venezuela, S. 22-28.

³³ Welsch/Werz, Der Wahlsieg, S. 35-38.

men sowie die Wiederherstellung der nationalen Unabhängigkeit und der Souveränität. Zentral sind die staatliche Kontrolle der Erdöleinnahmen sowie eine Landreform. Chávez überstand 2002/2003 einen Putschversuch und zwei Generalstreiks, die von den entmachteten Gruppen angeführt und von den USA begrüßt wurden, sowie ein Referendum zur Amtsenthebung (2004).

Aller Unkenrufe zum Trotz hat sich der *chavismo* in Venezuela als hegemoniale Kraft etabliert. Wie konnte das gelingen? Ein Grund für sein Beharrungsvermögen ist die Art, wie Chávez Politik macht. In Ermangelung eines eingespielten Parteiapparates setzt der Präsident auf einen populistischen, Personen zentrierten und paternalistischen Stil.³⁴ In seinen Auftritten dient er sich dem jahrzehntelang von arroganten „Oligarchien“ betrogenen „Volk“ als Erlöser an.³⁵ Bei jeder sich bietenden Gelegenheit bezieht er sich auf Simón Bolívar, den „*Libertador*“ des nördlichen Südamerika und der Anden. Damit versucht er, seine Person und sein Handeln unangreifbar zu machen.³⁶ Mit „*Aló Presidente*“ verfügt er über eine eigene Fernsehsendung, die seine zum Teil schlechte Presse kompensiert. In seinen emotionalisierten Auftritten dominieren Showelemente, die über Widersprüche und fehlende Kohärenz hinwegtäuschen. Zum *chavistischen* Personalismus passt auch, dass er sich einer strikten Gewaltenteilung verweigert; die Unabhängigkeit der Gerichte etwa muss bezweifelt werden.

Auch der Inhalt der „*bolivarianischen Revolution*“ ist für den Erfolg Chávez verantwort-

lich. Chávez greift einzelne Versatzstücke linker Politik auf und baut sie in seinen Diskurs über Wirtschaft und Gesellschaft ein.³⁷ Hier sticht hervor, dass er den Staat als zentrale Regulierungsinstanz sieht. Dieser soll bei sozialen Schiefen korrigierend eingreifen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Verdoppelung der Sozialausgaben von 1998 bis 2004. Außerdem sorgte Chávez für den Ausbau der Gesundheitsversorgung in Zonen, die bisher unterversorgt waren. Zu diesem Zweck wurden unter anderem 17.000 kubanische Ärzte eingestellt. Zugleich initiierte die Regierung eine Bodenreform, die viele bisher Landlose erreichen soll. Schließlich unternahm sie vermehrt Anstrengungen zur Verbesserung der Bildung.³⁸ Sie legte auch Programme zur Förderung mittelständischer Betriebe und Kooperativen auf. Trotz seines gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aktivismus wird der venezolanische Präsident von Experten kritisiert: Entwicklungsfachleute bemängeln, dass bisher ein überzeugendes Konzept nicht erkennbar ist. Die einzelnen Maßnahmen sind weder kohärent, noch permanent, den zuständigen Institutionen fehlt es an geschultem Personal, die Durchführung der Programme ist wenig transparent, und eine nachvollziehbare Überprüfung der Ausgaben fehlt.³⁹ Kurzum, die bisherigen Maßnahmen haben zwar einen raschen, öffentlichkeitswirksamen Effekt; aber sie sind nicht nachhaltig. Sie werden mit den Erlösen aus dem florierenden Erdölgeschäft finanziert, das die *Chavisten* unter ihre Kontrolle gebracht haben. Dadurch, dass mehr umverteilt wird, konsumieren die Venezolaner wieder, was sich stimulierend auf einzelne Zweige auswirkt. Produktivitätssteigerungen sind jedoch von dieser Politik nicht zu erwarten. „Die Regierung setzt“, wie Andreas Boeckh und Patricia Graf deutlich machen, „erneut und sehr viel extremer als früher auf eben

³⁴ Peter Peetz: Neopopulismus in Lateinamerika. Die Politik von Fujimori (Peru) und Chávez (Venezuela) im Vergleich. CD-Rom 2001, S. 11, 52, 73, 80; Andreas Boeckh: „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“? Das venezolanische Reformprojekt von Hugo Chávez. In: Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte, Bd. 29, S. 77-84.

³⁵ Néstor Francia: Qué piensa Chávez. Aproximación a su discurso político. Caracas 2003, S. 11-38.

³⁶ Andreas Boeckh/Patricia Graf: Der Comandante in seinem Labyrinth: Das Bolivarische Gedankengut von Hugo Chávez. In: Boeckh/Sevilla (Hrsg.), Venezuela, S. 83.

³⁷ Francia, Qué piensa Chávez, S. 83-96.

³⁸ Bolivarische Morgenröte. In: FAZ, 14. 10. 2005.

³⁹ Hans-Jürgen Burchardt: Das soziale Elend des Hugo Chávez: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Fünften Republik. In: Oliver Diel/Wolfgang Muno (Hrsg.): Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang? Frankfurt a. M. 2005, S. 99-125.

jenes rentenabhängige Entwicklungsmodell, das sich seit 20 Jahren in der Krise befindet“.⁴⁰

Chávez' bolivarianisches Projekt für Südamerika

Trotz dieser unübersehbaren Schwächen ist Chávez in Südamerika derzeit außerordentlich populär. Die Erklärung dafür liegt in seiner dezidiert US-kritischen Haltung und seiner Aufforderung an die Staaten der Region zu verstärkten Integrationsanstrengungen. Seit 1990 arbeiten US-Regierungen an der Umsetzung des gesamtamerikanischen Freihandelsprojekts Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), das ursprünglich bis 2005 errichtet werden sollte. Chávez setzte dem die vorwiegend auf Südamerika bezogene Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA, die Abkürzung bedeutet Morgenröte) entgegen, deren Gründungsvertrag am 14. Dezember 2004 in Havanna vom venezolanischen Präsidenten sowie Fidel Castro unterzeichnet wurde.⁴¹ Dieses Integrationsprojekt soll gegen die USA notfalls auch mit Waffengewalt verteidigt werden.⁴² Die Errichtung eines südamerikanischen Bündnisses ist Chávez' Traum.⁴³ Ähnlich wie für sein historisches Vorbild Bolívar⁴⁴ ordnet er die wirt-

schaftliche und technische Zusammenarbeit politischen Prämissen unter.⁴⁵

In der Praxis beschränkt sich die venezolanische Südamerikapolitik bisher vorwiegend auf bilaterale Kooperationen oder Präferenz- und Subventionsabkommen im Energiebereich: Am 21. November 2005 traf sich Chávez mit Kirchner im argentinischen Puerto Ordaz. Sie einigten sich über den Ausbau der Kooperation im Energiesektor. Hierfür soll von den staatlichen Ölfirmen Argentiniens (Enarsa, Energía Argentina S.A.) und Venezuelas (PdVSA, Petróleos de Venezuela S.A.) eine gemeinsame Tochterfirma in Argentinien gegründet werden. Über diese gemeinsame Filiale sollen die zugesagten venezolanischen Öllieferungen von jährlich rund 5 Mio. Barrel Dieselöl abgewickelt werden. Zudem wurde die Zusammenarbeit bei der Erdölförderung im Orinocobecken beschlossen. Das umfangreichste Projekt, das ebenfalls bei dem Treffen angesprochen wurde, ist eine Gasleitung von Venezuela nach Argentinien. Der Anschluss von Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela an die Pipeline bezeichnete Chávez als „strategische Achse für die Zukunft Südamerikas“. Auch mit der Regierung Lula fanden Gespräche statt, da geplant ist, die Röhren durch brasilianisches Hoheitsgebiet zu verlegen. Das Projekt stellt nicht nur finanziell – Berechnungen zufolge soll es rund 20 Mrd. US-Dollar verschlingen -, sondern auch technologisch eine große Herausforderung dar, denn es verläuft zum Teil durch sumpfiges Amazonas-Gebiet.⁴⁶ Venezuela sagte den Kauf von argentinischen Staatsanleihen aus Erdölerlösen zu. Diese Hilfe nahm die Regierung Kirchner gerne an, um Darlehen des IWF zurückzuzahlen. Ve-

⁴⁰ Boeckh/Graf, *Der Comandante in seinem Labyrinth*, S. 92.

⁴¹ Fidel Castros neue Freunde. In: *NZZ*, 26./27. 3. 2005. Kurz zuvor, am 8. Dezember 2004, war auf Betreiben Brasiliens außerdem auf dem III. Gipfeltreffen der südamerikanischen Staatspräsidenten die Comunidad Sudamericana de Naciones gegründet worden. Dieses Gebilde ist nie richtig vorgekommen.

⁴² In diesem Zusammenhang wird der von Chávez angekündigte Kauf von einer Million Gewehren verständlich. Chávez will aufrüsten. In: *FAZ*, 6. 2. 2006.

⁴³ Francia, *Qué piensa Chávez*, S. 53-71.

⁴⁴ Nach den Unabhängigkeitskämpfen gegen Spanien lud Bolívar 1826 Vertreter der unabhängig gewordenen Nationalstaaten des Doppelkontinents zum so genannten Kongress von Panama ein. Auch die USA sowie Großbritannien wurden zur Teilnahme aufgefordert. Der „Libertador“ wollte die beteiligten Staaten von der Notwendigkeit einer Konföderation überzeugen, die er als Sicherheitsbündnis zur Abwehr externer Gefahren verstand. Inge Buisson/Herbert Schottelius: *Die Unabhängig-*

keitsbewegungen in Lateinamerika 1788-1826. Stuttgart 1980, S. 101 f.

⁴⁵ Andreas Boeckh: *Die Außenpolitik Venezuelas: Von der „Chaosmacht“ zur regionalen Mittelmacht und zurück*. In: Diel/Muno (Hrsg.), *Venezuela*, S. 85-98.

⁴⁶ Pläne für eine Erdgasleitung in Südamerika. In: *NZZ*, 21./22. 2006.

nezuela verfügt bereits über bonos argentinos im Wert von über 950 Mio. US-Dollar.⁴⁷

Chávez verhandelte auch mit Vertretern der brasilianischen Ölfirma Petrobras. Man einigte sich auf Investitionen der beiden Firmen in Erdölraffinerien und Förderungsprojekte in Höhe von 3,5 Mrd. US-Dollar.⁴⁸ Dieses Projekt ist Teil der Petrosur-Initiative Venezuelas, Brasiliens, Argentiniens und Uruguays. Ölfirmen der vier Länder haben sich zu einer strategischen Allianz zusammengeschlossen. In diesem Zusammenhang unterzeichneten Chávez und Tabaré Vázquez am 2. März 2005 die Declaración de Montevideo sobre Petrosur.⁴⁹ Darin wird die Zusammenarbeit im Energiebereich als Komponente eines lateinamerikanischen Integrationsprozesses erwähnt. Als übergeordnetes Ziel wird der Kampf gegen die Armut angegeben.

Am XV. Iberoamerikanischen Gipfel vom 14. und 15. Oktober 2005 kündigte Venezuela sodann an, dem seit fünf Jahren stagnierenden wirtschaftlichen Integrationsprojekt in Südamerika, MERCOSUR, beitreten zu wollen. Bei einem Gipfeltreffen am 9. Dezember desselben Jahres wurde die Vollmitgliedschaft beschlossen.⁵⁰ Zugleich wurden Peru und Ecuador neben Chile und Bolivien als assoziierte Mitglieder aufgenommen.⁵¹ Die argentinische Zustimmung hatte sich Chávez durch die erwähnte Übernahme von Schuldtiteln erkaufte. Außerdem war Argentinien daran interessiert, das Gegengewicht zu Brasilien zu stärken. Letztlich schwebt Chávez vor, den MERCOSUR als Vehikel zur Umsetzung seiner ALBA-Initiative zu benutzen, ihn im ALBA-Projekt aufgehen zu lassen. In diesem Zusammenhang betrachtet er es als Erfolg, dass sich neben ihm auch Lula und

Kirchner der Verwirklichung des ALCA-Projektes widersetzen. Anlässlich des IV. Amerikanischen Gipfeltreffens im Badeort Mar del Plata vom 3. bis 5. November 2005, bei dem die Grundsatzentscheidung für die Verwirklichung des ALCA-Projektes laut Fahrplan hätte beschlossen werden sollen, hielt Chávez ein symbolisches Begräbnis des Freihandelsprojekts ab. Der venezolanische Präsident machte einmal mehr deutlich, dass er den „schädlichen Einfluss der USA in der Region“ eindämmen wolle.⁵² Die gesamtamerikanische Freihandelszone ist damit blockiert. Doch dies führt noch nicht automatisch zu einem stärkeren Zusammenrücken der südamerikanischen Staaten. Die USA haben sich darauf eingestellt und handeln nun mit einzelnen südamerikanischen Staaten Freihandelsverträge aus. Chile nimmt nach wie vor von einer Vollmitgliedschaft im MERCOSUR Abstand und plädiert weiterhin für die Konkretisierung der ALCA. Chile hat im Jahre 2004 mit den USA ein bilaterales Freihandelsabkommen unterzeichnet.⁵³ Auch Uruguay und Paraguay sind mit der von Brasilien und Argentinien im MERCOSUR betriebenen Machtpolitik unzufrieden. Sie vermissen die verbindliche Durchsetzung der gemeinsamen Normen, eine verlässliche und einklagbare Rechtsgrundlage sowie eine übergreifende Währungspolitik.⁵⁴ Wie erwähnt, stehen schließlich auch Lula Brasilien und Morales' Bolivien im Erdgasstreit miteinander im Clinch. Die linken Regierungen Südamerikas sind somit in der Frage, wie regionale Zusammenarbeit ausgestaltet werden soll, gespalten.

Auch im maroden Projekt der Andenintegration, der 2000 neu belebten Comunidad Andina de Naciones (CAN), spielte Chávez den Totengräber. Um den ideologisch weit rechts stehenden kolumbianischen Präsidenten zu ärgern, der ein bilaterales Freihandelsab-

⁴⁷ Claudia Zilla/Luise Pfütze: Venezuela nach den Parlamentswahlen. In: SWP-Aktuell, Dezember 2005, S. 1-7.

⁴⁸ Ana Carolina Rodrigues: Ein Gipfeltreffen mit Misstönen. In: Focus Brasilien, Nr. 9, 31. Oktober 2005, S. 3f.

⁴⁹ Ebenda, S. 4 f.

⁵⁰ Bis sich Venezuela dem Außenzoll angeschlossen hat, besitzt es allerdings noch kein Vetorecht.

⁵¹ Am Ende eines Jahres der Desillusion, S. 10.

⁵² Wilhelm Hofmeister: Am Ende eines Jahres der Desillusion, S. 8.

⁵³ Mit der EU besteht seit 2002 ein ähnliches Abkommen.

⁵⁴ Tjark Egenhoff: Die Großen unter sich. Der Mercosur und die kleinen Mitgliedstaaten. In: Focus Brasilien, Nr. 3, 3. April 2006, S. 1-6.

kommen mit den USA anstrebt und dem Chávez unterstellt, die „bolivarianische Revolution“ destabilisieren zu wollen, kündigte Chávez an, aus der CAN austreten zu wollen. Regionale Integration und Freihandelsverträge mit den USA ließen sich nicht vereinbaren, ließ er verlauten. Er zeigt damit dem Nachbarland seine Abhängigkeit von Venezuela und der Zusammenarbeit in Südamerika auf.⁵⁵ Doch auch mit Kolumbien macht er Geschäfte. Am 24. November 2005 traf sich Chávez Präsident mit Präsident Uribe in Punto Fijo, um über den Bau einer Ölpipeline zu sprechen.

Kein Zweifel, Chávez erfüllt seine Rolle als Strippenzieher, Botschafter und Protagonist eines „alternativen“ Konzepts in Südamerika mit Beharrlichkeit und einigem Erfolg. Aber es ist bisher nicht erkennbar, dass ernsthaft an einem bolivarianischen Südamerika-Projekt gearbeitet würde. Vielmehr betreibt der venezolanische Präsident eine Mittel-machtpolitik, die ihm in Südamerika Einfluss garantieren soll. Man sollte bei einer genauen Beurteilung nicht übersehen, dass seine süd-amerikanischen Partner in aller Regel keine weitergehenden Interessen als die Sicherstellung der Energieversorgung sowie die Ausdehnung des Außenhandels verfolgen. Auch das MERCOSUR-Projekt befindet sich in einer tiefen Krise. Die umfassende regionale Integration zur Abkoppelung von den Märkten der USA strebt niemand ernsthaft an. Und Chávez selbst? – Ungeachtet aller anti-imperialistischen Rhetorik liefert Venezuela täglich 1,5 Mio. Fass Erdöl in die USA.⁵⁶ Die Erlöse aus diesem Geschäft sind für ihn und Venezuela unverzichtbar.

Fazit

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass derzeit in fast allen Ländern Südamerikas neue Parteien und soziale Be-

wegungen das Establishment herausfordern, das sich selbst diskreditiert hat. Die Re-Demokratisierung macht es möglich, dass diese Akteure, die zum Teil von populistischen Führungspersönlichkeiten angeführt (und instrumentalisiert) werden, in zunehmendem Maße die Thematik und die Dramaturgie des politischen Prozesses mitbestimmen. Vor dem Hintergrund einer hohen Volatilität bei den Wahlen seit Ende der 90er Jahre befinden sich die alten Zentrums- und Rechtsparteien in der Defensive. Die Wirtschaftseliten versuchen sich mit dieser Situation zu arrangieren und ihre Interessen auf indirektem Weg durchzusetzen. Nur gerade in Chile ist ein anhaltend hoher Institutionalisierungsgrad im Parteiensystem zu konstatieren.⁵⁷ In anderen Ländern wie etwa Brasilien oder Peru sind Parteien oftmals auf kurze Dauer angelegte Organisationen für Präsidenten-wahlen ohne große Mitgliederzahl. In Uruguay, Bolivien, Venezuela und Kolumbien sind die jahrzehntelang dominierenden Parteien in die Bedeutungslosigkeit abgerutscht; an ihre Stelle sind Organisationen getreten, die neue soziale und ethnische Gruppen repräsentieren und möglicherweise daran sind, sich auf längere Dauer als politische Akteure zu etablieren.

Allerdings sind derzeit in Südamerika weder einheitliche linke politische Strukturen noch ein gemeinsames linkes Projekt erkennbar. Wollte man eine grobe Einteilung vornehmen, so könnte man Teodoro Petkoff, dem einstigen Weggefährten und jetzigen Chefkritiker Chávez' zufolge, zwei linke Tendenzen in Südamerika unterscheiden: die Linke von Lula, Kirchner, Vázquez und Bachelet auf der einen und diejenige von Chávez und Morales (und deren Idol Fidel Castro) auf der anderen

⁵⁵ Josef Ohrlein: Gashändler Chávez. In: FAZ, 24. 4. 2006; Venezuela denunció este sábado Acuerdo de Cartagena, para salir de Comunidad Andina de Naciones. In: www.eltiempo.com.co, 22.4.2006.

⁵⁶ Chávez droht den Vereinigten Staaten. In: FAZ, 20. 2. 2006.

⁵⁷ Der Institutionalisierungsgrad ist ein Indikator für die Stabilität von Parteiensystemen. Er lässt sich anhand von vier Variablen nachweisen: 1) Wichtigkeit des Parteilebens; 2) Stabilität der Regeln und der Art des Wettbewerbs; 3) Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft; 4) Verankerung von Wahlen und Demokratie in der Gesellschaft. Siehe hierzu v. a. Scott Mainwaring/Timothy R. Scully: Party Systems in Latin America. In: dies. (Hrsg.): Building Democratic Institutions, S. 1-34.

Seite.⁵⁸ Erstere ist ideologisch und – was das Führungspersonal angeht – biographisch stark geprägt durch den Widerstand gegen die Diktaturen der siebziger Jahre. Sie hat sich aus sozialdemokratischen und kommunistischen, reformistischen oder revolutionären Parteien entwickelt. Sie hat einen Lernprozess durchlaufen und erkannt, dass Demokratie und soziale Marktwirtschaft die wichtigste Voraussetzung für gesellschaftlichen Wandel sind. Sie packt Reformen mit einem gewissen Pragmatismus an. Letztere Richtung dagegen huldigt – zumindest rhetorisch – einem Romantizismus, der weder diktatorisch noch demokratisch, sondern vielmehr nationalistisch, personalistisch und manchmal autokratisch ausgerichtet ist und von heterogenen sozialen Gruppen getragen wird. Die Vertreter dieser Tendenz betreiben die Auflösung bisheriger institutioneller Grundlagen des Staates und der Verwaltung, und sie setzen sich für den Aufbau neuer Institutionen ein. Sie repräsentieren die Armen und Verarmten und leisten einen gewissen Einsatz für sie. Ihre Projekte beseitigen aber die strukturellen Ursachen der Armut nicht. Man könnte also grob zwischen einem sozialdemokratischen und einem radikaleren, linkspopulistischen Typus der südamerikanischen Linken unterscheiden.⁵⁹

Inhaltlich zeichnet sich sowohl die sozialdemokratische als auch die linkspopulistische Variante der derzeitigen südamerikanischen Regierungen durch drei Merkmale aus: Erstens wird ein wirtschaftlicher Wachstumskurs verfolgt. Darin und auch im Versuch, die staatliche Effizienz zu erhöhen und die Korruptionsbekämpfung zu verbessern, unterscheiden sie sich zunächst nicht von den Vorgängerregierungen. Zweitens versuchen

die Regierungen, einen Ausgleich zwischen Marktwirtschaft und Umverteilung zu finden. Die Gesellschaft wird nicht wie in den neoliberalen Konzepten als Annex makroökonomischer Orthodoxie betrachtet, Wachstum und ausgeglichene Staatshaushalte sind kein Selbstzweck. Dies spiegelt sich vor allem in verstärkten Anstrengungen zur Verbesserung des Bildungssystems, des Sozialstaates und der Sicherung der Energieversorgung. In diesem Punkt brechen linke Regierungen den Washington Consensus, der auf Minimierung der Staatsausgaben und der staatlichen Intervention abzielte.⁶⁰ Venezolanische Dimensionen der Almosenverteilung kann sich allerdings kein anderes südamerikanisches Land leisten.⁶¹ Drittens stehen zwar die meisten Regierungen der „Ausbeutung durch internationale Konzerne“ und dem „Imperialismus der USA“ kritisch gegenüber, und sie versuchen, von den internationalen Finanzagenturen unabhängiger zu werden. In der Praxis sind jedoch alle südamerikanischen Länder weiterhin bestrebt, die Vorteile des nordamerikanischen Marktes zu nutzen; sie denken jedoch intensiver als früher darüber nach, wie sie Vorteile aus der Weltmarktintegration erzielen können. Die meisten südamerikanischen Regierungen verstehen sich nicht mehr als einseitige Erfüllungsgehilfen US-amerikanischer Rezepte.

Eine tief greifende südamerikanische Integration – etwa im Rahmen eines bolivarianischen oder eines erweiterten MERCOSUR-Projektes –, die auf Abkoppelung vom Weltmarkt und den USA abzielt, steht derzeit nicht an. Einzig auf dem Gebiet der Energie, einer wichtigen Grundlage für entwicklungs-

⁵⁸ Teodoro Petkoff: *Dos Izquierdas*. Caracas 2005, S. 23-44.

⁵⁹ Jorge G. Castañeda behauptet in seinem letzten Aufsatz, dass letzterer auf eine für die Grossregion Lateinamerika spezifische Tradition des Populismus zurückzuführen sei. Jorge G. Castañeda: *Latin America's Left Turn*. In: *Foreign Affairs*, My/June 2006, <http://www.foreignaffairs.org/20060501faessay85302/jorge-g-castaneda/latin-america-s-left-turn.html>.

⁶⁰ Diana Tussie/Pablo Heidrich: *América Latina: ¿Vuelta al pasado estatista proteccionista o en la senda de políticas de consenso democrático?* In: *Foreign Affairs en Español*, Bd. 6, 2006, H. 2, <http://www.foreignaffairs-esp.org/20060401faenespessay060204-p20/diana-tussie-pablo-heidrich/america-latina-vuelta-al-pasado-estatista-proteccionista-o-en-la-senda-de-politicas-de-consenso-democratico.html>.

⁶¹ *The Economist* prophezeit Venezuela für den Fall eines Erdölpreisverfalls ähnlich wie Nigeria das Schicksal eines „failed petro-state“. http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_ID=6943528.

hungrige emerging markets, sind Kooperationsfortschritte zu verzeichnen. Aber auch hier treten die nationalen Interessenkonflikte zwischen produzierenden und konsumierenden Ländern offen zu Tage. Es ist schwer, einen Konsens herbeizuführen, so dass für alle Beteiligten eine win-win-Situation entsteht. Einen halben Kontinent „mit einem Dutzend Ländern mit einheitlicher Währung und mit Amtsstuben, in denen die Porträts des Befreiers Simón Bolívar, des Revolutionshelden Che Guevara und des auf Lebenszeit gewählten Präsidenten der Ländergemeinschaft, Hugo Chávez Frías, hängen,“ wird es, wie Josef Oehrlein mit Recht schreibt, wohl in naher Zukunft nicht geben.⁶² Der südamerikanische Block gegen Freihandel und „Washington“ bleibt eine Fiktion. Vielmehr versucht jedes südamerikanische Land für sich, sich mit den USA zu arrangieren.

Haben linke Regierungen in Südamerika Zukunft? Hierzu lässt sich nur schwer eine Prognose machen. Klar ist allerdings, dass der „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ nur eine Chance hat, wenn seine Vertreter im politischen Alltag „besser“ regieren als die neoliberalen Vorgänger. Nur wenn es linken Regierungen gelingt, wirtschaftliches Wachstum zu generieren und zugleich eine sozial gerechte Ausgabenpolitik zu betreiben, ohne den Staatshaushalt allzu sehr zu strapazieren, werden sie die hohen Erwartungen ihrer Wähler und das Vertrauen der internationalen Finanzwelt nicht enttäuschen. Sozialismus oder Marktwirtschaft sind, wie die Direktorin von Latinobarómetro schreibt, „intellektuelle Konzepte, die „nicht in den Köpfen der Menschen“ sind. „Sie wollen Demokratie, Chancen und Wohlstand. Sie wollen Anteil am Wohlstand, der in den Händen weniger zunimmt. Sie wollen Zugang zu Gütern und Freizeit.“⁶³



⁶² Josef Oehrlein: Südamerikanischer Linksschwenk. In: FAZ, 15. 5. 2006.

⁶³ „Eliten hinken hinterher“. In: Financial Times Deutschland, 2. 12. 2005.

Die soziale Problematik Lateinamerikas: Ihre Entwicklungsrelevanz

Heinrich-W. KRUMWIEDE*

Die soziale Problematik Südamerikas unterscheidet sich nicht grundlegend von der Mittelamerikas und in den Statistiken finden sich in der Regel nur Durchschnittszahlen für das gesamte Lateinamerika. In diesem Beitrag wird deshalb auf „Lateinamerika“ Bezug genommen. Die soziale Problematik, die ihren sichtbarsten Ausdruck in der Fortdauer scharfer sozialer Gegensätze und anhaltender Massenarmut findet, betrifft nicht nur das Thema soziale (Un-) Gerechtigkeit. Denn es handelt es sich dabei um ein Kernproblem, von dessen Lösung die Entwicklungschancen der Region abhängig sind. Dies gilt nicht nur für die Konsolidierung von Demokratie, sondern auch für die sozio-ökonomische Entwicklung

Um die These von der überragenden Entwicklungsrelevanz der sozialen Problematik angemessen diskutieren zu können, ist es unerlässlich, die Multidimensionalität des Phänomens „soziale Problematik“, die Existenz unterschiedlicher, zum Teil konträrer Tendenzen aufzuzeigen. So wird in Abschnitt 4 auf positiv zu wertende Tendenzen eingegangen, die bei der gängigen, auf negative Aspekte fixierten Sichtweise der sozialen Problematik Lateinamerikas in der Regel unzureichend berücksichtigt werden. Bevor in Abschnitt 3 gefragt wird, inwieweit der Entwicklungsrückstand Lateinamerikas auf ein Übermaß an sozialer Ungleichheit zurückgeführt werden kann, wird in Abschnitt 1 zunächst ein Überblick über die wichtigsten Negativaspekte der sozialen Problematik geboten und in Abschnitt 2 erörtert, wie der Zusammenhang zwischen Armut und Ungleichheit in Lateinamerika beschaffen ist. Im letzten Abschnitt wird die Bedeutung der sozialen Problematik für die Demokratieentwicklung der Region diskutiert.

1. Die Fortdauer von krasser sozialer Ungleichheit und Massenarmut trotz intensiver Modernisierung

Die Modernisierung Lateinamerikas (Urbanisierung, Industrialisierung, Bildungsexpansion, Wachstum des Dienstleistungssektors) vollzog sich auf der Basis von Agrargesellschaften, die durch extreme soziale Ungleichheit gekennzeichneten waren. Die Hoffnung, daß der Modernisierungsprozeß zu einer nennenswerten Abschwächung der krassen Einkommensungleichheit und einer spürbaren Verringerung der Massenarmut und zur Entstehung von Mittelschichtgesellschaften beitragen würde, hat sich nicht erfüllt. Vielmehr gilt es, die Kontinuität von krasser Einkommensungleichheit und ausgeprägter Massenarmut trotz intensiver Modernisierung (u.a. stetige Abnahme der im Agrarsektor Beschäftigten; erhebliche Fortschritte bei der Bildungsexpansion; außerordentlich starke Urbanisierung) zu konstatieren. Zwar fluktuieren Einkommensungleichheits- und Armutsindexe je nach Konjunkturentwicklung, aber ein über die letzten Jahrzehnte andauernder stetiger Trend zur Reduktion von Einkommensungleichheit und Massenarmut läßt sich nicht ausmachen. Lateinamerika ist unter allen Weltregionen nach wie vor die Region mit der ungleichsten Einkommensverteilung. Seitdem in der Region systematisch Daten zur Einkommensungleich-

* Ehem. langjähriger wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik und außerplanmäßiger Professor an der Universität Augsburg. Veröffentlichungen u. a. zur Demokratie-, Revolutions-, Konfliktregulierungs- und Sozialproblematik Lateinamerikas sowie zur politischen Rolle der katholischen Kirche. Mehrere Forschungsaufenthalte (insgesamt über 3 Jahre) in der Region.

heit erhoben werden, weisen die lateinamerikanischen Staaten fast durchweg einen Gini-Konzentrationskoeffizienten von mehr als 0.5 auf, während sich etwa die westeuropäischen um 0.3 bewegen.⁶⁵ Und während gegenwärtig in Westeuropa die reichsten 20 % der Einkommensbezieher 3-6mal höhere Einkünfte haben als die ärmsten 20 %, sind es in Mexico, Chile und Brasilien zwischen 15 und 25mal. Nach einer Studie der UNO- Wirtschaftskommission für Lateinamerika CEPAL Ende der 90er Jahre lag es nahe, auf Grund ihrer Einkommenshöhe ca. 10% der Erwerbstätigen in der Region der Einkommensober-schicht und ca. 75 % der Einkommensunter-schicht zuzurechnen. Die Einkommensmittel-schicht machte nicht mehr als knapp 15 % aus.⁶⁶

Gerade die Armutsraten sind in einem erheblichen Maße konjunkturabhängig. Aus ihrer Abnahme seit Beginn der 90er Jahre darf man nicht auf einen langfristigen Trend zur Ar-mutsreduktion schließen. Einen derartigen Trend gab es schon in der Nachkriegszeit bis Ende der 70er Jahre, der dann im Krisenjahr-zehnt der 80 Jahre (der sogen. „verlorenen Dekade“) jäh unterbrochen und in sein Ge-genteil verkehrt wurde. Zwar ging der Anteil der Armen zwischen 1990 und 2000 von gut 48 auf 43 Prozent zurück und derjenige der extrem Armen von gut 22 auf 18 Prozent. Aber der Armutsanteil im Jahre 2000 war höher als vor dem Krisenjahrzehnt der 80er Jahre. 1980 belief er sich auf gut 40 Prozent. Diese Schwankungen weisen auf das Prob-lem hin, daß die Anzahl derjenigen, die ein armutsnahes Einkommen beziehen und bei schlechter Konjunktur-entwicklung Gefahr laufen, unter die statistische Armutsgrenze zu sinken, recht hoch ist. Ohnehin ist die ab-solute Zahl der Armen auch während der Jahre des relativen Rückgangs der Armut

gestiegen. Nach den jüngsten Daten der CE-PAL, die sich auf das Jahr 2002 beziehen, sind 44 % der Lateinamerikaner als arm, 19 % als extrem arm zu klassifizieren. Dies sind in absoluten Zahlen mehr als 220 Mio. Arme, wovon nahezu 100 Mio. extrem arm sind. Zum Vergleich: 1980 rechnete die CEPAL weniger als 140 Mio. Lateinamerikaner zu den Armen und gut 60 Mio. zu den extrem Armen.⁶⁷ Nach der günstigen Konjunktur-entwicklung der letzten drei Jahre nennt die CEPAL für 2005 positivere Schätzzahlen. Die Schätzzahl für 2005 von einem Armenanteil an der Bevölkerung von gut 40 % entspricht exakt dem Wert von 1980. Festhalten läßt sich: Während die Armen in den wenig ent-wickelten Ländern Lateinamerikas, wie in Bolivien, Honduras und Guatemala, mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, wer-den mehr als ein Drittel der Bevölkerung in den großen Schwellenländern Mexico und Brasilien und immerhin ein Fünftel im sozial-fortschrittlichen Costa Rica und dem für la-teinamerikanische Verhältnisse hoch entwi-ckelten Chile zu den Armen gezählt.

Besorgniserregend am lateinamerikanischen Modernisierungsprozeß ist insbesondere die Größe und das Wachstum des sogen. „infor-mellen Sektors“ in den letzten Jahrzehnten. Im „informellen Sektor“ herrschen vorwie-gend „prekäre“ Arbeitsverhältnisse, d.h. Ar-beitsverhältnisse ohne Arbeitsvertrag und Kranken- sowie Rentenversicherung, und die Löhne sind hier häufig so niedrig, daß sie nur ein Leben unterhalb der Armutsgrenze er-möglichen. Die Mehrzahl der städtischen Armen findet man in diesem Sektor. Es wird geschätzt,⁶⁸ daß gegenwärtig nahezu die Häl-fte der städtischen Erwerbsbevölkerung La-teinamerikas in diesem Sektor tätig ist und sich die entsprechenden Prozentsätze für die großen Schwellenländer Mexico und Brasi-lien auf über 40 % und selbst im ökonomisch

⁶⁵ Der Gini-Koeffizient beschreibt die Abweichung der tatsächlichen Einkommensverteilung von der völligen Gleichverteilung (Gini-Koeffizient = 0). Je höher der Gini-Koeffizient ist, desto ungleicher ist die Verteilung. Bei einem Wert von 1 hat einer alles, die anderen haben nichts.

⁶⁶ CEPAL, *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Santiago de Chile (Publicación de las Naciones Unidas) 2004, S. 147.

⁶⁷ Zahlenangaben nach den Jahrbüchern der CEPAL „Panorama social de América Latina“.

⁶⁸ Vgl. zu Schätzzahlen Portes, Alejandro/Hoffman, Kelly, *Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neoliberal Era*, in: *Latin American Research Review*, 38(2003)1, S.52.

relativ prosperierenden Chile auf über 30 % belaufen.

Der „informelle Sektor“ hat Angaben der CEPAL und der OIT zufolge – zumindest in den 90er Jahren – seit der wirtschaftspolitischen „neoliberalen Wende“ deutlich zugenommen und der „formelle Sektor“ entsprechend abgenommen. Nach anderen Angaben erhöhte sich der Anteil der städtischen Erwerbsbevölkerung, die im „informellen Sektor“ tätig war, nur geringfügig seit 1990 (1990: 44 %, 2000: 45 %, 2003: 47 %).⁶⁹ Eine Ausnahme stellt lediglich Chile dar (in den letzten Jahren vielleicht auch Brasilien). Aber auch schon vor der „neoliberalen Wende“ erreichte der „informelle Sektor“ kritische Größenordnungen, wenn auch bis in die 70er Jahre hinein wegen des – allerdings recht langsamen – stetigen Wachstums des „formellen Sektors“ die Hoffnung bestand, langfristig werde dem „formellen Sektor“ die Zukunft gehören. Denn in Lateinamerika hat sich der Industrialisierungsprozeß als zu schwach erwiesen, um im ausreichenden Maße produktive Arbeitsplätze im modernen „formellen Sektor“ zu schaffen, die das Schrumpfen des Agrarsektors hätten kompensieren können. Folge war die Aufblähung des tertiären Sektors, der nur partiell Züge eines modernen Dienstleistungssektors aufweist. Er hat vielmehr weitgehend Charakteristiken eines „informellen Sektors“ angenommen.

2. Zum Zusammenhang von Entwicklungsniveau, Einkommensungleichheit und Armut

Wenn man Zusammenhänge zwischen Entwicklungsniveau, Einkommensungleichheit und Armut überprüfen will, kämpft man u. a. mit dem Grundproblem, daß „Armut“ unterschiedlich definiert und gemessen wird. Vergleiche sind dementsprechend problematisch. In Westeuropa ist es z.B. üblich, diejenigen Personen als „arm“ zu bezeichnen, die

über weniger als 50 Prozent des (bedarfsgewichteten) Pro-Kopf-Haushaltseinkommens verfügen („strenge Armut“ 40 %). Demgegenüber entspricht der für Lateinamerika verwandte Armutsbegriff der CEPAL eher dem elementaren Verständnis von „Armut“ als „physischem Existenzminimum“. Denn als „extrem arm“ klassifiziert sie diejenigen Haushalte, die selbst dann nicht für eine ausreichende Ernährung ihrer Mitglieder sorgen können, wenn sie das gesamte Einkommen für Nahrungsmittel ausgeben. Und als „arm“ gelten jene Haushalte, deren Einkommen nicht groß genug sind, um neben ausreichender Ernährung andere elementare Grundbedürfnisse (z.B. Wohnen) hinreichend befriedigen zu können.

Auf Grund des einheitlichen – zudem recht einleuchtenden – Armutsbegriffes sind sinnvolle Vergleiche innerhalb Lateinamerikas möglich. So wird der Zusammenhang Einkommensungleichheit und Armut z.B. daran erkenntlich, daß Mexico, obwohl es ein höheres Pro-Kopf-Einkommen hat als Costa Rica, einen wesentlich höheren Armutsanteil aufweist. Haupterklärungsfaktor für dieses Phänomen dürfte die erheblich ausgeglichene Einkommensverteilung in Costa Rica sein. Auch Brasilien, in dem die Einkommensungleichheit besonders groß ist, hat höhere Armutsanteile als Costa Rica, obwohl beide Länder ein ähnlich hohes Pro-Kopf-Einkommen haben. Der inner-lateinamerikanische Vergleich weist zum anderen deutlich auf den Zusammenhang zwischen Entwicklungsniveau und Armut hin. Durchweg zeichnen sich die besonders unterentwickelten Länder Lateinamerikas durch hohe Armutsraten aus, und im relativ entwickelten Lateinamerika sind die Armutsraten erheblich niedriger. Das chilenische Beispiel macht deutlich, daß bei einem hohen Entwicklungsniveau selbst große Einkommensungleichheit nicht notwendigerweise zu einem hohen Armutsanteil führt. Denn in Chile ist trotz großer Einkommensungleichheit der Armutsanteil für lateinamerikanische Verhältnisse sehr gering.

Der Zusammenhang zwischen Entwicklungsniveau und Einkommensungleichheit

⁶⁹ Cimoli, Mario/Primi, Annalisa/Pugno, Maurizio, Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural, in: Revista de la CEPAL, (2006)68, S. 93 f.

wird erst im zwischenregionalen Vergleich sichtbar (im inner-lateinamerikanischen Vergleich ist dies nicht der Fall). Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Einkommensungleichheit in Lateinamerika wesentlich größer ist als in Westeuropa. Und so problematisch zwischenregionale Vergleiche schon wegen der unterschiedlichen Armutsbegriffe auch sein mögen: Generell kann man sagen, daß für ein hohes Entwicklungsniveau eine relativ ausgeglichene Einkommensverteilung und ein geringer Armutsanteil typisch sind.

3. Inwieweit ist der Entwicklungsrückstand Lateinamerikas auf ein Übermaß an Ungleichheit zurückzuführen?

Insbesondere der Vergleich der Entwicklung Lateinamerikas mit den USA wirft die Frage nach den Ursachen des Entwicklungsrückstandes Lateinamerikas auf. Wie ist es z.B. zu erklären, daß das Pro-Kopfeinkommen Mexicos im Jahre 1920, also ein Jahr vor der Unabhängigkeit des Landes, etwa halb so hoch war, wie das des Nachbarlandes USA, daß es gegenwärtig aber nicht mehr als einem Viertel des amerikanischen Pro-Kopfeinkommens entspricht?⁷⁰ Victor Bulmer-Thomas hat sicherlich recht, wenn er in seiner Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas feststellt, daß unterschiedliche Faktoren für den Entwicklungsrückstand verantwortlich zu machen und alle Ein-Faktor-Theorien zu verwerfen sind.⁷¹ Als einen wichtigen Faktor erwähnt er die Kontinuität des Ungleichheitsproblems. In Übereinstimmung mit einigen Autoren, die vor allem der Kontrast der Entwicklungswege in den USA und Lateinamerika beeindruckt, halte ich die Kontinuität des Ungleichheitsproblems für den wichtigsten Verursachungsfaktor des Entwicklungsrück-

standes Lateinamerikas.⁷² Während sich die Entwicklung der USA auf der Basis einer relativ egalitären „free farmer society“ vollzog, in der der ländliche Mittelbesitz dominierte und damit ein großer potentieller Nachfragemarkt nach Industrieprodukten existierte, wurde in Lateinamerika die aus der Kolonialzeit ererbte dualistische Minifundium-Latifundium-Struktur nach der Unabhängigkeit, die die meisten Staaten bereits in den 20er Jahren des 19. Jahrhunderts erlangten, nicht nur nicht reformiert, sondern häufig sogar noch verschärft. Nicht nur im sozio-ökonomischen, sondern auch im politischen Bereich waren die Ungleichheiten in den USA geringer: In Anknüpfung an demokratische Traditionen erlangten auch die Durchschnittsbürger in der amerikanischen Demokratie – mit Ausnahme der Schwarzen – schnell die vollen Bürgerrechte. In Lateinamerika wurde die politische Macht lange von der Besitzelite monopolisiert, und autoritäre Regime bzw. „Demokratien“ mit autoritären Zügen, in denen die Durchschnittsbürger weitgehend von der politischen Macht ausgeschlossen blieben, waren lange die Regel. Auch die Bildungssysteme unterschieden sich fundamental. Im Gegensatz zu Lateinamerika, wo der Analfabetismus bis vor wenigen Jahrzehnten eine Rolle spielte, wurde die allgemeine Grundschulbildung schon frühzeitig in den USA umgesetzt. Angesichts der beschriebenen strukturellen Grundmerkmale nimmt es nicht Wunder, daß in den USA ein Gleichheitsethos herrschte, das den jungen Alexis de Tocqueville bei seiner Reise in die USA (1831/1832) tief beeindruckte. Meines Erachtens können sich in Gesellschaften, in denen ausgeprägte Ungleich-

⁷⁰ Berechnung nach den Zahlenangaben zur historischen realen Pro-Kopf-Einkommensentwicklung in Maddison, Angus, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris (OECD: Development Centre Studies) 2001.

⁷¹ Bulmer-Thomas, Victor, *The Economic History of Latin America Since Independence*, 2. Aufl, Cambridge u.a. (Cambridge University Press) 2003

⁷² Vgl. Engerman, Stanley L./Sokoloff, Kenneth L., *Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States*, in: Stephen Haber (Hrsg.), *How Latin America Fell Behind. Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford (Stanford University Press) 1997, S. 260-304; Karl, Terry Lynn, *The Vicious Cycle of Inequality in Latin America*, in: Susan Eva Eckstein/ Timothy P. Wickham-Crowley (Hrsg.) *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley u.a. (University of California Press) 2003, S. 133-157.

heitsstrukturen herrschen, die für eine erfolgreiche Entwicklung notwendigen strukturellen und auch mentalen Voraussetzungen (u. a. Selbstvertrauen, Risiko- und Leistungsbereitschaft) nicht im ausreichenden Maße herausbilden.

Bemerkt sei in diesem Zusammenhang, daß sich die Entwicklungserfolge von Taiwan und Süd-Korea vermutlich auch darauf zurückführen lassen, daß in den beiden Ländern nach dem II. Weltkrieg massive Agrarreformen durchgeführt wurden und sie eine wesentlich gleichmäßigere Einkommensverteilung als die in Lateinamerika übliche aufweisen.

4. Positive Tendenzen

Eine Untersuchung der Ungleichheitsstrukturen – zumal wenn sie unter dem Gesichtspunkt sozialer Gerechtigkeit erfolgt – darf sich nicht nur auf die Einkommensungleichheit beschränken, sondern hat auch andere Dimensionen der Ungleichheitsproblematik zu analysieren. Die nicht unübliche Tendenz, das Thema „soziale Ungleichheit und Ungerechtigkeit in Lateinamerika“ vornehmlich unter Bezug auf das Einkommensgefälle abzuhandeln und eine Gleichsetzung von Einkommensungleichheit mit sozialer Ungleichheit schlechthin zu suggerieren, hat auch damit zu tun, daß Daten und Konzentrationsindices über das Einkommen zur Verfügung stehen. Gerade im politischen Bereich haben in Lateinamerika positive Veränderungen stattgefunden, die zu einer Reduktion politischer Machtungleichheit geführt haben. In der Region hat - um es pathetisch zu formulieren - so etwas wie eine „demokratische Revolution“ stattgefunden. Dominierten noch Ende der 70er Jahre autoritäre Militärregime, so setzten sich in den 80er Jahren – wenn man vom cubanischen Sonderfall abieht – auf breiter Front demokratische politische Systeme durch, die sich bis heute erhalten haben. Unter allen Entwicklungsregionen ist Lateinamerika die demokratischste. Eine Art semi-autoritäre Regression ist bisher lediglich in Venezuela seit der Jahrhundertwende unter Präsident Chávez zu verzeichnen und eine derartige Regression drohte

zeitweilig, in den 90er Jahren, in Peru, unter Präsident Fujimori. Hervorzuheben gilt vor allem, daß in Lateinamerika saubere, kompetitive Wahlen zur Routine geworden sind – dies war zuvor nicht der Fall – und mehrere Machtwechsel durch Wahlen stattgefunden haben. Mit der realen Durchsetzung der politischen Bürgerrechte für jedermann haben die traditionellen Eliten an politischer Macht verloren. Mit der Wahlstimme verfügen sozial Unterprivilegierte über eine nicht gering zu schätzende politische Ressource. Auf Grund ihrer großen Zahl können sie Wahlen entscheiden und sind prinzipiell in der Lage, Probleme sozialer Gerechtigkeit zum zentralen Thema politischer Auseinandersetzungen zu machen.

Neben dem politischen ist insbesondere der Erziehungssektor als der Bereich zu erwähnen, in dem traditionelle Ungleichheiten massiv abgebaut wurden. Zwar ist die Selbstrekrutierung der gut Ausgebildeten hoch geblieben (über 70 % der Kinder von Eltern mit höherer Schulbildung machen den Sekundärschulabschluß), aber immerhin 30 % derjenigen (20 bis 24 Jahre alten) Jugendlichen mit Sekundärschulabschluß haben Väter mit nicht mehr als kurzer Grundschulausbildung. Im städtischen Lateinamerika betrug die durchschnittliche Ausbildungszeit der Jugendlichen zum Jahrhundert-Ende ca. 10 Jahre.⁷³ Eine Studie über Chile, das Land mit den größten Bildungserfolgen Lateinamerikas, verdeutlicht einen Trend, der im gesamten Lateinamerika, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, zu beobachten war: Wenn man diejenigen zur Bildungsmittelschicht zählt, die eine Sekundärschulausbildung abgeschlossen oder zumindest begonnen haben, diejenigen mit Grundschulabschluß oder weniger zur Bildungsunterschicht und diejenigen mit post-sekundärer Ausbildung zur Bildungsoberschicht, dann hat man, ganz anders als bei der Einkommensverteilung, einen grundlegenden Strukturwandel innerhalb einer Generation zu konstatieren. Während in Chile zur Jahrhundertwende ca. 50 % der Alterskohorte zwi-

⁷³ Daten nach CEPAL, *Una década* (siehe Anm. 2), S. 190 ff.

schen 24 und 35 der Bildungsmittelschicht angehörten, waren es bei ihren Vätern und Müttern unter 30 %. Und während sich diese Kohorte zu gleichen Teilen auf die Bildungsunterschicht (ca. 25 %) und Bildungsoberschicht (ca. 25 %) verteilt, gehörten knapp 70% der Eltern der Bildungsunterschicht an und nur ca. 3 % der Mütter und ca. 7 % der Väter der Bildungsoberschicht.⁷⁴ Im Bildungsbereich zeichnet sich also durchaus die Herausbildung von Mittelschichtgesellschaften ab. Nach der gleichen Studie weist Chile ein nicht unerhebliches Maß an sozialer Aufwärts-Mobilität aus, wenn sie auch nicht so hoch ist, wie in den USA.⁷⁵ Eine Studie über Brasilien⁷⁶ dokumentiert ähnliche Wandlungsprozesse wie in Chile.

5. Die Bedeutung der sozialen Problematik für die Demokratiekonsolidierung

So erfreulich es ist, daß die Demokratie sich als Staatsform in Lateinamerika seit der (Re-) Demokratisierungswelle der 80er Jahre erhalten hat, ist doch Zweifel daran angebracht, ob diese Demokratien in ihrer Mehrzahl als wirklich konsolidiert gelten können. Wie die regelmäßig in allen lateinamerikanischen Ländern (mit Ausnahme Cubas) durchgeführten politischen Umfragen des Latinobarómetro belegen, ist die Haltung der Bevölkerung diesen Demokratien – und der Demokratie allgemein – gegenüber kritischer und anspruchsvoller geworden. Die Legitimität der Demokratie wird im zunehmenden Maße an ihre ökonomisch-soziale Leistungsfähigkeit gebunden, die allen, also auch den sozial Unterprivilegierten, zugute kommt und Mindeststandards sozialer Gerechtigkeit entspricht. Die Konsolidierung von Demokratie in Lateinamerika hängt also davon ab, inwieweit überzeugendere Antworten auf die soziale Problematik gefunden werden.

⁷⁴ Torche, Florencia/Wormald, Guillermo, Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro, in: Serie políticas sociales (CEPAL), (2004) 98, S. 31.

⁷⁵ Ebenda, S. 70 f.

⁷⁶ Do Valle Silva, Nelson, Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999), in: Serie políticas sociales (CEPAL), (2004) 89.

Ein anderer zentraler Problembereich der meisten lateinamerikanischen Demokratien sind die bisher nicht überwundenen Rechtstaatsmängel. Nach wie vor erfreuen sich Reiche und Mächtige bei Straftaten (selbst schweren) vielfach de facto der Straffreiheit (impunidad) und wird das Prinzip der formellen Rechtsgleichheit aller – insbesondere dessen Geltung für Mitglieder der Unterschicht und sozial Unterprivilegierte – in der Praxis nicht bzw. sehr unvollkommen respektiert. Es dürfte gerechtfertigt sein, von einem de facto-System der Klassenjustiz zu sprechen. Generell ist das, was man als „soziale Rechtsstaatlichkeit“ bezeichnet, unterentwickelt.⁷⁷

Schlußbemerkung

Mit Bedacht wurden bei der Analyse der sozialen Problematik Lateinamerikas neben den negativen Aspekten auch positive skizziert. Einfache Beurteilungen bzw. Verurteilungen werden damit schwieriger. Bemerkenswert sei aber, daß gerade diese Koexistenz von negativen und positiven Aspekten auch Probleme aufwirft. So sorgt der Gegensatz von (Einkommens) unterschichtslastigem Dualismus bei der Einkommensverteilung und (Ausbildungs-) Mittelschichtdominanz bei der Ausbildungsverteilung für Spannung, auch wenn dieser Gegensatz in den relativ entwickelten Ländern Lateinamerikas natürlich weniger schroff ist als in den relativ unterentwickelten. Es ist fraglich, ob es der gegenwärtigen recht einseitig auf den Exporte von Primärgütern (Agrargüter und Rohstoffe) und von Gütern relativ niedriger technologischer Komplexität fixierten lateinamerikanischen Wirtschaftspolitik gelingen kann, eine sozialstrukturelle Dynamik zu erzeugen, die diese Spannung zu entschärfen vermag. Vor allem die Existenz des großen „informellen Sektors“, der in den meisten lateinamerikanischen Ländern eher zu wachsen als zu schrumpfen scheint, stimmt skeptisch.

⁷⁷ Vgl. ausführlich dazu Krumwiede, Heinrich-W., Probleme sozialer Rechtsstaatlichkeit in Lateinamerika, in: Rolf Kappel/Hans Werner Tobler/Peter Waldmann (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung, Freiburg i.B. (Rombach Verlag) 2005, S. 319-340.

B Brésil-Amérique du Sud – partenariat ou Leadership?

Alfredo G. A. VALLADÃO*

Jusqu'aux années 1970-1980, les contacts peu nombreux que le Brésil entretenait avec ses voisins lui avaient permis de garder ses distances et de limiter sa politique à la sauvegarde de ses frontières. Depuis lors, des changements profonds ont amené le Brésil à gérer ces relations d'une manière plus active, qui s'est exprimée, entre autres, par une intensification des échanges transfrontaliers et une interdépendance croissante des économies. Aujourd'hui, le Brésil entend se positionner dans l'économie de marché mondiale. En affirmant de façon explicite son ambition de devenir un leader régional et mondial, le gouvernement du président Lula da Silva vise à la formation d'un bloc sud-américain sous leadership brésilien. Si rien ne la modère, cette ambition risque d'accroître les tensions dans la région.

L'autonomie par la distanciation: orientation traditionnelle de la politique extérieure du Brésil

Évoquer le *leadership* du Brésil en Amérique latine, c'est tenter de tracer les contours d'un objet peu identifiable. Durant une bonne partie de son histoire, la diplomatie brésilienne a traditionnellement ignoré l'Amérique latine – nourrissant même le secret désir de ne pas être confondu avec l'Amérique hispanique. Jusque dans les années 1970-1980, le Brésil était un pays immense mais vide, avec une population concentrée dans les zones côtières, l'intérieur du pays étant couvert par le cerrado (type de savane) et la forêt amazonienne ayant une densité de population minimale. Le seul contact réel avec les voisins sud-américains se situait dans le bassin du Rio de la Plata et était marqué par la rivalité géopolitique avec l'Argentine. Il s'agissait, d'ailleurs, entre les deux pays, d'un antagonisme de basse intensité qui évitait toujours le conflit ouvert. La priorité stratégique de la diplomatie brésilienne concernant ses relations avec les États voisins était donc, fondamentalement, de garantir des frontières sûres, stables et reconnues par tous – une manière

de prévenir les problèmes et d'échapper à l'obligation de développer des relations étroites avec les pays de la région.

Le Brésil entendait maintenir le maximum de distance non seulement avec l'Amérique du Sud, mais aussi avec le reste du monde. L'obsession de la politique extérieure brésilienne était de créer les conditions permettant au pays de se concentrer sur son développement interne. Cette vision, que l'ancien Ministre des affaires étrangères, le professeur Celso Lafer, a qualifié de «*autonomia pela distância*» (l'autonomie par la distanciation), n'était cependant pas totalement isolationniste. Membre fondateur de la Société des Nations, de l'ONU et de l'Organisation des États américains, le Brésil a toujours participé activement aux organisations internationales et régionales. Mais cette participation avait pour but essentiel de neutraliser les influences et ingérences extérieures, et de garantir une marge de manœuvre internationale minimale. Certes, c'est le Brésil qui, à la fin des années 1950, a lancé l'«Opération Panaméricaine» (OPA) et l'idée de l'Association latino-américaine de libre commerce (ALALC) auxquelles il a donné une forte impulsion. Mais ces initiatives ne contenaient aucune prétention explicite à un leadership régional. Le but était seulement que les pays d'Amérique latine tentent d'unir leurs forces pour obtenir des concessions de la part des États-Unis ou

* Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, directeur de la Chaire Mercosur. Jusqu'en 1998, différents engagements comme chercheur en politique internationale, enseignant universitaire et journaliste (quotidiens, radios internationales).

pour répondre au défi commercial que représentait la création de la Communauté économique européenne (CEE). Même sous le régime autoritaire (1964-1985) – malgré les théories géopolitiques élaborées par l'École Supérieure de Guerre et malgré la fameuse phrase du président américain Richard Nixon selon lequel «là où le Brésil va, l'Amérique latine ira» – les gouvernements militaires étaient extrêmement prudents dans leur politique régionale et veillaient à ne pas faire figure de sous-impérialistes, voire de candidats à un leadership.

Un changement d'orientation fondamental: insertion régionale et mondiale du Brésil

Cette attitude qui privilégiait le maintien d'une certaine distance à l'égard de l'environnement géographique a commencé à se modifier vers la fin des années 1970. La première cause de la remise en question des fondements traditionnels de la politique extérieure aura sans doute été la «marche vers l'Ouest», ouverte par l'inauguration de Brasília en 1960 et qui allait gagner en ampleur sous le régime militaire à partir des années 1970. Des millions de «Nordestinos» et d'immigrants internes venus du Sud du pays ont alors tenté l'aventure de coloniser le Haut Plateau Central jusqu'aux confins de la forêt amazonienne, et ont rapidement atteint les limites occidentales du pays. Le Brésil découvrit alors qu'il n'était pas une île tropicale isolée du monde et disposant d'un territoire infini. Ce contact direct avec les voisins amenait la nation à prendre conscience non seulement des limites géographiques du pays, mais aussi d'une nouvelle série de problèmes de frontière (augmentation exponentielle de la contrebande, du trafic de drogue et de l'émigration illégale, questions sanitaires et phytosanitaires, phénomène des «braziguaios» du Paraguay, interdépendance croissante des activités économiques et des projets d'infrastructure, etc.). Il n'était plus possible de se le cacher: il était devenu impératif d'administrer activement les relations avec les voisins.

Une deuxième cause fut encore plus importante. Elle trouvait son origine dans le développement soutenu de l'économie brésilienne

à partir des années 1970: São Paulo était devenu la plus grande concentration industrielle de l'Amérique latine et le pays était maintenant une super-puissance agricole mondiale, fondée sur la nouvelle agriculture d'exportation encouragée par les investissements dans la zone occidentale du cerrado brésilien. Ces succès changeaient la donne en Amérique du Sud. Le Brésil s'affirmait comme une grande puissance économique, la seule, en fait, dans le contexte sud-américain; la distanciation avec le concurrent argentin se transformait en un fossé infranchissable. Mais cela impliquait également une forte augmentation de l'interdépendance envers les économies de la région. L'Amérique latine, aujourd'hui, absorbe presque un quart des exportations brésiliennes et le pays dépend toujours davantage des ressources énergétiques qu'il partage avec ses voisins (les meilleurs exemples sont la centrale hydroélectrique d'Itaipu commune au Brésil et au Paraguay et le gazoduc amenant le gaz bolivien aux industries de São Paulo).

Un troisième élément allait aussi peser sur la révision de la politique extérieure de Brasília: pour la première fois dans l'histoire du pays, ce fort développement industriel et agricole faisait apparaître que certains secteurs économiques avaient des intérêts commerciaux offensifs. L'ouverture des marchés étrangers devenait une nécessité vitale pour l'agro-commerce, mais aussi pour les entreprises du génie civil investissant en Afrique et dans les Amériques, pour le secteur textile et la sidérurgie, et même pour l'industrie automobile. La pression de ces secteurs et de ces intérêts provoqua un changement significatif dans l'orientation de la diplomatie brésilienne. La diplomatie commerciale est aujourd'hui l'activité principale de l'Itamaraty, le Ministère des affaires étrangères. Entre 1960 et 1990, la question commerciale revêtait déjà un certain caractère prioritaire dans la politique extérieure. Non seulement le Brésil était actif dans les négociations du GATT, mais il tenait aussi un rôle significatif dans les différents accords commerciaux qui étaient négociés en Amérique latine (ALALC et ensuite ALADI). Toutefois, il s'agissait encore d'une diplomatie purement défensive, adaptée au modèle

économique de l'époque, reposant sur la «substitution des importations» basée sur le protectionnisme commercial et sur des politiques industrielles de subventions publiques. Par contre, dans les deux décennies qui suivent et malgré le fait que différents secteurs peu compétitifs font encore pression pour le maintien de la protection du marché national, les nouveaux secteurs les plus dynamiques de l'économie brésilienne ont besoin de conquérir rapidement de nouveaux marchés dans le monde. Cette nécessité pressante, alliée à la stagnation du modèle de substitution des importations et son remplacement par un modèle beaucoup plus ouvert, va amener l'Itamaraty à définir un nouvel objectif stratégique: négocier l'intégration du Brésil dans l'économie de marché mondiale et dans les grands courants du commerce et de la production globalisés.

Cette nouvelle orientation stratégique ne serait pas possible pour un pays émergent sans l'aide d'alliés et de partenaires. Le poids limité du Brésil dans le commerce et la vie politique internationale ne lui permettait pas de faire cavalier seul. L'historique réconciliation avec l'Argentine en 1985 et la création du Mercosul («Marché Commun du Sud») qui allait se réaliser en 1991 marquaient les premiers pas sur le chemin d'une collaboration plus étroite avec les États voisins. L'accord de base entre les deux puissances sud-américaines consistait, fondamentalement, en une ouverture du marché brésilien aux produits argentins, en contrepartie de l'appui argentin aux grandes orientations de la politique extérieure brésilienne. Même s'il visait une intégration en profondeur, inspirée de l'expérience européenne plutôt que des diverses zones de libre-échange, le Marché Commun du Sud ne fut jamais considéré par les Brésiliens comme un bloc préférentiel fermé, mais plutôt comme une forme de régionalisme ouvert, un pas intermédiaire et nécessaire vers une participation plus étroite au processus de globalisation. Parallèlement, la diplomatie brésilienne agissait de manière beaucoup plus active dans le cadre des négociations commerciales multilatérales qui se déroulaient au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce et dans le cadre des deux

grands cycles de discussions birégionales – la négociation lancée en 1994, lors du Sommet des Amériques à Miami, pour la formation d'une Zone de libre-échange des Amériques (ALCA), et le processus en vue d'un accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosul esquissé en 1995, initié lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement des deux régions, à Rio de Janeiro en 1999.

Dans les années 1990, la politique extérieure brésilienne, particulièrement celle du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (FHC), va viser à combiner les niveaux multilatéral et birégional, en mettant l'accent sur l'OMC, tout en maintenant et en renforçant le triangle des négociations commerciales parallèles avec les partenaires du Mercosul et de l'Amérique du Sud, les États-Unis et l'Europe. L'idée était de bénéficier des différents registres de négociations, en utilisant l'interdépendance entre les diverses instances de dialogue, afin d'augmenter la puissance de négociation, («bargaining power») du pays. Convaincu de la nécessité de multiplier les options d'une diplomatie commerciale devenue plus active, Brasília se mit à jeter des ponts aussi en direction des économies émergentes de l'Asie, en particulier vers la Chine, qui, dès les années 1990, allait devenir un important partenaire dans le domaine du commerce et de la coopération technologique. Cet intérêt pour l'Asie et pour les marchés centre- et nord-américains soulevait la question de l'accès physique au Pacifique et aux Caraïbes et par conséquent soulignait la nécessité de surmonter le manque historique de liens et de connexions routières, énergétiques, fluviales, etc. avec les pays sud-américains. C'est dans cette perspective que le gouvernement FHC convoqua le premier Sommet des chefs d'État sud-américains en 2001, à Brasília, réunion qui allait lancer le programme IIRSA (Initiative pour l'intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine) prévoyant de grands investissements dans les infrastructures du sous-continent, en particulier différents projets de corridors biocéaniques reliant l'Atlantique au Pacifique.

La quatrième raison qui amena le changement de perspective de la diplomatie brési-

lienne, est l'aggravation des problèmes de sécurité régionale. La communication croissante entre le Brésil et ses voisins couvrait également le domaine de la criminalité transnationale. La vieille question colombienne, avec ses éléments déstabilisateurs – narcotrafic et narco-guérilla – ne pouvait plus être ignorée par le Brésil. Le pouvoir croissant des trafiquants de drogue et d'armes à Rio de Janeiro et São Paulo est étroitement associé à leurs connexions avec la Colombie et avec d'autres pays producteurs ou de transit, tels la Bolivie et le Paraguay. Devant ce type de menace «non classique», le contrôle des frontières avec les États andins et la capacité de contrôler également le vaste territoire amazonien exigeaient une révision des options stratégiques des forces armées brésiliennes. Au cours des années 1990, une fraction importante des troupes stationnées traditionnellement aux frontières du Bassin de la Plata, fut peu à peu transférée vers la frontière amazonienne. La mise en place du système de surveillance par satellite du Nord brésilien (SIVAM) a permis de faire progresser la coopération militaire et policière avec les gouvernements voisins dont le territoire s'étend également à la région amazonienne. De même, les soupçons suscités par la présence, à la triple frontière qui sépare le Brésil, l'Argentine et le Paraguay, de réseaux de soutien et de financement en faveur de groupes terroristes conduirent à un renforcement de la coopération entre ces trois pays.

A la fin du XXe siècle, on assiste donc sans doute à un certain activisme diplomatique, inhabituel de la part du Brésil en Amérique du Sud. Mais le gouvernement de FHC ne fait montre d'une quelconque forme de leadership explicite dans la région, et maintient au contraire une attitude prudente. L'Itamaraty reste très conscient du fait que toute expression de volonté de leadership régional pourrait susciter un rejet immédiat de la part des voisins traditionnellement méfiants envers d'éventuelles intentions «impérialistes» de l'«Etat-baleine» brésilien. Brasília visait ainsi seulement à créer un réseau d'alliés ayant des intérêts communs, afin d'acquérir, collectivement, plus de poids sur la scène internationale. S'il s'agissait de leadership,

c'était tout au plus un leadership *soft* et non évident.

L'ambition brésilienne de leadership régional: la revendication, les limites

L'élection de Luiz Inácio Lula da Silva à la présidence de la République en 2001 et l'arrivée au pouvoir du principal parti de la gauche brésilienne (PT – Partido dos Trabalhadores) eut un profond impact sur la stratégie de la politique extérieure brésilienne, moins sur le fond que dans la forme plus agressive qu'adopte la diplomatie du pays. En critiquant et en récusant le pragmatisme traditionnel de l'Itamaraty – considéré comme timide et trop soumis aux grandes puissances – le nouveau gouvernement introduit une forte composante idéologique dans l'action diplomatique, faite d'affirmation nationaliste et donnant la priorité aux relations Sud-Sud. Le gouvernement Lula combine la mise en œuvre d'une politique économique orthodoxe, favorable aux secteurs les plus dynamiques du capitalisme brésilien, avec une politique extérieure visant à faire du Brésil un important acteur international, capable de contribuer à «changer la géographie politique et commerciale du monde». C'est dans ce contexte que Brasília commence à affirmer ouvertement sa vocation au leadership, non seulement en Amérique du Sud, mais aussi sur la scène politique internationale – à l'OMC, avec la création et la conduite du G-20 (groupe de pays émergents, réunis autour de la question de la libéralisation des marchés agricoles et d'un projet visant à influencer directement les résultats du Cycle de Doha) et à l'ONU même, où le Brésil revendique avec insistance le statut de membre permanent du Conseil de sécurité.

Du point de vue de la diplomatie commerciale, ces nouvelles orientations vont déboucher sur le gel des négociations de l'ALCA et des négociations avec l'Union européenne, alors que discussions et accords se multiplient avec des pays du Sud (Inde, Afrique du Sud, Maroc...), et la priorité est donnée aux négociations multilatérales de l'OMC, dans lesquelles le Brésil exerce maintenant un rôle central, étant l'un des cinq membres les

plus influents du cycle de Doha. En Amérique du Sud, après s'être entendu avec les États-Unis pour abandonner la clause du *single undertaking* lors des négociations de l'ALCA, l'Itamaraty va chercher à contrecarrer les offensives nord-américaines visant à conclure des traités de libre-échange bilatéraux avec les pays de la région (surtout ceux d'Amérique centrale et des Andes), et va mettre en place une stratégie agressive comportant la signature d'accords de même nature avec les mêmes partenaires – Mexique et Communauté Andine de Nations (CAN) et l'ouverture de discussions avec les États centre-américains. Mais, en vérité, l'objectif réel est de former un bloc sud-américain, dirigé par le Brésil. Ce but est atteint, au moins formellement, par la constitution, en 2004, d'une Communauté sud-américaine de Nations (CASA) qui, pour l'instant, est un organisme sans grande existence réelle.

Le gouvernement Lula a fait de l'intégration de l'Amérique du Sud l'axe principal de sa politique extérieure, qui est directement contrôlée par le cabinet de la présidence. Bien que clairement opposé aux États-Unis dans les négociations de l'ALCA ou sur les grands thèmes de la sécurité internationale, le Brésil tient à éviter toute confrontation avec Washington dans l'espace américain. Cette combinaison d'idéologie et de pragmatisme se manifeste dans la responsabilité assumée par Brasília d'être le principal facteur de stabilité en Amérique du Sud. Cette ambition de diriger des coalitions avec les voisins, en vue de garantir l'ordre démocratique dans le sous-continent, permet le maintien de relations optimales avec les États-Unis. La Maison Blanche ne peut que voir d'un bon œil les tentatives brésiliennes de modérer le radicalisme du président vénézuélien Hugo Chavez et du bolivien Evo Morales, ou les tentatives de médiation brésilienne dans la question colombienne. Il ne fait aucun doute que les deux pays n'ont pas le même point de vue sur les négociations de l'ALCA. Mais il est tout aussi vrai que le gouvernement des États-Unis n'est pas pressé de signer un accord de libre-échange si complexe qu'il aurait les plus grandes difficultés à le faire ratifier par le Congrès – pour le moment, les négocia-

teurs nord-américains préfèrent négocier des accords bilatéraux limités avec les pays de la région (Amérique centrale, Colombie, Pérou, Équateur, Chili) permettant d'obtenir de meilleures conditions pour les exportateurs américains et de meilleures chances d'approbation par le Législatif. Par conséquent, la divergence Brésil-États-Unis au sujet de l'ALCA demeure dans le cadre d'une confrontation pragmatique d'intérêts commerciaux, sans enthousiasmes politiques ou idéologiques.

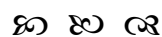
La priorité sud-américaine de la politique extérieure du gouvernement Lula répond à une ambition fondamentale: à partir du leadership en Amérique du Sud, arriver à faire du Brésil un *global player* de la «grande» politique internationale. Le symbole le plus évident de cette aspiration est la campagne internationale montée par l'Itamaraty pour obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU – et pour démontrer sa détermination, le Brésil a accepté de commander et de détacher un fort contingent de troupes pour la mission des Nations Unies en Haïti (MINUSTAH). En vérité, le nouveau gouvernement brésilien cherche à passer du prudent *leadership soft* de l'époque de Fernando Henrique Cardoso à un leadership plus explicite, revendiqué ouvertement. Du point de vue de la relation avec les voisins, cette nouvelle attitude s'est traduite par un comportement moins collectif (le Brésil dans un rôle de *primus inter pares* mais acceptant de se soumettre aux règles et délibérations communes) et plus affirmatif, la région étant vue comme un instrument de l'ambition «globale» brésilienne. Malgré une rhétorique pro-Mercosul, le gouvernement Lula se montre très réticent à accepter une intégration plus poussée dans le bloc régional, avec des institutions communes qui donneraient aux autres pays membres quelques instruments susceptibles d'influencer la politique extérieure du Brésil. En effet, la priorité donnée à la négociation et à la signature d'un traité créant la Communauté sud-américaine de Nations (CASA) peut être vue comme une façon de miner le projet du Mercosul. La CASA constitue un modèle du type *hub-and-spokes* (une Amérique du Sud fragmentée, mais connectée au *hub* brési-

lien), en parfaite contradiction avec le modèle du Mercosul (un processus d'intégration avec règles communes, visant à la coordination des politiques macro-économiques, un marché commun et des partages de souveraineté).

Cependant, ce changement d'orientation de la politique sud-américaine du Brésil a déjà provoqué des réactions négatives de la part des voisins. La campagne pour un siège au Conseil de sécurité n'a provoqué aucun enthousiasme à Buenos Aires ni à Mexico, qui ne sont pas disposés à reconnaître au Brésil le monopole de la représentation de l'Amérique latine à l'ONU. Le leadership brésilien dans la MINUSTAH, applaudi par les grandes puissances et accepté par les autres membres sud-américains de cette force, a créé une certaine irritation au Mexique, qui a interprété cette mission militaire comme une forme d'immixtion de la puissance brésilienne dans les Caraïbes. La méfiance argentine envers les ambitions globales de Brasília et la paralysie de l'intégration du Mercosul ont aussi aggravé la crise intérieure de ce dernier: les membres plus petits, Uruguay et Paraguay, toujours plus otages de la relation compliquée entre Buenos Aires et Brasília, ont commencé à faire savoir qu'ils sont de moins en moins intéressés à rester dans le bloc régional et qu'ils cherchent à explorer de meilleurs canaux de discussion avec Washington. L'acceptation du Vénézuéla de Hugo Chavez comme membre à part entière du Mercosul a également constitué un important facteur de désagrégation dans le bloc, sans que le Brésil de Lula ait réussi à assouplir les positions du

président vénézuélien. Et c'est Chavez lui-même qui a encouragé le président Evo Morales à décider l'étatisation immédiate des hydrocarbures boliviens, un défi direct lancé à la Petrobras, la compagnie d'État brésilienne qui est en même temps l'investisseur majeur en Bolivie – cette mesure fut accompagnée par l'occupation militaire des installations de la Petrobras et par des déclarations nationalistes dangereuses contre la présence brésilienne dans le pays.

Évidemment, l'Amérique du Sud traverse une période de crises dans différents pays de la région, et la supposée «arrogance» du leadership brésilien n'est pas l'unique responsable de l'actuelle fragmentation interne du sous-continent. Il ne fait cependant aucun doute que la prétention brésilienne au leadership a ajouté un élément déterminant aux nouvelles tensions géopolitiques régionales. Le danger serait une involution du projet du Mercosul faisant ressurgir la vieille rivalité entre le Brésil et l'Argentine, ce qui porterait un coup fatal à la stabilité démocratique de la région. Sans leadership brésilien intelligent, il ne peut y avoir de «vrai» Mercosul. Et sans le Mercosul comme point d'ancrage d'une région andine encore extrêmement instable, l'Amérique du Sud est menacée de retourner à ses vieux démons nationalistes et populistes. Or, pour éviter ce risque, le Brésil devra définir beaucoup plus clairement le type de leadership qu'il veut exercer, sachant que le leadership implique nécessairement que soient respectés les intérêts de ceux sur qui il s'exerce.



Die Schweiz und Südamerika:

Herausforderungen, Interessen und Instrumente

Yvonne BAUMANN*

Südamerika liegt aus schweizerischer Perspektive nah und fern zugleich.⁸⁰ Die Nähe ist gegeben durch die kulturellen und historischen Bindungen. Der Eindruck der Ferne ist bedingt durch die geographische Lage und wohl auch durch die Feststellung, dass die schweizerischen Beziehungen zu den südamerikanischen Ländern weitgehend problemlos und in der Öffentlichkeit kaum ein Thema sind. Tatsache ist, dass uns aufgrund der menschlichen Beziehungen, der christlichen Wertegemeinschaft und der lateinischen Kultur keine andere Region des Südens in gleichem Masse verwandt und verbunden ist wie Südamerika. Tausende von Landsleuten fanden dort im 19. und 20. Jahrhundert eine neue Heimat, und noch immer leben auf dem Subkontinent rund 44'000 Schweizer Bürgerinnen und Bürger.⁸¹ Hinzu kommt, dass in einer globalisierten Welt der grenzüberschreitenden Chancen und Risiken die Herausforderungen entlegener Länder und Völker, ungeachtet der trennenden Ozeane, letztlich auch die unsrigen sind.

Aktuelle Herausforderungen in Südamerika

Nach der Epoche der Militärdiktaturen in den 70er und 80er Jahren und einer Phase, die durch wiederholte schwere Wirtschaftskrisen geprägt war, befindet sich Südamerika seit einigen Jahren wieder auf einem günstigen Entwicklungspfad. Sämtliche Länder verfügen heute über ein demokratisch verfasstes Regierungssystem, und das wirtschaftliche Umfeld hat an Stabilität und Dynamik gewonnen. Die grösste unbewältigte Herausforderung Südamerikas besteht zweifellos in der sozialen Ungleichheit. Lateinamerika insgesamt ist bei weitem nicht die ärmste Region, aber jene mit dem ausgeprägtesten Gefälle zwischen Arm und Reich. We-

der die Konsolidierung der politischen Rechte, noch die Reformen und Oeffnung der Wirtschaft in den 90er Jahren führten zu einem spürbaren Abbau der Armutprobleme und der sozialen Disparitäten. Ausgrenzung, Armut, ein Zweiklassen-Bildungs- und Gesundheitswesen sowie ein begrenzter Zugang zur Justiz untergraben das Vertrauen in die demokratischen Institutionen und leisten manchenorts dem Erstarken populistischer Strömungen Vorschub. Die beträchtliche Erhöhung der Sozialausgaben hat zwar in den letzten Jahren zu Verbesserungen im Sozialbereich geführt, doch sind weitere grössere Anstrengungen erforderlich, um die unzureichende Qualität der öffentlichen Dienstleistungen, einschliesslich Bildung, Justizwesen und Polizei, zu verbessern. Fortschritte im Bereich der öffentlichen Dienste, verbunden mit der Schaffung von Arbeitsplätzen, sind notwendig, um den gesellschaftlichen Dualismus zu überwinden, dem weit verbreiteten Problem der Kriminalität und der öffentlichen Unsicherheit beizukommen und der armutsbedingten Migration entgegenzuwirken.

Seit zwei Jahren weist die Wirtschaft auf dem südlichen Subkontinent wieder ein ansehnliches Wachstum aus (2004 und 2005 über 6%)

* Botschafterin, Chefin Politische Abteilung II Amerika

⁸⁰ Der Begriff Südamerika bezieht sich hier im wesentlichen auf die spanisch- bzw. portugiesischsprachigen Länder des südlichen Subkontinents, d.h. Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela. In Guyana und Surinam gibt es kaum schweizerische Präsenz. Die Region hat rund 370 Mio. Einwohner, etwa die Hälfte macht Brasilien aus.

⁸¹ Gemäss Auslandschweizer-Statistik von 2005 fast 7% aller Auslandschweizerinnen und -schweizer.

und - nach einer rückläufigen Phase – auch leicht steigende Pro-Kopf-Einkommen. Das Wachstum basiert vornehmlich auf einem Rohstoff- und Exportboom, und seine Nachhaltigkeit wird damit zu einem guten Teil von der Entwicklung der internationalen Rohstoffpreise abhängen. Augenfällig ist in jüngster Zeit der wachsende Einfluss Chinas als Partner für Handel und Investitionen.

Eine wichtige Bedeutung für die Entwicklung der Region haben die südamerikanischen Integrationsgemeinschaften. Der Mercosur ist auf dem Weg zur subregionalen Integration am weitesten vorangeschritten. Aufgrund von unterschiedlichen Interessen zwischen den Mitgliedstaaten⁸² folgen aber auf Phasen politischer Aufbruchstimmung immer wieder Rückschläge in der praktischen Umsetzung und Vertiefung der Integration. Die Andengemeinschaft⁸³ befindet sich in einer Krise, seit Kolumbien und Peru vor einigen Monaten mit den USA Freihandelsabkommen abgeschlossen haben und Venezuela seine Mitgliedschaft aufkündigte. Die Südamerikanische Gemeinschaft der Nationen,⁸⁴ die alle zwölf Staaten des Subkontinents zusammenführen soll, beginnend mit grenzüberschreitenden Infrastrukturprojekten, ist eine noch junge Initiative und muss ihre Handlungsfähigkeit erst unter Beweis stellen. Dieser Zusammenschluss mit seinen rund 370 Millionen Einwohnern könnte ein relevanter Akteur auf internationaler Ebene werden, wenn es gelänge, die politisch-ideologischen Differenzen zwischen den einzelnen Staatengruppen hintanzustellen.

Schweizerische Aussenpolitik in Südamerika – wozu?

Die schweizerische Aussenpolitik ist Interessenpolitik. Sie stellt sich in den Dienst der Wohlfahrt und Sicherheit der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Diese Zielsetzung hat

⁸² Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay. Venezuela befindet sich zurzeit als fünfter Staat im Beitrittsverfahren.

⁸³ Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und bis vor kurzem Venezuela.

⁸⁴ Begründet Ende 2004.

sowohl eine materielle wie auch eine wertebezogene Dimension (Demokratie, Menschenrechte, Föderalismus etc.). In einer globalisierten Welt ist die Schweiz von Entwicklungen selbst im weit entfernten Ausland in vielfacher Hinsicht direkt oder indirekt betroffen. Beispiele sind Drogenhandel und Geldwäscherei, Wirtschaftskrisen, Migrationsbewegungen oder generell die Auswirkungen von Armut, Gewalt und unzulänglichen Institutionen. Die Schweiz engagiert sich deshalb auch in Südamerika mittels eines vielfältigen aussenpolitischen Instrumentariums. Es ist dies nicht nur ein Gebot der eigenen Interessen, sondern auch der von der Schweiz hochgehaltenen Werte der Solidarität.

Im Vordergrund steht das Interesse an Stabilität und Sicherheit sowie an einer nachhaltigen Entwicklung in Südamerika. Dies sind die Konstanten des helvetischen Engagements. Als neutrales Land und Nicht-Mitglied der Europäischen Union verfolgt die Schweiz zur Wahrung ihrer Interessen eine universalistische Aussenpolitik.⁸⁵ Die Schweiz braucht Märkte, und sie braucht Freunde. Beides findet sich in Südamerika. Die Region hat grosse Entwicklungschancen, und sie spielt auf internationaler Ebene eine zunehmend wichtige Rolle. Es gibt mithin ein Potenzial zur Stärkung der Beziehungen und der Zusammenarbeit mit den Ländern des Subkontinents. Die Schweiz und die meisten südamerikanischen Staaten sind in vielen Fragen gleich gesinnt oder geistesverwandt („like-minded“), sie teilen das Engagement für Menschenrechte, Demokratie und Multilateralismus.

Die relative Beschränktheit unserer Mittel und die Vielfalt des hier zur Diskussion stehenden Halbkontinents bedingen jedoch eine Politik und Präsenz „à géométrie variable“. In den ärmeren Ländern ist es vornehmlich die Entwicklungszusammenarbeit, welche die schweizerische Aktionslinie markiert, in anderen Ländern überwiegen die Wirt-

⁸⁵ Davon zeugt auch die Tatsache, dass die Schweiz in jedem Land ausser den Kleinststaaten Guyana und Surinam eine Botschaft unterhält.

schaftsbeziehungen, und in einem Fall stehen die Friedensförderung und die humanitäre Hilfe im Zentrum des Engagements.

Interessen und Instrumente

Politischer Dialog und Multilateralismus

Das politische Gewicht Südamerikas auf internationaler Ebene nimmt zu. Das gilt besonders, aber nicht allein für die regionale Vormacht Brasilien. In multilateralen Organisationen, namentlich in der UNO, spielen Staaten der Region eine zunehmend aktive Rolle. Dabei gibt es in vielen Fragen und Themen Bezugspunkte und Übereinstimmungen mit der Schweiz. Aufgrund der Verwandtschaft in Kultur und Werten liegt hier ein grosses Potenzial für das Bündeln der Kräfte, das Abstimmen von Positionen, das Lancieren gemeinsamer Initiativen. Beispiele sind die Reformen der UNO, Aktionen zur Stärkung der Menschenrechte oder auch die Frage eines zusätzlichen Schutzzeichens (Emblem) im Rahmen der Genfer Konventionen. Die Schweiz hat ein Interesse, den politischen Dialog mit den südamerikanischen Ländern zu verstärken, um ihr Netzwerk zu festigen und das gemeinsame Aktionspotenzial besser zu nutzen. Während mit einigen Ländern bereits ein politischer Dialog im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit geführt wird, besteht mit anderen ein Austausch über Menschenrechtsfragen im multilateralen Kontext. Insgesamt aber gibt es noch viel Raum für verstärkte politische Konsultationsmechanismen und Zusammenarbeit mit gleich gesinnten potenziellen Verbündeten in der Region.

Wirtschaftsbeziehungen

Auf Südamerika entfällt ein relativ geringer Anteil des gesamten schweizerischen Handels- und Investitionsvolumens. Die schweizerischen Ausfuhren in die Region machen nur gerade 1,5% aller Exporte aus, die Importe weniger als ein Prozent. Die Direktinvestitionen belaufen sich auf rund 2% des gesam-

ten Bestandes im Ausland.⁸⁶ Trotzdem ist der südamerikanische Markt für die Schweiz interessant, vor allem aufgrund seines grossen Potenzials. Dies gilt insbesondere für Brasilien, mit Abstand der wichtigste Wirtschaftspartner der Schweiz in Südamerika, gefolgt von Argentinien, Kolumbien, Venezuela und Chile. Die Schweiz zählt zu den wichtigeren Investoren in der Region, doch besteht die grosse Herausforderung zurzeit darin, die Position in den südamerikanischen Märkten zu halten bzw. auszubauen. Nachdem sie sich in den 1990er Jahren verdoppelt hatten, stagnierten die schweizerischen Exporte in die Region seit 2000 oder gingen gar leicht zurück.⁸⁷ Dasselbe gilt für die Direktinvestitionen, deren Bestand zwischen 2000 und 2004 von 11,7 auf 9 Milliarden Franken abnahm, mit rückläufiger Tendenz in allen grösseren Märkten.⁸⁸ Es ist für die Schweiz deshalb äusserst wichtig, bestmögliche Bedingungen für den Marktzugang zu erwirken und ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhalten. Die vermehrte Aktivierung des Exportförderungs-Dispositivs gehört ebenso dazu wie die Optimierung der rechtlichen Rahmenbedingungen durch den Abschluss von Investitionsschutz- und Doppelbesteuerungsabkommen.

Der Abschluss von Freihandelsabkommen ist eine weitere Strategie zur Verbesserung der schweizerischen Position in den südamerikanischen Wachstumsmärkten und zur Vermeidung von Diskriminierung gegenüber Dritten (EU, USA). Seit Ende 2004 ist ein Freihandelsabkommen zwischen der EFTA und Chile in Kraft. Verhandlungen mit Peru

⁸⁶ Exporte nach Südamerika 2005: 2'279 Mio. Franken; Importe aus Südamerika 2005: 999 Mio. Franken. Bestand der schweizerischen Direktinvestitionen in Südamerika 2004: 9 Mrd. Franken. Zahlen der Eidg. Zollverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank.

⁸⁷ Das Jahr 2005 markierte eine gewisse Trendwende, nicht aber für den wichtigsten Markt Brasilien, wo auch zwischen 2004 und 2005 ein Rückgang um 9% zu verzeichnen war.

⁸⁸ Immerhin beschäftigten Schweizer Unternehmen 2004 in Brasilien 87'000 Personen, in Argentinien 13'900, in Chile 13'400, in Venezuela 8'000 und in Kolumbien 7'800.

und Kolumbien im Rahmen der EFTA könnten gegebenenfalls in absehbarer Zeit beginnen. Ein Vorhaben von grösserer Reichweite wäre der Abschluss eines Freihandelsabkommens EFTA-Mercosur, würde dies doch namentlich die beiden gewichtigsten Wirtschaftspartner, Brasilien und Argentinien, mit einbeziehen. Erste Konsultationsrunden haben bereits stattgefunden, doch sind kaum Verhandlungen zu erwarten, solange jene zwischen der EU und dem Mercosur nicht abgeschlossen sind. Grössere handelspolitische Differenzen, vor allem im Bereich der Landwirtschaft, haben diesen Prozess einstweilen ins Stocken gebracht.

Entwicklungszusammenarbeit

Die Schweiz hat ein Interesse an politischer Stabilität und gerechterer sozialer Entwicklung. Sie engagiert sich deshalb mit Programmen der Armutsbekämpfung - nicht nur aus Solidarität mit der marginalisierten Bevölkerung. Rund 40% der Menschen in Südamerika sind arm. Armut und Ausgrenzung polarisieren und destabilisieren die Gesellschaft, schaffen Unsicherheit und fördern Gewalt, bremsen die wirtschaftliche Entfaltung, erzeugen Druck auf die Umwelt und stellen die nachhaltige Entwicklung in Frage. Hier setzt die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit an, die sich in Südamerika auf die Andenländer Peru, Bolivien und Ecuador konzentriert. In diesen drei Ländern summierte sich die Zusammenarbeit der Schweiz im Jahre 2004 auf insgesamt knapp 60 Millionen Franken (inkl. humanitäre Hilfe und Beiträge an NGO). Die humanitäre Hilfe widmet sich neben der Nothilfe vor allem der Stärkung der Kapazitäten für die Vorbeugung und Vorsorge im Falle von Naturkatastrophen. Einzelne Aktionen der Unterstützung für den Ausbau der Handelsbeziehungen und der Integration gibt es auch in Ländern mit höherem Pro-Kopf-Einkommen.

Es liegt nicht zuletzt im Interesse der Schweiz, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen zu leisten, um grossen Migrationsbewegungen und illegaler Einwanderung nach Europa entgegenzuwirken. Es ist nicht auszuschliessen, dass bei einer

Verschlechterung der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in Südamerika auch der Wanderungsdruck auf die Schweiz zunähme, wie dies vor ein paar Jahren in Spanien und Italien zu beobachten war.

Förderung der menschlichen Sicherheit

Eine weitere Hauptstossrichtung der schweizerischen Aussenpolitik ist das Engagement für Frieden und Menschenrechte. Mit punktuellen Aktionen trägt die Schweiz in zahlreichen südamerikanischen Ländern dazu bei, Organisationen der Zivilgesellschaft zu stärken. Auch unterstützt sie staatliche Institutionen, die für den Vollzug der nationalen Gesetzgebung im Bereich der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts oder für die Aufarbeitung der Vergangenheit zuständig sind. Die Aktivitäten der Friedenspolitik konzentrieren sich auf Kolumbien, wo die Schweiz auf verschiedenen Ebenen im Bereich der Konflikttransformation engagiert ist. Sie bietet diplomatische Unterstützung im Hinblick auf Verhandlungen und einen Friedensprozess mit den aufständischen Gruppen an, sie stärkt die nationalen Menschenrechtsinstitutionen und fördert Friedensinitiativen der Zivilgesellschaft. Auch die humanitäre Hilfe der Schweiz weist in Kolumbien einen Schwerpunkt auf. Sie unterstützt dort die Opfer des Konflikts. Das Engagement der humanitären Hilfe und der Friedenspolitik belief sich im Jahr 2004 insgesamt auf knapp 6 Millionen Franken.

Weitere Bereiche der Zusammenarbeit

In einzelnen Ländern Südamerikas engagiert sich die Schweiz punktuell auch in den Bereichen Umwelt und nachhaltige Produktion. Möglichkeiten für eine systematischere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wissenschaft und Technologie werden zurzeit geprüft. Dies ist ohne Zweifel ein zukunftsträchtiges Feld mit etlichem Potenzial, wenngleich die Ressourcen auch hier beschränkt sind.

Von wachsender Bedeutung ist nicht zuletzt die Zusammenarbeit im Justizbereich. Die rasche Zunahme der Aktivitäten der organisierten Kriminalität ist ein Faktor der Instabi-

lität in der Region und hat internationale Folgewirkungen. Die Schweiz ist unter anderem daran interessiert, ihren Finanzplatz vor Missbrauch zu schützen. Besonderes Augenmerk gilt dem Drogen- und Menschenhandel sowie der Geldwäscherei und der Korruption. Im Interesse einer effizienteren Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden wurden in den letzten Jahren mit einer ganzen Anzahl von Ländern Rechtshilfeabkommen abgeschlossen bzw. Verhandlungen vorbereitet.

Kultur und Bildung

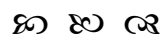
Die Präsenz der Schweiz in Südamerika hat auch ein kulturelles Gesicht. Der kulturelle Austausch und die Vermittlung des schweizerischen Kulturschaffens tragen wesentlich zur gegenseitigen Verständigung und zur Sichtbarkeit der Schweiz in der Region bei. Dies gilt in wohl noch grösserem Masse auch für die Schweizer Schulen, die in Brasilien, Chile, Kolumbien und Peru zu finden sind. Diese Bildungsstätten sind für die Vermittlung der Kultur, Werte und Traditionen der Schweiz von grosser Bedeutung. Als Orte der interkulturellen Begegnung bilden sie die Basis für Netzwerke, welche die Schweiz und ihre Partnerländer miteinander verbinden und auf die sich auch Politik und Wirtschaft stützen. Die Sicherung der Zukunft dieser Schulen stellt allerdings manchenorts eine Herausforderung dar. Der menschliche Faktor Orte mit Namen wie Nova Friburgo (Brasilien) und Nueva Helvecia (Uruguay), in denen oft noch schweizerisches Brauchtum gepflegt wird, verweisen auf die besondere Verbindung zwischen der Schweiz und Süd-

amerika als Folge der vergangenen Massenauswanderung. Allein in Argentinien und Brasilien leben noch heute 14'800 bzw. 13'500 Schweizer Staatsbürger. Einige der Landsleute, die sich im 19. oder 20. Jahrhundert in ihrer neuen überseeischen Heimat niedergelassen hatten, führten dort die Käserei oder andere landwirtschaftliche Innovationen ein. Wieder andere machten sich als Baumeister, Künstler oder Fussballspieler einen Namen. Einige südamerikanische Staatspräsidenten hatten Schweizer Vorfahren, so zum Beispiel Carlos Pellegrini und Nestor Kirchner in Argentinien, Eduardo Frei in Chile und Eduardo Schaerer in Paraguay.

Südamerika ist auch eine sehr attraktive Destination für Schweizer Touristen, die sich jährlich zu Zehntausenden in die Region begeben. Um das Wohl der Schweizerinnen und Schweizer vor Ort kümmern sich zehn Botschaften, zwei Generalkonsulate und etliche Honorarkonsulate. Sie leisten den Landsleuten insbesondere auch in akuten Krisen Beistand.

Ende des 20. Jahrhunderts hat sich die Wanderungsbewegung umgekehrt, und heute leben einige Zehntausend Südamerikanerinnen und Südamerikaner in der Schweiz. Ihre Gemeinschaften sind zumeist gut organisiert und integriert, und Eheschliessungen mit Schweizer Staatsangehörigen sind häufig.

Nah und zugleich fern – vieles verbindet Südamerika mit der Schweiz. Eine Erweiterung und Vertiefung der Beziehungen erfolgt zweifellos zu beiderseitigem Gewinn.



Brasilien – Partner für die nachhaltige Entwicklung

Perspektiven für brasilianisches Bio-Ethanol in der Schweiz

Rudolf BÄRFUSS*

Dieser Beitrag beschreibt den Ursprung und die heutige Spitzenposition der Bioethanolwirtschaft in Brasilien. Seit kurzem ist hier ein eigentlicher agro-energetischer Boom im Gange, der mehr und mehr ausländisches Interesse und Investitionskapital anzieht. Im zweiten Teil wird dargelegt, weshalb die Schweiz brasilianisches Bioethanol importieren sollte, wobei – im Sinne der nachhaltigen Entwicklung – bestimmte Umwelt- und Sozialfragen noch genauer abgeklärt werden sollten. Der Verfasser schlägt eine Ethanol-Studienreise nach Brasilien vor und postuliert aktive schweizerische Mitarbeit bei der Entwicklung eines Nachhaltigkeitslabels für Bioethanol.

Lange brasilianische Erfahrung

Bereits in den siebziger Jahren, als Folge des ersten Erdölshocks, begann Brasilien erneuerbare Treibstoffe zu fördern. 1975 schuf es das Programm „ProÁlcool“ mit dem Ziel, die extreme Erdölabhängigkeit des Landes zu verringern und Devisen zu sparen durch industrielle Gewinnung von Ethanol auf der Basis von einheimischem Zuckerrohr. Damals sorgte der Staat einerseits für die Beimischung von Ethanol (anhydriert) zum handelsüblichen Benzin (bis zu 25 %) und andererseits für die Entwicklung von neuen Motoren, die nur mit Alkohol (hydriert) betrieben werden konnten. In den achtziger Jahren war das Programm (dank staatlicher Intervention auch bei der Festsetzung der relativen Preise) recht erfolgreich.

Als aber nach einigen Jahren der Erdölpreis wieder zusammenfiel, als die Zuckerpreise stiegen und die Produzenten wieder auf die Herstellung von Zucker umstiegen, geriet ProÁlcool in die Krise und Ende der achtziger Jahre entstanden dramatische Versorgungspässe, welche das Vertrauen der Konsumenten in die Versorgungssicherheit von Ethanol stark beeinträchtigten.

Das Programm verschwand für einige Jahre fast völlig von der Bühne und die Verwendung von Alkohol als Treibstoff erlebte erst 2003 wieder einen Aufschwung, als Volkswagen do Brasil die *Flex Fuel-Technologie* entwickelte, einen modifizierten Motor, der dank einer neuen Sensorik mit Benzin oder Alkohol und mit jeder beliebigen Mischung der beiden Treibstoffe betrieben werden konnte. Mit dieser Wahlmöglichkeit (ohne Mehrpreis) kehrte das Vertrauen der Automobilisten zurück.

Neue Dynamik ab 2003

Zusätzlich zur nationalen Wiederbelebung durch die Flex Fuel-Entwicklung ist mit dem Inkrafttreten des *Protokolls von Kyoto* (Februar 2005) mit für die Industriestaaten verbindlichen Reduktionszielen für den Ausstoss von Treibhausgasen und insbesondere von CO₂ und durch den seit einiger Zeit *massiv angestiegenen Erdölpreis* jetzt ein regelrechter Boom für Biotreibstoffe entstanden. Weiteren Auftrieb erhält die brasilianische Zuckerwirtschaft dadurch, dass die WTO im Jahre 2005 den Export von subventioniertem Zucker aus der EU untersagte.

Zur Zeit sind sowohl der Zuckerpreis als auch der Ethanolpreis hoch, so dass die Zuckerplantagen, Zuckerfabriken und Alkoholdestillieren mit Volldampf laufen. Von der

* Schweizerischer Botschafter in Brasilien

gegenwärtigen gesamten Ethanolproduktion Brasiliens von rund 15,9 Mrd Litern wurden gemäss der Internationalen Energie-Agentur im Jahre 2005 allerdings erst 2,6 Mrd Liter exportiert, hauptsächlich nach Indien und USA. Die Binnennachfrage wächst rasant; bereits 76 % aller Neuwagen sind mit Fuel Flex-Motoren ausgerüstet; Tendenz steigend.

Brasilien ist heute weltweit Nummer 1

Heute ist Brasilien weltweit *der leistungsfähigste Hersteller von Bioethanol*. Nirgends wird dieser Biotreibstoff billiger hergestellt. Welches sind die massgeblichen Erfolgsfaktoren?

- Die Tropenpflanze Zuckerrohr ist der beste Ausgangsstoff wegen ihres hohen Zuckergehalts und wegen ihres hohen Ertrags (70 bis 90 Tonnen pro Hektar)
 - Viele brasilianischen Böden sind nahezu ideal für Zuckerrohrkulturen. Die derzeitige Zuckeranbaufläche beträgt 5,5 Mio Hektaren, etwa die Hälfte davon dient der Ethanolherstellung (ca 0,3 % der Gesamtfläche Brasiliens).
 - Die Fertilität des Bodens bleibt nahezu konstant. Nach fünf Jahren werden jeweils neue Zuckerrohrpflanzen gesetzt. Dazwischen erfolgt ein kurzer Fruchtwechsel mit dem Anbau von Leguminosen, die dem Boden Stickstoff abgeben.
 - Die klimatischen Bedingungen (Sonneninstrahlung, Niederschläge) sind in bestimmten Teilen des Riesenlandes ebenfalls hervorragend.
 - Ueber die Jahrhunderte, aber vor allem in den letzten Jahren, haben die brasilianischen Zuckerrohrproduzenten den Anbau perfektioniert (immer bessere Sorten, bessere Anbau- und Erntemethoden, reduzierter Einsatz von Dünger und Schädlingsbekämpfungsmitteln).
 - Landwirtschaftliche Forschung und Entwicklung haben in Teilbereichen Weltspitzenniveau erreicht.
- Auch die seit über dreissig Jahren in grossem Stil betriebene industrielle Destillation von Ethanol wird laufend optimiert und zunehmend computerisiert. Zur Zeit gibt es rund 350 Ethanolfabriken.
 - Die Nebenprodukte werden heute besser genutzt. Die Bagasse, früher trockenes faseriges Abfallprodukt, wird heute weiterverwendet. Sie wird zur Gewinnung der Prozessenergie für die Ethanolkonversion verfeuert (Dampf, Elektrizität). Heute ist es in modernen Anlagen sogar möglich, einen überschüssigen Teil dieser elektrischen Energie ins öffentliche Netz einzuspeisen. Die Vinasse, eine nährstoffreiche wässrige Lösung, Nebenprodukt der Ethanolherstellung, wird als wirksamer Flüssigdünger auf die Zuckerrohrfelder ausgetragen.
 - Relativ tiefes Lohnniveau
 - Einstweilen noch ausreichende Infrastruktur in den wichtigsten Anbaugebieten (Staat São Paulo und angrenzende Staaten)

Ein eigentlicher Boom ist im Gange

Einige sprechen bereits von einer planetaren energetischen Revolution und es wird zuweilen behauptet, die Biotreibstoffe könnten in absehbarer Zeit sämtliche fossilen Treibstoffe ersetzen. Sicher wachsen die Alkoholbäume nicht in den Himmel, aber es kann nicht bestritten werden, dass Bioethanol heute einen wichtigen Beitrag zur Entschärfung zweier grosser Probleme leistet, nämlich des *Treibhauseffekts* und der *Verknappung* und Verteuerung von *Erdöl*.

Die brasilianischen Zucker- und vor allem Alkoholhersteller fahren zurzeit fette Gewinne ein und investieren massiv in den Ausbau der Kapazitäten. Im Unterschied zum früheren Programm ProAlcool ist jetzt der Privatsektor die treibende Kraft. Gemäss der Wirtschaftszeitschrift „Exame“ werden im Jahre 2006 9,6 Mrd US Dollar in den Ethanolsektor investiert. Gleichzeitig läuft ein rasanter Konzentrationsprozess mit Fusionen und Uebernahmen. Mehr und mehr streben bishe-

rige Familienunternehmen an die Börse. Rund 100 neue Ethanolfabriken sind im Bau und bis im Jahre 2010 soll die gegenwärtige Ethanolproduktion von 15 Mrd auf 29 Mrd Liter ausgedehnt werden. Im Jahre 2014 würden dann etwa 5-7 Mrd Liter für den Export zur Verfügung stehen.

Die *Wachstumsperspektiven* sind in der Tat *günstig*, weil Brasilien mit seinen kontinentalen Ausmassen noch über enorme landwirtschaftlich ungenutzte Landflächen verfügt. Regierungsvertreter sprechen von 80 bis 100 Millionen Hektaren, wovon sich etwa 22 Millionen für den Zuckeranbau eignen sollen. Darüber hinaus sind weitere beträchtliche Produktivitätssteigerungen zu erwarten.

Der Zustrom *ausländischer Investoren* verstärkt den gegenwärtigen Boom. In den letzten Monaten war in der brasilianischen Presse von millionenschweren Engagements zu lesen. Der amerikanische Agrargigant Cargill hat vor wenigen Wochen eine grosse Ethanolfabrik übernommen, und sein Konkurrent Bunge dürfte bald einmal folgen. Die kanadische Gruppe Brascan und die französische Tereos verstärken ihre Aktivitäten und ein weiterer grosser Investor, George Soros, hat im letzten Februar eine Alkoholanlage in Minas Gerais gekauft. Bill Gates, Google, Danisco, Südzucker, Mitsubishi, Mitsui und weiteren ausländischen Unternehmen sagt man Investitionsabsichten nach. Dem Vernehmen nach mischen auch UBS und CS in diesem neuen Geschäft mit. Dabei gilt das ausländische Interesse anscheinend in erster Linie den Ethanolfabriken und weniger den Zuckerrohrplantagen (Arbeitsrecht, Bodenrecht?)

Vinod Khosla, ein kalifornischer Milliardär, investiert in die Ethanolforschung und verfolgt die brasilianischen Entwicklungen aus der Nähe. Bisher hat er sich finanziell in Brasilien nicht engagiert. Sein Ziel ist der Sprung zu den Biotreibstoffen der zweiten Generation, genauer zur Herstellung von *Ethanol aus Zellulose*. Mit heute bekannten Methoden ist das Aufbrechen der Zellulose-Moleküle energieaufwändig und teuer. Falls dieses Problem gelöst werden kann, werden sich

laut brasilianischen Forschern die Erträge von Ethanol aus Zuckerrohr verdreifachen.

Aus ökonomischer Sicht stellt die *künftige Entwicklung des Erdölpreises* den grössten *Unsicherheitsfaktor* dar. Der brasilianische Ex-Landwirtschaftsminister Roberto Rodrigues, einer der besten Kenner der Materie, ist der Auffassung, dass brasilianisches Ethanol auch bei einem bis auf 40 US Dollar fallenden Erdölpreis kompetitiv ist. Die Schaffung von leistungsfähigen internationalen Märkten für Ethanol ist jetzt vordringlich. Ethanol soll zu einer Commodity werden. Dafür braucht es zusätzliche Anbieter und Nachfrager.

Schwachpunkte

Bei allem Enthusiasmus erkennen führende brasilianische Unternehmer drei *Schwächen* für den Ethanolexport:

- Die prekäre *Transportinfrastruktur* wird in absehbarer Zeit zu einem Engpass für den Ethanolexport werden (lange vor Erreichen der Produktionskapazität). Heute wird der Treibstoff hauptsächlich auf der Strasse transportiert. Brasilien muss dringend Rohrleitungen und Eisenbahnlinien erstellen sowie Wasserwege und Häfen ausbauen.
- Die brasilianische *Forschung* und Entwicklung für Zucker- und Alkoholherstellung wird überwiegend von einigen privaten Unternehmungen getragen. Dafür werden rund 25 Mio US Dollar pro Jahr ausgegeben. Im Vergleich zu den eindrücklichen Anstrengungen der US-Regierung wird dies als ungenügend erachtet.
- *Fehlende Glaubwürdigkeit*: Bisher hat der Zuckerpreis die Alkoholproduktion bestimmt. Bei hohen Zuckerpreisen haben die Produzenten immer wieder den Alkoholausstoss zurückgefahren und es kam immer wieder zu sehr nachteiligen Versorgungsengpässen.

Um sich als Lieferant für den Weltmarkt zu qualifizieren, müssen die Hersteller langfristig planen, kontinuierlich produzieren, Lager

anlegen und naturbedingte Ernteschwankungen nach Möglichkeit ausgleichen. Die Nichteinhaltung von Lieferverträgen könnte sich für die Unternehmen und für das Land verheerend auswirken.

Soll die Schweiz brasilianisches Bioethanol importieren?

Ich meine ja, und zwar aus folgenden Gründen:

- Der Einsatz von Biotreibstoffen ermöglicht eine erhebliche Reduktion des Ausstosses von Treibhausgasen; er trägt dazu bei, die CO₂-Reduktionsverpflichtungen des Kyoto-Protokolls zu erfüllen. Bei Bioethanol aus Zuckerrohr beläuft sich die Reduktion auf fast 90 %.
- Auch eine bescheidene Reduktion der Erdölabhängigkeit ist geopolitisch ein Schritt in die richtige Richtung.
- Wenn die Schweiz ihre Absicht, dem Benzin 5 % Bioethanol beizumischen, umsetzt, ist sie auf Importe angewiesen. Eine nationale Herstellung wäre mit den heute verfügbaren Technologien mit Sicherheit viel teurer und die erforderlichen Kapazitäten könnten nur über eine längere Frist aufgebaut werden. Der gesamte Bedarf an Bioethanol wird sich auf ungefähr 150 bis 250 Mio Liter belaufen.
- Im Hinblick auf solche Importe hat der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zur Aenderung des Mineralölsteuergesetzes vorgelegt, die eine auf 12 Jahre befristete Steuerbefreiung für Biotreibstoffe vorsieht. Sie dürfte im Jahre 2007 in Kraft treten.
- Brasilianisches Bioethanol ist energetisch sehr effizient und preisgünstig. Angesichts der derzeit hohen Erdölpreise ist die Beimischung auch wirtschaftlich interessant.
- Der Bezug von brasilianischem Bioethanol kann einen zusätzlichen Zugang zu den aktuellsten internationalen Entwicklungsbestrebungen im Bereich von erneuerba-

ren Energien eröffnen, insbesondere auch im Hinblick auf Biotreibstoffe der zweiten Generation.

- Seit Jahrzehnten ist die bilaterale Handelsbilanz zwischen der Schweiz und Brasilien stark defizitär zulasten Brasiliens, ein Umstand, den uns unsere brasilianischen Gesprächspartner immer wieder in Erinnerung rufen. Da Agrarprodukte über 50 % der brasilianischen Exporte ausmachen und da die Aufnahmefähigkeit des kleinen schweizerischen Marktes für traditionelle Agrarerzeugnisse beschränkt ist, stellt der Import von Bioethanol eine ausgezeichnete Möglichkeit dar, den Handelsaustausch mit unserem wichtigsten lateinamerikanischen Partner zu verstärken.
- Damit konkretisiert die Schweiz ihre Absicht, die Beziehungen zu wichtigen Schwellenländern zu intensivieren; ganz im Sinne der Beschlüsse des Bundesrates anlässlich seiner Klausursitzung vom 18. Mai 2005 über die aussenpolitischen Prioritäten unseres Landes.

Einige Fragezeichen

Auch wenn der Einfluss von schweizerischen Ethanolbezügen auf die brasilianische Gesamtsituation marginal ist, gibt es in unserem Land doch eine Reihe von Fragezeichen, von Zweifeln und ernsthaften Vorbehalten, die einer sorgfältigen Prüfung bedürfen.

Im Sinne der nachhaltigen Entwicklung ist eine *positive ökologische Gesamtbilanz* von entscheidender Bedeutung. Sie ist fallweise auszuwerten, mit realistischen Annahmen und in Abhängigkeit vom Ausgangsrohstoff, von Anbau- und Herstellungsmethoden, von Transport und Distribution. Die Anforderungen an eine ökologische Gesamtbilanz der Biotreibstoffe wird der Bundesrat in einer Verordnung festlegen. Es wird erwartet, dass die Resultate eines entsprechenden aktuellen Forschungsprojektes Anfang 2007 vorliegen. Was die Energiebilanz anbelangt, schneidet brasilianisches Ethanol gut ab. Das haben bisherige, allerdings noch nicht umfassende, Life Cycle-Analysen bestätigt.

Bezüglich der *Umweltauswirkungen* von Zuckerrohranbau und industrieller Konversion sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Dass grossflächige Monokulturen die Biodiversität verringern, ist nicht zu bestreiten.
- Durch verbesserte Methoden ist die Belastung der Böden, der Gewässer und der Atmosphäre in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Die brasilianische Agrarforschung hat z.B. in der biologischen Schädlingsbekämpfung, bei der Fixierung von Stickstoff aus der Atmosphäre, bei der Bodenbearbeitung (*plantio direto*) und beim Fruchtwechsel (Leguminosen) spektakuläre Erfolge erzielt.
- Landnutzung: Direkter Druck des Zuckeranbaus auf den Amazonas-Regenwald kann aus klimatischen und Bodenfruchtbarkeitsgründen praktisch ausgeschlossen werden. Schwieriger ist indessen der indirekte Druck abzuschätzen, indem Zuckerrohrkulturen beispielsweise Soja-Pflanzungen Richtung Amazonien verdrängen. Da Brasilien, wie bereits dargelegt, über riesige ungenutzte Landflächen verfügt, sollte sich dieser Effekt in Grenzen halten. Voraussetzung dafür ist indessen der korrekte Vollzug der brasilianischen Gesetze.

Für die *soziale Dimension* der Nachhaltigkeit ergeben sich insbesondere folgende Forderungen und Fragestellungen:

- Kampf gegen noch immer vereinzelt bestehende sklavenähnliche Arbeitsverhältnisse und Kinderarbeit, gegen unhaltbare Wohnbedingungen der Saisonarbeiter und für den Gesundheitsschutz; Sicherstellung anständiger Löhne und Sozialleistungen.
- Mechanisierung: Falls die Zuckerrohrernte mit Erntemaschinen erfolgt, kann auf das sehr umweltschädliche Abbrennen der dünnen Blätter unmittelbar vor dem Schneiden des Zuckerrohrs verzichtet werden. Hingegen werden dadurch pro Erntemaschine 80 bis 200 unqualifizierte Arbeiter freigesetzt. Dieser Zielkonflikt

zwischen Umwelt und Beschäftigung kann mit einem schrittweisen langsamen Übergang zur Mechanisierung entschärft werden. So hat der Staat São Paulo für das Verbot des Abbrennens, d.h. de facto Mechanisierung, eine lange Frist, bis ins Jahr 2021, vorgegeben. Im Übrigen ist es generell so, dass verbesserte Techniken kurzfristig Arbeitskräfte freisetzen. Langfristig schafft aber der Strukturwandel neue Arbeitsplätze.

- Nahrungssicherheit: Brasilien produziert ausreichend Nahrungsmittel und hat hohe landwirtschaftliche Kapazitätsreserven. Die Ernährungssicherheit ist auf der Nachfrageseite anzugehen, mit Armutsbekämpfung, gerechterer Einkommensverteilung, Wirtschaftswachstum und zusätzlicher Beschäftigung.
- Struktur des Grundeigentums, Förderung der kleinen Familienbetriebe: Die hochtechnisierte Zuckerproduktion und Ethanolkonversion führt zu weiterer Konzentration. Schon heute haben Kleinbauern in diesem Geschäft keine Chance. Wahrscheinlich wird die dezentrale Herstellung von Biodiesel hier neue Möglichkeiten eröffnen.

Zwei Vorschläge zum Vorgehen

- 1) *Bioethanol-Studienreise nach Brasilien*: Eine Gruppe von Fachleuten aus der Schweizer Verwaltung, aus der Treibstoffwirtschaft und aus Umwelt- und Konsumentkreisen reist Anfang 2007 nach Brasilien, um die oben erwähnten Fragestellungen vor Ort vertieft zu prüfen. Mit Hilfe einer wissenschaftlich fundierten Vorbereitung und einem massgeschneiderten Programm können während eines etwa zehntägigen Aufenthalts in den wichtigsten Anbau- und Verarbeitungsgebieten die heutigen brasilianischen Ethanol-Realitäten kennen gelernt werden. Im Vordergrund stehen dabei Besuche von Zuckerrohrplantagen, Zucker- und Ethanolfabriken, öffentlichen und privaten Forschungsstätten sowie Infrastruktur-Anlagen. Ebenso sind intensive

Kontakte mit Wissenschaftlern, Vertretern der Zivilgesellschaft und des Business vorzusehen. Dabei könnten Möglichkeiten einer engen technologischen Kooperation auch im Hinblick auf die Entwicklung von Biotreibstoffen der zweiten Generation ausgelotet werden. Die schweizerische Botschaft in Brasília ist willens und in der Lage, alle erforderlichen Türen zu öffentlichen und privaten Stellen zu öffnen und die Gruppe vor Ort tatkräftig zu unterstützen.

- 2) *Mithilfe zur Schaffung eines Bioethanol-Labels:* Die Schweiz (namentlich das seco) hat in sogenannten multi stakeholder Prozessen bei verschiedenen Rohstoffen und Commodities wie Tropenholz (Forest Stewardship Council), Kaffee, Soja, Palmöl wertvolle Pionierarbeit für die Schaffung von Nachhaltigkeitslabels geleistet. Ähnliche Bestrebungen laufen auch für Baumwolle. Für Bioethanol gibt es in Brasilien fast keine konkreten Vorarbeiten zur Einführung eines Nachhaltigkeitslabels. Hervorzuheben ist allerdings das Institut Ekos in São Paulo, das zusammen mit der EMPA und unterstützt vom seco, methodische Vorarbei-

ten und partielle Life-Cycle Analysen vorangetrieben hat, wodurch wichtige Elemente für ein Nachhaltigkeitslabel erarbeitet wurden. Auf dieser Schiene ist fort zu fahren, denn wir sollten uns zum Ziel setzen, mit den brasilianischen Partnern eine Art Swiss Bioethanol zu definieren, gewissermassen ein Bioethanol SUPER, nun aber nicht zur Steigerung der Oktanzahl, sondern zur Sicherung der ökologischen und sozialen Klopffestigkeit bzw. Verträglichkeit.

Dabei sollten bestehende Labels und andere aktuelle Bestrebungen, z. B. des „European Environment Bureau“, nach Möglichkeit berücksichtigt werden. In den Niederlanden scheinen bereits gesetzliche Bestimmungen zu bestehen, wonach importierte Bioenergie nach Nachhaltigkeitskriterien zertifiziert sein muss.

Abschliessend möchte ich meiner festen Überzeugung Ausdruck geben, dass im Gebiet Biotreibstoffe grosse Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Brasilien liegen. Die Botschaft freut sich, hierbei kräftig mit anzupacken.



La décentralisation dans les Andes ou l'art d'accompagner un processus

Laurent THÉVOZ*

Cet essai fait le point, après plus d'une décennie d'appui de part de la Direction du développement et de la coopération (DDC) aux processus de décentralisation dans les pays andins, sur les stratégies mises en œuvre et les leçons qui peuvent en être tirées. Pour avoir été directement impliqué dans un processus particulièrement radical de décentralisation aux niveaux régional et local en tant que consultant de la DDC en Bolivie, je porterai un regard à la fois critique et complice. Au moment où la globalisation de l'économie renforce la centralisation, il paraît essentiel de se pencher sur un mouvement inverse, qui (re)donne au local et au social tout son sens.⁹¹

1 Éléments du contexte général des réformes de l'Etat dans les Andes

La première génération de réformes de l'État a eu pour objectif central, dans les années 1980-90, de rétablir certains équilibres macro-économiques pour assurer une plus grande stabilité, ceci après plus d'une décennie «d'argent facile» ou de troubles sociaux (Pérou). Après une seconde génération de réformes – dont la décentralisation a fait partie – il est apparu que la question de la pauvreté n'était de loin pas résolue. Il en résulte qu'actuellement, les Etats andins doivent répondre aux attentes de leurs populations, stimulées par les succès de la décentralisation, ainsi qu'aux objectifs du Millénium proposés par la communauté internationale. Tous partagent cependant un même défi: comment réduire la pauvreté, massivement et rapidement?

* Adjoint scientifique à la Communauté d'Études pour l'Aménagement du Territoire – C.E.A.T., à Lausanne; laurent.thevoz@epfl.ch

⁹¹ Les allusions à la réalité helvétique, qui parsèment ici ou là ce texte, sont destinées à mieux faire «sentir» et illustrer les dimensions des enjeux en présence. Elles ne sont donc ni des parallèles ni des similitudes avec la Suisse.

2 La décentralisation dans les pays andins

La décentralisation est souvent définie comme une nouvelle répartition du pouvoir politique et un transfert de ressources publiques de libre disponibilité en faveur de collectivités locales. Elle est apparue comme une réforme de l'État qui pouvait contribuer directement à la réduction de la pauvreté à travers la poursuite de deux objectifs interdépendants: la consolidation de la démocratie et une gestion publique responsable (accountability). Sa mise en place et sa consolidation impliquent, dans son sillage, la mise en œuvre progressive d'autres réformes en matière de fiscalité, de politiques sociales, d'organisation des systèmes administratifs, de législation des partis politiques, etc..

La décentralisation est une réforme stratégique puisqu'elle propose une redistribution du pouvoir en faveur des régions et des localités. Il en résulte une perte de contrôle du gouvernement central. Il n'est donc pas étonnant qu'elle soit controversée et politisée, ce d'autant plus qu'elle est, à tort ou à raison, régulièrement accusée de vouloir occulter d'autres objectifs comme la réduction des dépenses publiques et du rôle de l'État, la privatisation des services sociaux, etc..

Les conditions spécifiques à chaque pays sont déterminantes pour définir le contenu précis

et le rythme des différents processus de décentralisation. Ils ont néanmoins en commun de lier étroitement «gouvernance» et «réduction de la pauvreté» et devoir répondre à la même interrogation: quelle gouvernance pour quelle efficacité de l'action publique?

3 Une illustration au travers du cas bolivien

Puisque la diversité des processus nationaux empêche d'en faire une présentation globale, nous avons opté ici pour les illustrer à travers le cas bolivien. Il est exemplaire tant par sa durée et sa radicalité que par ses protagonistes, ses rebondissements et ses résultats.

3.1 Quelques caractéristiques de la décentralisation en Bolivie

Le processus bolivien de décentralisation peut faire état, à partir de la promulgation de la loi de participation populaire, de toute une série d'innovations majeures qui ont fait date dans le domaine. Citons notamment:

- la méthode de «choc»: l'application d'une réforme «sociale» sans aucun projet-pilote ou essai préalable; le pays a été municipalisé d'un jour à l'autre (le 1er juillet 1994);
- l'institutionnalisation du contrôle populaire sur la gestion publique locale, par la reconnaissance des organisations sociales traditionnelles et l'attribution à celles-ci d'un réel droit de regard; elles sont des partenaires incontournables des autorités municipales élues;
- le transfert direct de ressources financières nationales allouées aux municipalités;⁹²
- la généralisation progressive du budget participatif, sous la pression de la mobilisation sociale, dans la presque totalité des municipalités du pays;

⁹² Une partie des impôts nationaux, payés par les contribuables, est versée directement et quotidiennement aux municipalités, via les banques privées qui font office d'agent de rétention.

- les nombreuses initiatives locales de promotion de l'économie, qui ont relancé de manière très concrète et abrupte la question du rôle de l'État en matière économique.

Le processus a conduit à d'autres modifications légales majeures, qui complètent la décentralisation, comme en particulier:

- l'adoption d'une nouvelle loi des partis politiques qui permet l'inscription de listes de citoyens sans affiliation partisane, tant au niveau local et régional que national;
- l'accroissement des transferts financiers aux municipalités, dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté partiellement financée par l'initiative HIPC.⁹³

3.2 Les faits saillants du processus de décentralisation et sa gouvernance

La décentralisation a été lancée, après plus d'une décennie de dictature militaire, au début des années '80 avec la création d'une dizaine de municipalités urbaines par un gouvernement démocratique qui venait d'être installé suite à la pression des mouvements sociaux. Entre 1984 et 1994, ces mêmes mouvements sociaux ont revendiqué, cette fois contre l'opinion des partis politiques, l'autonomie des 9 départements du pays. Ce processus a culminé, en 1994, avec la «Loi de participation populaire» qui municipalisa le pays. Cette loi est considérée comme faisant partie du patrimoine national, tant son acceptation sociale est profonde.

Le processus vient tout récemment de connaître un nouveau rebondissement. Les mouvements régionalistes de l'Est du pays ont obtenu, grâce à une mobilisation sociale exemplaire, l'organisation d'un référendum sur l'autonomie régionale, en juillet 2006.⁹⁴ Ce projet compte, cette fois, avec un ample appui des forces politiques et sociales du pays.

⁹³ "Highly Indebted Poor Countries Initiative": initiative multilatérale de désendettement.

⁹⁴ Le vote sur le statut d'autonomie régionale était défavorable dans cinq sur neuf départements du pays, et favorable dans quatre départements.

Le processus bolivien de décentralisation est une «pure production nationale». Au plan politique, le processus a été conduit et rendu possible sous la seule responsabilité des représentants des partis politiques boliviens et ceux des mouvements sociaux. Au plan technique, les propositions de lois ou d'autres décisions administratives ont toutes été conçues par des experts nationaux et les responsables de la gestion publique. Cette réforme n'a pas été induite, contrairement à d'autres pays, par l'exécutif national et la coopération internationale. Les appuis extérieurs ont été significatifs, mais ils se sont limités à appuyer la mise en œuvre d'une réforme voulue, conçue et décidée par la Bolivie. La DDC, quant à elle, a assumé un rôle pionnier, puisqu'elle a contribué au processus dès ses tous premiers pas.

3.3 La décentralisation et la réduction de la pauvreté

Si la pauvreté est un problème multidimensionnel,⁹⁵ alors la question de «comment mesurer les effets de la décentralisation?» pour en évaluer les impacts reste une gageure. Il est par contre plus aisé d'établir les relations entre la décentralisation et des changements dans la dynamique générale du développement d'un pays, en particulier par le biais de ses contributions à la démocratisation et des performances des services publics.

Dans le cas de la Bolivie, les phénomènes suivants rendent compte de ces apports:

- L'appropriation complète de la décentralisation par la population est un indice très clair de la capacité de cette réforme à répondre à ses besoins prioritaires, ainsi que de son irréversibilité.
- L'accroissement massif des investissements des municipalités pour des besoins

de première nécessité, priorisés par la population locale: eau, éducation, santé, communication, électricité. Les dépenses réalisées par les municipalités avec leurs ressources propres ont ainsi passé de moins de 30 millions de dollars en 1993, dans les quelques municipalités urbaines qui existaient alors, à près de 800 millions de dollars pour la seule année 2005 dans les 327 municipalités existantes.

- La généralisation des budgets participatifs,⁹⁶ en réponse à une demande sociale pressante, est un autre indice manifeste du pouvoir grandissant (empowerment) de la population en matière de gestion des affaires locales.
- L'affirmation et le renforcement des différentes identités culturelles grâce en particulier à des interventions municipales en nombre toujours croissant.
- Les très nombreuses initiatives des municipalités en matière de promotion économique, tant urbaines que rurales, pour répondre à d'insistantes pressions locales.
- La capacité des autorités municipales qui ont pu négocier par deux fois et avec succès avec des entités nationales (le gouvernement, les partis, les syndicats et le secteur privé), au travers de leur organisation nationale, leur accès à de nouvelles ressources financières dans le cadre de la politique nationale de réduction de la pauvreté.

Il est bien entendu que ce profond remaniement des structures de l'État bolivien n'a pas été sans rencontrer des difficultés, parfois importantes. Ainsi des mouvements sociaux se sont longtemps opposés à la première loi, avec la complicité de partis politiques; et les

⁹⁵ La compréhension de la pauvreté s'est profondément modifiée, pour ne plus être considérée comme un simple «différentiel de ressources», mais bien comme un phénomène multidimensionnel, où le respect des droits humains et des droits politiques occupe une place centrale dans l'amélioration des conditions de vie de la population.

⁹⁶ Modalité de gestion locale, – popularisée par l'expérience de la ville de Porto Alegre au Brésil – selon laquelle la population est associée annuellement à la définition et à la mise en œuvre des priorités de développement, lui offrant donc une manière de participer à la gestion publique qui va bien au-delà de la démocratie représentative.

différents gouvernements suivants n'ont pas tous été très empressés à la mettre en œuvre.

Au plan opérationnel, il existe de nombreux sujets de préoccupation. Certaines manifestations obligent à faire preuve d'un optimisme mesuré, comme par exemple:

- la capacité technique limitée des administrations municipales; les études de faisabilité et l'exécution des projets municipaux laissent trop souvent à désirer.
- «l'imperméabilité» des services de santé et d'éducation face aux demandes de la population, en général en raison de leur centralisation encore excessive.
- la confiscation, par des élites locales, du pouvoir politique au niveau municipal qui lèse en particulier les intérêts des groupes indigènes et des femmes, et qui n'a pas su empêcher la corruption locale.
- La faiblesse de la pression fiscale municipale.
- La question de la gestion durable des ressources naturelles qui reste un défi majeur d'un système décentralisé, en Bolivie aussi.
- l'hyperpolitisation de la gestion locale qui conduit à une instabilité chronique de certaines autorités et administrations municipales.

3.4 *Appréciation générale*

La décentralisation en Bolivie a été rendue possible grâce à la capacité des principaux acteurs impliqués à se mettre d'accord sur le contenu de cette réforme, sur sa mise en œuvre et son approfondissement. Ils ont permis la mise en place pacifique et progressive d'une réforme très sensible politiquement, que la population s'est très largement appropriée.

En retour, la nouvelle répartition du pouvoir contribue directement à un approfondissement du système démocratique et à la consolidation de la gouvernance en faveur d'une

politique de réduction de la pauvreté. L'actuel président de la République, Evo Morales, issu d'un mouvement social né au niveau municipal, en est un protagoniste de tout premier plan.

4 **Les contributions de la DDC à la décentralisation dans les Andes.**

4.1 *Quelles raisons poussent la DDC à appuyer la décentralisation et les structures locales de gouvernement?*

La DDC appuie, de manière générale en Amérique latine, les réformes de l'Etat qui peuvent contribuer de manière particulièrement significative à la réduction de la pauvreté.⁹⁷ La décentralisation est l'une d'entre elle puisqu'elle contribue directement à:

- *l'empowerment* des acteurs locaux, et dans toute la mesure du possible, des plus défavorisés. Ce facteur est un élément central pour qu'ils puissent:
 - a) consolider leurs propres capacités d'action et leurs stratégies de développement
 - b) avoir accès à, et tirer parti des opportunités offertes par des services publics, après avoir pu les orienter en fonction de leurs besoins prioritaires.
 - c) assurer la durabilité institutionnelle et la gouvernance des actions de développement en faveur des populations défavorisées
- la *participation* des acteurs locaux aux processus de décision. La décentralisation rapproche la population des instances publiques de décisions. Elle implique en retour leur organisation pour promouvoir collectivement leurs intérêts.

⁹⁷ Pour plus de détail, voir le document de la DDC «Lateinamerika bei der Reduktion der Armut unterstützen. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika: Mittelfrist-Strategie 2002-2010 der DEZA»

- *l'appropriation* des réformes par ses propres bénéficiaires est essentielle pour assurer leur réelle mise en œuvre, une fois obtenu qu'elles répondaient bien à leurs attentes.

Ensemble, ces conditions favorisent l'accès des plus défavorisés à des services publics qui répondent à leurs besoins et à leurs moyens.

4.2 «Comment» la DDC appuie-t-elle la décentralisation pour «faire la différence»?

L'opportunité et le contenu proprement dit de la décentralisation (le «quoi faire?») sont des sujets qui constituent des domaines de la souveraineté nationale par excellence. Mais qui se reflètent également dans l'expertise internationale et multilatérale. Une des premières leçons que la DDC peut tirer de son appui à la décentralisation est plutôt l'importance du «comment faire?». Dans cette optique, et après avoir commencé par une première génération de projets d'appui à la planification locale, communale ou micro-régionale, la DDC a mis en place des programmes portant sur le développement de la capacité des acteurs locaux (empowerment) et de la production locale de richesse (promotion économique).

Les éléments mis en évidence ci-après constituent autant de leçons tirées de l'expérience pour qu'un donateur comme la DDC soit à même d'offrir des appuis relatifs au «comment faire?» qui puissent de plus «faire la différence».

4.2.1 La place centrale de l'accompagnement du processus de décentralisation

Le souci du «comment faire?» renvoie en premier lieu à comment appuyer un processus pour en faciliter le déroulement. Trois domaines d'appui apparaissent comme prioritaires.

Le premier a trait au soutien aux acteurs locaux directement impliqués (empowerment) pour qu'ils puissent participer pleinement et être inclus, à égalité de conditions et de capacité de négociation, au processus de réforme. Les communautés rurales, les acteurs les plus

faibles au niveau du «policy dialogue» et de la gestion publique, doivent donc faire l'objet d'une attention spéciale.

Le développement de propositions thématiques en relation avec la nouvelle répartition et l'exercice du pouvoir est un second domaine d'appui. Leur contenu doit être impérativement le fait d'experts nationaux qui s'inspireront en particulier d'initiatives locales innovantes (best practices) pour proposer leur diffusion et institutionnalisation.

Et finalement, la progression de la réflexion collective complète les deux premiers domaines pour consolider ce processus. Elle inclut la promotion systématique d'un dialogue de qualité entre les acteurs impliqués. Et elle passe par des appuis à différents niveaux administratifs (local, régional et national) et à différents stades du processus (travaux techniques préparatoires, concertation politique, stratégie nationale de mise en œuvre, mise en œuvre à l'échelle municipale, évaluation, etc.).

L'accompagnement d'un tel processus n'est pas exempt de risque pour une agence comme la DDC. Il lui faut d'abord trouver le juste équilibre entre l'appui aux entités publiques et aux organisations sociales. La construction d'institutions publiques plus inclusives et équitables plaide pour un soutien des structures étatiques. Cette option n'est de loin pas à l'abri d'une confiscation du pouvoir par les élites, tant locales que nationales. Le souci de promouvoir une gouvernance effective implique donc un renforcement parallèle de l'Etat et de la société civile.

La dimension politique de la décentralisation en rend l'issue incertaine et son rythme imprévisible. Le choix des partenaires, du moment et des thèmes d'appui est dès lors essentiel et délicat. Il s'agit en particulier de trouver, à chaque fois, «ce» qui peut faire avancer les acteurs dans une réforme qui nécessite de toute façon beaucoup de temps. Car «la transformation s'étend dans la durée,

et c'est de cette continuité que vient l'effet».⁹⁸
Coopérer avec des élues et les élus politiques:

La décentralisation implique pour la DDC de devoir collaborer, au niveau local, avec des autorités politiques élues (le maire et les conseillers municipaux) au lieu de communautés rurales, politiquement isolées. La compréhension de la dynamique politique dans laquelle ces autorités se trouvent impliquées – elles poursuivent de légitimes intérêts politiques (être réélues) ou parfois des avantages plus personnels – est alors essentielle.

Les responsables de la DDC doivent faire preuve à la fois de compréhension et d'exigence pour négocier de réels partenariats autour de priorités communes avec ces autorités élues. Notre culture politique présente dans ce sens un atout considérable. Il ne faut cependant pas négliger le risque nouveau d'être «prisonnier» de ces accords, lorsque l'on cautionne, même indirectement, des agissements de la part d'autorités politiques municipales discréditées qui sont contraires aux principes de la coopération.

Au niveau national, la conduite d'une réforme de l'État comme la décentralisation donne inévitablement lieu à des enjeux politiques très importants (souvenons-nous de notre RPT).⁹⁹ La participation d'un donateur extérieur au dialogue politique national en est d'autant plus sensible. La DDC, traditionnellement engagée en faveur de la défense des intérêts des communautés rurales et soucieuse d'aucune intromission dans les affaires nationales, dispose alors d'un atout considérable au moment de faire activement état de ses «bons offices».

⁹⁸ François Julien «Traité de l'efficacité» Grasset, Paris, 1996, page 71

⁹⁹ Réforme de la Péréquation financière et de la répartition des Tâches entre la Confédération et les cantons. Cette réforme nous livre une bonne illustration du temps et des conditions politiques nécessaires à ce genre de décision.

4.2.2 *Les budgets participatifs et la gestion locale transparente.*

Cette pratique, qui tend à se diffuser dans tous les pays (y compris dans notre premier monde), est une des clés de voûte de toute tentative de décentralisation. Elle propose d'associer les populations locales à la définition des priorités de développement, c'est-à-dire ex-ante. C'est là sa nouveauté aussi pour nous Suisses, habitués aux référendums financiers ex-post. Elle réserve une place privilégiée aux groupes défavorisés pour que leurs priorités soient systématiquement incorporées dans les budgets municipaux. Car comme le disait un élu bolivien, «ce qui n'est pas dans le budget n'existe pas!». L'expérience montre bien que le risque est grand sinon que des élites locales ne confisquent les nouvelles compétences et ressources financières à leur seul profit. Il s'agit là d'un nouveau mécanisme social, local et durable de monitoring de la gestion publique décentralisée.

Pour la DDC, la question délicate est celle de savoir si, dans la foulée des opérations de soutien du budget national (sous la responsabilité du Secrétariat d'Etat à l'économie, seco), elle va faire de même pour les budgets locaux, transférant des ressources directement sur les comptes bancaires des municipalités. Et renonçant, du même coup, à mettre en œuvre elle-même des projets dans ses secteurs traditionnels d'appui comme ceux de l'eau, des routes, etc.. Ce sont en effet des domaines de compétence par excellence des autorités locales.

4.2.3 *D'autres modalités confirmées dans leur importance.*

D'autres modalités d'appui existantes gagnent encore en importance quand il s'agit de consolider le «comment faire?». Nous ne les évoquerons ici que brièvement, en signalant des questions que la décentralisation soulève lors de leur application.

- L'importance de considérer la question de la mise en œuvre, dès la phase de conception (le comment? versus le quoi faire?)

Une réforme comme la décentralisation implique nécessairement une préparation importante de sa mise en œuvre. C'est là que toute la longue expérience acquise au niveau local par la DDC peut alors «remonter» pour proposer aux législateurs et aux administrateurs nationaux des solutions testées sur le terrain ou bien pour attirer leur attention sur des difficultés insoupçonnées. Mais jusqu'où la DDC doit-elle appuyer des solutions locales et à partir de quand doit-elle plutôt contribuer à un changement «des règles du jeu»? A quoi bon, par exemple, promouvoir la meilleure formation possible d'administrateurs locaux, si ils sont constamment remplacés pour des raisons partisans.

- L'importance du contexte local pour répondre à sa diversité.

Le «local» est divers et chaque «lieu» a son histoire. Notre propre culture, et surtout la reconnaissance du «droit à la différence» des groupes culturels, permettent à la DDC de mieux répondre aux attentes des acteurs locaux. Bien sûr que, à force de privilégier le génie des lieux, la DDC doit se demander à partir de quand il est préférable de relever un défi d'une toute autre nature: appuyer la décentralisation d'un pays entier? Car tous les pays n'ont pas la même tolérance pour «l'exception appenzelloise».¹⁰⁰

- Renouveler l'application du principe de subsidiarité et mieux répondre à la demande

Avec la décentralisation, les collectivités locales des Andes disposent maintenant de moyens financiers, même si très limités, et surtout d'un pouvoir de décision pour les allouer et en faire un usage efficient et transparent (accountability). Elles sont donc des partenaires desquels la coopération peut attendre un minimum de responsabilité. Cependant, leur volonté de mener une politique en faveur des groupes défavorisés est loin

¹⁰⁰ Rappelons que dans ce canton, le droit de vote des femmes leur a été finalement octroyé sur pression de la Confédération et bien après que tous les autres cantons suisses aient fait le pas!

d'être une évidence en raison même des intérêts en jeu, en Bolivie comme en Suisse.¹⁰¹

Le contexte de la coopération a évolué, englobant de plus en plus, au-delà d'une dimension purement technique, des questions touchant des valeurs fondamentales, telle que la bonne gestion des affaires publiques. Le principe de subsidiarité veut alors que ce soient les autorités locales qui fassent preuve de leur détermination politique à réduire la pauvreté pour être des partenaires de la DDC. Cela implique le risque qu'on soit confronté, si elles ne remplissent pas leurs engagements, à la question d'un retrait. Une question toute nouvelle pour la DDC.

- Parier pour le «Learning by doing».

Le pari qui veut qu'il faut commencer par faire confiance à la capacité des acteurs locaux,¹⁰² bien entendu en les encadrant et en les appuyant, a l'avantage de mettre en pratique le principe de subsidiarité. Mais la question demeure: «et si les autorités locales n'étaient pas à la hauteur de la confiance qui leur a été faite? » Le constat de leurs manquements ne permettra que des réactions exposé, comme dans tout véritable processus de décentralisation. La DDC est-elle prête à prendre ce genre de risque?

Conclusions

Au fond, les apports techniques que la DDC fournit traditionnellement aux acteurs locaux, dans des domaines tels que l'ingénierie agricole, forestière ou hydraulique, ont longtemps pu être gérés à bonne distance des en-

¹⁰¹ Voir par exemple, la question du tarif unique des cotisations maladies en Suisse et leur non proportionnalité face aux revenus!

¹⁰² Un des pièges bien connus de la décentralisation est l'argument selon lequel, elle ne doit être mise en pratique qu'après que les acteurs locaux aient acquis les capacités de gestion nécessaires. Les promoteurs de cette stratégie se gardent bien de dire comment elle devrait être mise en pratique. Sachant que les Etats centraux devraient se charger de cette tâche. Eux qui ont, des décennies durant, démontré les limites de leur propre capacité.

jeux politiques prévalant dans les pays bénéficiaires puisque ces enjeux se situaient essentiellement au niveau des capitales.

Avec les processus de décentralisation, l'art du politique commence à s'enraciner dans le terreau des acteurs locaux. Dès lors, les interlocuteurs locaux de la DDC acquerrant une légitimité et une marge de manœuvre significative, la dimension politique des actions techniques (choix de priorités, mode de financement, intégration de la culture et des intérêts locaux, etc.) ne peut dorénavant plus être esquivée, et ce même au niveau local.

Pourtant, il n'est pas question que la DDC cherche à influencer une ligne politique, pas plus qu'elle ne peut prétendre agir sur l'organisation et le fonctionnement politico - institutionnel comme on agit sur un bassin versant ou une aire forestière. En reprenant la

distinction classique que font les anglosaxons entre *politics*¹⁰³ et *policy*,¹⁰⁴ on doit souligner que la *politics* n'est pas l'affaire de la coopération au développement. En revanche, les conditions d'une action efficace des institutions politiques locales nouvellement créées peuvent et doivent faire l'objet d'apuis experts: des polices efficaces supposent des institutions responsables. Car «rien n'est possible sans les hommes, ni durable sans les institutions» (Jean Monnet).

S'il n'y a pas lieu que la DDC interfère dans les choix politiques des citoyens ou de leurs autorités, il n'en reste pas moins essentiel qu'elle les aide à améliorer les conditions sociales et institutionnelles découlant de ces choix et de leur bonne mise en œuvre. Avec la décentralisation, la DDC doit donc ajouter une culture de la transformation (politico - institutionnelle) à sa traditionnelle culture de l'action (technique).



¹⁰³ la politique politicienne, les enjeux de pouvoir, et les délibérations relatives aux choix de société

¹⁰⁴ les politiques publiques, c'est-à-dire l'action concrète de l'Etat

Vers une politique scientifique et technologique bilatérale

Claudio FISCHER*

Le savoir est un facteur de production, de développement, de liberté individuelle, mais aussi de cohésion sociale. Petit pays dans ce monde globalisé, la Suisse a un intérêt majeur à contribuer au développement du savoir si elle veut rester un pays avec une capacité de recherche et développement de haut niveau. Elle le fait au niveau multilatéral, surtout européen. Elle devra le faire au niveau bilatéral, surtout extra-européen. Les travaux entrepris durant la période 2004-2007 doivent permettre la formulation d'une stratégie 2008-2011 que le Conseil fédéral présentera au Parlement en 2007. Les mesures proposées doivent permettre une approche structurée de la coopération scientifique et technologique entre les hautes écoles suisses et celles des pays et régions prioritaires. L'objectif est de créer de vraies traditions d'échange et de coopération à grande valeur ajoutée.

Focalisée sur l'Europe, la politique multilatérale scientifique et technologique investit massivement dans le cadre des programmes de l'Union Européenne (6e programme-cadre) et d'institutions scientifiques intergouvernementales (ESA, ESO, CERN etc.). Le multilatéral, surtout européen, reste une priorité pour la Suisse. Il dispose aujourd'hui de plus de 97%¹⁰⁶ des ressources publiques mises à disposition pour la coopération internationale. Le positionnement au sein de l'Union Européenne est une ambition importante de la Suisse; c'est pourquoi la coopération politico-scientifique, la mise en œuvre de projets et le financement de collaborations privilégiées avec certains pays européens sont prioritaires.

Toutefois, considérant le développement globalisé du savoir, le multilatéral et l'Europe aujourd'hui ne suffisent plus à satisfaire les intérêts de la Suisse.

Hormis l'Europe, certains pays/régions offrent un potentiel scientifique et technologique sous-estimé et souvent sous-exploité: il en va ainsi de certains pays d'Asie (Chine, Inde, Japon, Corée du Sud), d'Afrique (Afrique du Sud) et d'Amérique latine (Chili, Brésil). Dans le but d'éviter de se limiter à de simples échanges individuels qui restent peu constructifs et peu durables, il est nécessaire de proposer une stratégie structurante de politique scientifique et technologique bilatérale. Cette politique bilatérale doit se vouloir cohérente, efficace et sélective, permettant de concentrer les capacités de coopération sur des thèmes et des pays/régions. Elle doit aussi s'intégrer dans la politique internationale de la Suisse, tout en l'appuyant.

Les niveaux de coopération

Trois niveaux sont identifiés qui peuvent développer ou stimuler la coopération scientifique et technologique internationale:

S to S- *De scientifique à scientifique*: le niveau de coopération le plus dense, très individuel. Il naît le plus souvent sur la base de connaissances personnelles ou d'opportunités ponctuelles.

* Formations à l'Université de Lausanne et l'IDHEAP, 1992-95 Secrétaire du Mouvement européen suisse, ensuite responsable des programmes de coopération Suisse-UE en matière d'éducation, conseiller scientifique et technologique, et depuis 2002 chef de l'unité Coopération bilatérale de recherche, Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche.

¹⁰⁶ Environ 500 millions de francs en 2006.

U to U- *D'université à université*: ce niveau reflète des choix stratégiques et peut faciliter la coopération au niveau "scientifique à scientifique". La coopération interinstitutionnelle concerne soit l'université en tant que telle, soit une faculté ou un institut.

G to G- *De gouvernement à gouvernement*: ce niveau reflète la volonté politique de mettre en œuvre une stratégie qui vise à renforcer la coopération avec certains pays ou régions choisis conjointement avec les acteurs universitaires. Au regard du système suisse, il s'agit d'un niveau subsidiaire qui doit intervenir uniquement pour faciliter la coopération, en particulier au niveau U to U. Les accords gouvernementaux apparaissent comme un "passage obligé", nécessaire à la mise en œuvre de projets de coopération communs de grande envergure, notamment pour les pays dont les fonds de recherche sont gérés au niveau gouvernemental. Une attention particulière lors de la mise en place de la stratégie doit être accordée aux possibilités de partenariat public-privé.

Le moment est venu pour la Suisse d'intervenir au niveau G to G pour créer les conditions cadre nécessaires au développement d'une véritable stratégie de coopération bilatérale U to U hors de l'Europe favorisant le développement scientifique, technologique et économique de la Suisse. La Confédération pourra le faire par la:

- Conclusion d'accords politiques de coopération scientifique et technologique avec des pays choisis et sous des formes adaptées (Accord, Memorandum of Understanding, Déclaration d'intention, etc.);
- Fixation des principes pour une coopération scientifique et technologique durable et pour sa mise en œuvre;
- Mise à disposition des ressources aux hautes écoles afin de développer des collaborations dont les entreprises suisses peuvent également en tirer profit.

Il s'agit d'un processus à moyen et long terme qui a démarré en 2004 et dont la première

phase se terminera fin 2007. Pour la période 2008-2011 il s'agira de soutenir la coopération ciblée avec des pays prioritaires choisis. C'est la période couverte par le Message du Conseil fédéral aux chambres sur la formation, la recherche et l'innovation 2008-2011. Cette action pourra être développée ultérieurement à partir de 2012.

Les conditions de réussite de la coopération scientifique et technologique bilatérale

Les conditions générales nécessaires pour une coopération scientifique bilatérale de qualité sont les suivantes:

- Elle doit correspondre aux intérêts des pays concernés.
- Elle doit correspondre aux stratégies des hautes écoles suisses et à un intérêt institutionnel manifeste et réciproque.
- La coopération bilatérale se fonde sur le principe de l'excellence scientifique.
- Elle repose sur des contributions financières des deux pays/régions partenaires, suivant une logique de «matching fund». A l'opposé des activités de la DDC, il ne s'agit donc pas d'aide au développement, mais d'une coopération fondée sur la réciprocité, notamment financière.
- Elle se construit dans une logique de programmes/projets qui doivent comprendre, dans la mesure du possible, simultanément une dimension de recherche fondamentale et appliquée, et de valorisation du savoir.
- Les programmes/projets sont confiés à une «leading house» (haute école) qui en assume la responsabilité de mise en œuvre et qui y investit une partie de ses capacités de coopération.
- Au minimum 35% des ressources sont destinées à des activités impliquant des entreprises privées suisses.

Différents types d'instruments de coopération ont été identifiés. Chaque instrument prévoit une composante de bourses et d'échanges. Plusieurs instruments peuvent être utilisés simultanément dans chaque pays.

Les instruments de coopération sont les suivants:

- Programmes de recherche conjoints dans des domaines choisis d'un commun accord;
- Projets de coopération en science et technologie (S&T) uniques à grande valeur ajoutée;
- Laboratoires communs généralement mis sur pied dans le pays concerné;
- Bourses et échanges d'étudiant(e)s et de scientifiques, en tant qu'instrument horizontal.

Comment définir les pays prioritaires?

La définition des pays prioritaires et des domaines de coopération est un processus qui comporte plusieurs étapes:

- Sondage auprès des hautes écoles suisses sur les collaborations (ponctuelles) existantes et les intérêts des institutions.
- Sur la base d'un mandat, études d'expert(e)s sur le potentiel et les domaines de coopération des pays choisis. Ces études comportent également des recommandations, notamment au sujet des instruments prioritaires de la coopération.
- Mission exploratoire au niveau ministériel et scientifique. Elle s'appuie sur le résultat de l'étude, permet le premier contact entre les ministres et une appréciation sur place des qualités scientifiques. On peut parler d'un kick-off car c'est la première étape du niveau G to G en vue de la conclusion d'accords politique ainsi que de la définition et mise en œuvre commune des activités de coopération.

L'Amérique du Sud

L'Amérique du Sud veut adhérer à l'économie du savoir. Les grands efforts d'investissements publics dans l'enseignement et la recherche dans certains pays le démontrent. Dans ce contexte et sur la base du processus défini ci-dessus, deux pays d'Amérique du Sud sont ressortis comme prioritaires pour la Suisse dans un premier stade: le Brésil et le Chili.¹⁰⁷ Dans ces deux pays on retrouve des universités de haut niveau et des ressources humaines de haute qualité. Ce dernier point est particulièrement important, compte tenu du fait que toute activité de coopération scientifique et technologique s'appuie sur les échanges de chercheurs. Dans le contexte d'un échange, le scientifique peut améliorer ses connaissances ou utiliser des infrastructures qu'il n'a pas dans son institution d'origine. Parallèlement, il apporte à l'institution hôte ses compétences et connaissances, souvent complémentaires.

Pour le Brésil et le Chili, le processus a franchi la deuxième étape: ces pays correspondent aux intérêts des hautes écoles suisses dans la mesure où des études au sujet du potentiel de coopération ont été effectuées. La prochaine étape (mission exploratoire) est prévue pour les deux pays en 2007. D'autres pays (p. ex. l'Argentine, mais aussi le Mexique, pôle de l'Amérique latine dans l'Hémisphère nord) ont certainement des atouts intéressants. Mais il est important de procéder par étapes et d'investir le temps nécessaire. C'est une des conditions de réussite de cette nouvelle approche de la coopération scientifique et technologique internationale.

En partenariat avec le Brésil et le Chili, des activités ciblées à haute valeur ajoutée devraient donc pouvoir être développées dans la période 2008-2011. Des programmes plus vastes seront développés à l'horizon 2012, également pour d'autres pays de la région.

¹⁰⁷ Voir notamment le texte du Prof. Jean-Claude Bolay, pp. 54.

Coopération scientifique et développement:

Diversité et disparités-l'Amérique du Sud à l'aube du XXIe siècle

Jean-Claude BOLAY*

L'Amérique du Sud compte un nombre imposant d'institutions académiques et de centres de recherche. Il existe donc pour la Suisse un potentiel important de renforcement de relations bilatérales de recherche, axée à la fois sur la coopération, la science et le développement. Comme illustré par l'exemple de la Bolivie, dans les pays moins favorisés, la coopération se concentre sur le soutien aux institutions de recherche et aux chercheurs. La coopération permet d'autres formes avec les pays d'Amérique du Sud, ayant une économie dynamique et une situation politique stable, comme il est démontré par l'exemple du Chili. La Suisse aurait intérêt à encadrer plus solidement sa coopération scientifique avec eux et devrait mieux les mettre en valeur comme des plates-formes pour étendre sa coopération à un cadre régional à géométrie variable, en y incluant d'autres partenaires du Sous-continent.

Réalités humaines et contrastées d'une même région, l'Amérique du Sud est un continent américain de quelque 17,8 millions de km² et de 370 millions d'individus répartis dans 14 pays,¹⁰⁹ avec un revenu annuel brut moyen de 3.260 dollars.¹¹⁰ A la fois réuni essentiellement autour de deux langues ibéro-américaines, l'espagnol et le portugais, par les civilisations indiennes qui s'y développèrent puis, par une histoire de colonisation née au 15e siècle, ce continent cache cependant une très grande diversité et de nombreuses différences, tant

historiques que linguistiques, culturelles et économiques. Cette richesse et ces différences sont le socle sur lequel la coopération scientifique peut émerger et se développer.

En 1989, à l'occasion du lancement d'un projet de recherche urbaine de l'EPFL (Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne) en Bolivie, la ville de la Paz, plus haute capitale du monde, s'ouvrait à nos yeux, à 3.700 mètres d'altitude, vue sur la cordillère andine; les pauvres s'entassaient dans des cabanes de terre crue (adobe) sur les pentes des ravins qui creusent le paysage, population métisse et indigène qui, 17 ans plus tard, élira pour la première fois de son histoire un président «indien», Evo Morales.

Santiago, capitale du Chili, en novembre 2005, image de mégapole mondialisée, métro climatisé, gratte-ciels de verre et de béton, autoroute urbaine avec taxation automatisée. Population urbaine d'origine européenne, plus proche des grandes cités européennes que de l'Amérique latine de carte postale. Même cordillère en arrière-fonds, et même événement politique. Pour la première fois de son histoire est élue présidente une femme social-démocrate, célibataire et mère de famille.

* Sociologue et Dr. ès sciences politiques, professeur et directeur de la coopération à l'EPFL. Doctorat au Mexique et USA, mandat pour la coopération au Cameroun, direction de recherches à l'EPFL sur l'urbanisation, l'habitat des pauvres et l'environnement, avec des partenaires scientifiques en Argentine, Bolivie, Equateur, Cuba et Mexique. Mandat du Secrétariat d'Etat à l'Education et à la Recherche de participation à la définition et mise en place de coopérations scientifiques bilatérales entre la Suisse et le Chili et le Brésil.

¹⁰⁹ http://www.globalgeografia.com/south_america/south_america.htm

¹¹⁰ Il s'agit d'une donnée moyenne portant sur l'ensemble des 25 pays d'Amérique latine <http://www.science.oas.org/ricyt/indicadores/comparativos/01.xls> + <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,menuPK:258575~pagePK:146732~piPK:146813~theSitePK:258554,00.html>

Derrière ces chiffres se cachent immanquablement d'énormes différences, entre pays pauvres et pays plus richement dotés (avec un PNB per capita qui va de 10.274 US dollars pour le Chili, en 2003 à, à 2587 pour la Bolivie à même époque),¹¹¹ comme à l'intérieur de chaque pays entre couches sociales démunies et population plus aisée. Si la Banque Mondiale¹¹² estime que quelque 52% de la population mondiale vit avec moins de deux dollars par jour, cette proportion est de 24,5% pour l'ensemble de l'Amérique latine, avec à nouveau des différenciations très marquées d'un pays à l'autre. Toujours selon la même source, 62% de la population bolivienne vivrait en dessous de la ligne de pauvreté (soit près de 5,5 millions d'individus sur une population nationale de 9 millions), cette proportion serait de 22% au Brésil et de 17% au Chili.

Ces disparités sont confirmées par une analyse produite en 2002 par la CEPAL et le PNUD visant à faire le point sur les objectifs du millénaire¹¹³ au cours des années 1990-2000. En termes de croissance du PNB, les gains ont été relativement modestes selon ces organisations internationales et très inégaux, allant d'un déclin de 0,6% au Paraguay à une expansion de 4% pour la Bolivie¹¹⁴ et 4,5% pour le Chili.¹¹⁵ Cette évolution se traduit par des revenus mensuels moyens très variables, de près de 150 dollars par foyer dans des

pays tels que l'Équateur ou la Bolivie¹¹⁶ à des montants quatre fois supérieurs dans des pays comme l'Argentine, le Brésil ou l'Uruguay.

Les disparités régionales se traduisent ensuite en ségrégation socio-économique dans chacun des pays de l'Amérique latine qui apparaît comme une des régions du monde où la distribution de la richesse est des plus inégales, de manière beaucoup plus marquée que dans les pays de l'OCDE ou que dans la plupart des pays asiatiques: les 10% les plus riches accumulent 48% des revenus dans leur globalité, alors que les 10% les plus pauvres se contentent de 1,6%.¹¹⁷ Ces inégalités sont ancrées dans l'histoire de la colonisation du continent et se caractérisent aujourd'hui encore par une propension à affecter en priorité les groupes indigènes autochtones et les minorités ethniques d'origine africaine. Ce qui peut expliquer les revendications nationalistes et indigénistes et leur traduction en mouvements politiques (avec leurs expressions les plus exemplaires en Bolivie, avec l'élection pour la première fois de son histoire d'un président «indien», E. Morales, et au Venezuela, avec le credo bolivarien défendu par le président Chavez).

¹¹¹ Les chiffres émanent du PNUD, dans son rapport 2005 sur le développement humain (http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_HDI.pdf)

¹¹² http://devdata.worldbank.org/wdipdfs/table2_5.pdf

¹¹³ <http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/mg/MDGs-libro70.pdf>; CEPAL, IPEA, UNDP (2002), Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile, CEPAL.

¹¹⁴ La croissance économique en Bolivie est aujourd'hui estimée à 4% pour les années 2005-2006 (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/goes/bl.html>)

¹¹⁵ La croissance économique au Chili, après avoir stagné quelques années, s'est repris et atteint 6,1% en 2005-2006

(<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ci.html>)

¹¹⁶ Le nouveau président bolivien avait promis d'augmenter le salaire minimal de 55 dollars actuels (440 pesos) à 82 dollars. Après négociations avec les milieux patronaux, il a été fixé à 500 pesos.

¹¹⁷ <http://lnweb18.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid/4112F1114F594B4B85256DB3005DB262?OpenDocument>; de Ferranti David, Perry Guillermo, Ferreira Francisco F. G., Walton Michael (2003), Inequality in Latin America the Caribbean: Breaking with History?, Washington DC, World Bank.

Indicators of inequality for selected Latin American countries, the United States, and Italy

	<i>Gini coefficient</i>	<i>Share of top 10 percent in total income</i>	<i>Share of bottom 20 percent in total income</i>	<i>Ratio of incomes of 10th to 1st decile</i>
Brazil (2001)	59.0	47.2%	2.6%	54.4
Guatemala (2000)	58.3	46.8%	2.4%	63.3
Colombia (1999)	57.6	46.5%	2.7%	57.8
Chile (2000)	57.1	47.0%	3.4%	40.6
Mexico (2000)	54.6	43.1%	3.1%	45.0
Argentina (2000)	52.2	38.9%	3.1%	39.1
Jamaica (1999)	52.0	40.1%	3.4%	36.5
Dominican Republic (1997)	49.7	38.6%	4.0%	28.4
Costa Rica (2000)	46.5	34.8%	4.2%	25.1
Uruguay (2000)	44.6	33.5%	4.8%	18.9
United States (1997)	40.8	30.5%	5.2%	16.9
Italy (1998)	36.0	27.4%	6.0%	14.4

Source: Statistical Appendix Tables A.2 and A.3, World Bank Development Indicators Database, World Bank.

Cela étant, des signes positifs caractérisent l'évolution actuelle des pays de la région. Les statistiques publiées par la CEPAL démontrent que l'économie de l'Amérique latine a connu, en 2005, une croissance de 4,3% et une augmentation du PIB par habitant de près de 3%. Il s'agit de la troisième année consécutive d'amélioration des chiffres de cette région, alors même que le taux de pauvreté a chuté des 44% enregistrés en 2002, à 40,6% en 2005.¹¹⁸

Parallèlement, les investissements étrangers ont à nouveau augmenté ces toutes dernières années après une période de baisse entre 2001 et 2003 ; ils ont ainsi dépassé les 56,4 milliards de dollars en 2004.¹¹⁹ L'amélioration des termes de l'échange ainsi que les envois de fonds de la part d'émigrés latino-américains vivant à l'étranger («remittances» chiffrées, en 2003, à 38 milliards de dollars)¹²⁰ consolident également les bases économiques du continent.

Il faut néanmoins remarquer que les différents pays d'Amérique du Sud n'enregistrent pas tous les mêmes résultats: Le Mercosur,¹²¹ notamment, a accentué son caractère d'espace sud-américain de coordination et de concertation politique au sein du Marché, mais également entre ses pays membres (Brésil, Argentine, Paraguay, Uruguay), le Venezuela (actuellement en phase d'adhésion), les pays associés (Chili, Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou) et le Mexique, qui a fait connaître son intérêt à s'associer à ce schéma d'intégration sous-régional, créant, de fait une "constellation inédite de convergences" entre le Mercosur, le Chili, les pays andins et le Mexique.¹²²

¹¹⁸ CEPALC (2005), «Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe», online.

¹¹⁹ CEPALC (2004), «La inversión extranjera en América Latina y el Caribe», online.

¹²⁰ Orozco Manuel (2004), «Remesas a América Latina y el Caribe: Temas y perspectivas en materia de desarrollo», online.

¹²¹ Le Mercosur, ou marché commun des pays du Sud, a été officiellement créé en 1995 pour former un zone de libre commerce. Le commerce extérieur des pays membres du Mercosur aurait quadruplé depuis le début des années 1990 (<http://www.monografias.com/trabajos12/mercsur/mercsur.shtml>).

¹²² CEPALC (2004), «Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004, Tendencias 2005», (<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/22465/P22465.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>).

Science et développement en Amérique du Sud: conditions pour une coopération

C'est en connaissance de ce contexte socio-économique continental, de sa diversité et de ses origines historiques, que l'on peut s'interroger sur la place de la recherche et de l'éducation supérieure en Amérique du Sud, de manière à percevoir les formes les mieux adaptées de coopération scientifique à promouvoir.

La question est posée: quel espace est aujourd'hui réservé à la recherche scientifique et technologique en Amérique latine, quelles sont les perspectives ouvertes aujourd'hui et dans le futur et quelle stratégie pouvons-nous envisager depuis la Suisse, en faveur de quels objectifs et sur la base de quels principes?

Vaste questionnement que l'on introduira par une brève réflexion sur les liens entre la science et sa contribution au développement.

Historiquement, les universités se sont implantées en Amérique latine dans le sillage de la colonisation ibérique, les trois premières d'entre elles sont créées en 1553 dans la ville de Mexico, à Lima et à Santo Domingo. Aujourd'hui l'Amérique du Sud compte avec plusieurs centaines d'universités, publiques ou privées. Cette tendance à la création de nouvelles universités privées monte en force dans tous les pays. Au Chili, par exemple, avec une population de 15,8 millions d'habitants on compte 16 universités publiques et 46 universités privées à quoi s'ajoutent 48 instituts professionnels et 115 centres techniques en éducation supérieure (OECD).¹²³ Au Brésil, pays d'une autre taille, peuplé de 185 millions d'individus, il y aurait en 2004 335 institutions académiques (CNPq)¹²⁴ dont les performances en science et technologie, pour certaines d'entre elles, sont

reconnues au plan mondial.¹²⁵ Un catalogue électronique recense, pour l'Amérique du Sud 128 universités et institutions d'enseignement de haut niveau en Colombie, 84 en Argentine, mais également dans des pays moins avancés comme la Bolivie, avec 32 universités publiques et privées, l'Equateur avec 62, ou le Pérou avec 60.¹²⁶ Le constat est que le nombre d'institutions académiques et de centres de recherche est imposant, mais qu'il ne nous renseigne pas, en termes si généraux, sur la qualité scientifique et l'offre académique. Ce qui nous entraîne à définir des critères clairement identifiables pour suivre une politique de coopération sélectionnant les institutions partenaires les plus appropriées, de manière à pouvoir donner à ces collaborations présentes et futures leurs meilleures chances de réussite.

Tenant compte du contexte auquel nous nous intéressons, l'Amérique du Sud, et des grandes disparités qui existent entre pays, comme à l'intérieur de chaque pays, nous estimons que la «coopération scientifique pour le développement» peut se promouvoir à partir de ces trois concepts clés: la coopération, la science, le développement; trois piliers fondateurs de notre démarche.

La coopération, identifiée à une démarche avantageuse pour les deux parties engagées dans ce processus, implique un partenariat Nord-Sud qui responsabilise les institutions et les individus porteurs du projet. A juste titre, la KFPE (Commission suisse pour le partenariat de recherche avec les pays en développement) insiste sur les principes à respecter et les écueils à éviter dans la mise en œuvre.¹²⁷ En synthèse, le partenariat se diffé-

¹²³ OECD (2004) *Reviews of national policies for education: Chile*, Paris, OECD.

¹²⁴ National Council for Scientific and Technological Development (CNPq) (2002), *Directory of Research Groups, 2002 Census*, Brasilia (<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/6588.html>)

¹²⁵ Selon le ranking établi en 2005 par le Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University (<http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>), nous trouvons 3 universités brésiliennes recensées parmi les 500 meilleures au monde. Voir aussi Rémy Lesienne, (2006), *Brésil: perspectives scientifiques et technologiques*, in: *futuribles*, no. 322, Paris.

¹²⁶ http://www.webometrics.info/university_by_country_select_es.asp-cont=america.htm

¹²⁷ KFPE (2003) *Guidelines for research in partnership with developing countries – 11 principles*, Berne, KFPE. http://www.kfpe.ch/key_activities/publications/guidelines/guidelines_e.php +

rence de la simple collaboration dès lors que les entités décident conjointement des objectifs, construisent mutuellement un projet, accroissent leurs compétences de recherche et tirent équitablement profit des résultats. Un certain nombre de facteurs fragilisent de tels partenariats, la KFPE (2001) en souligne quelques uns: discontinuité dans les engagements, rigidité dans les règles de financement, manquements dans l'information et la communication, conflits entre associés et ambitions démesurées. Il est donc indispensable de réfléchir très sérieusement aux modalités de mise en œuvre de tels projets et à leur suivi de manière à générer confiance et apprentissage mutuel.

Ces préventions dans l'édification de projets en coopération ne doit pas nous faire oublier que nous parlons de recherche et de formation de niveau supérieur, et que cette dimension scientifique est la clé de voûte de ces projets internationaux. La rigueur dans la sélection des projets, basée sur des critères de qualité scientifique; l'excellence des projets, reconnue par les soutiens financiers et stratégiques obtenus et par la valorisation internationale des résultats, leur diffusion et leur utilisation par des pairs; l'émulation née de la participation de chercheurs confirmés, de jeunes scientifiques en formation et d'étudiants, sont autant de facteurs qui permettent d'ancrer la coopération dans le cadre auquel il se réfère, celui des institutions scientifiques et académiques, et leurs objectifs premiers: la création de nouvelles connaissances et leurs transformations en innovations technologiques et en modèles et instruments de changement (Bolay, 2004).¹²⁸

La dimension «développement» positionne la coopération scientifique dans des contextes sociétaux particuliers, qu'il s'agisse des pays émergents, en forte progression économique, ou des pays en développement, pour lesquels ces initiatives de recherche et de formation

http://www.kfpe.ch/key_activities/workshops/conf2000.php

¹²⁸ "World globalisation, sustainable development and scientific cooperation" in International Journal of Sustainable Development, volume 7, 2004, Wolverton Mill, UK.

tendront à s'attaquer aux problèmes prioritaires auxquels populations et autorités sont confrontées, prenant en compte les trois dimensions fondamentaux du développement durable: le social, l'économique et l'environnemental;¹²⁹ piliers d'une approche concertée dans un contexte spécifique, prenant garde à une répartition équitable des ressources au plan territorial et à la mise en place de politiques publiques effectives et d'institutions à même de les opérationnaliser (Sachs, 1997).¹³⁰

De la recherche en partenariat à la coopération scientifique au développement: les exemples de la Bolivie et du Chili

Deux exemples latino-américains permettent d'illustrer ces propos.

Une recherche sur le logement populaire en Bolivie

Le premier exemple se réfère à une recherche menée au début des années 1990 en Bolivie à la demande de la Coopération suisse, visant à améliorer l'accès au logement pour les familles défavorisées; étude réalisée par l'Institut de Recherche sur l'Environnement Construit de l'EPFL conjointement avec des représentants du Ministère des affaires urbaines, du Fonds social pour le logement, du système des coopératives financières et d'une ONG urbaine (Bolay, 2002).¹³¹ Les questions étaient et restent d'importance: A cette époque, le Gouvernement bolivien estimait que seul 34% du parc immobilier national répondait à

¹²⁹ Selon la définition initialement établie par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Brundtland, G. (ed.), (1987), "Our common future: The World Commission on Environment and Development", Oxford, Oxford University Press).

¹³⁰ Sachs Ignacy (1997), L'écodéveloppement. Stratégies pour le XXIe siècle, Syros, Paris.

¹³¹ Bolay Jean-Claude (2002), Pratiques urbaines et planification en Amérique latine: Alternatives pour une gestion participative de l'habitat des pauvres en Bolivie, in Francine Dansereau & Françoise Navez-Bouchanine «Gestion du développement urbain et stratégies résidentielles des habitants», éd. L'Harmattan, coll. Villes et Entreprises, Paris.

des critères minimaux d'hygiène et de salubrité. Conscientes des risques à laisser une telle situation se détériorer, les autorités nationales, soutenues par la Coopération suisse, tentèrent de réviser les règles d'octroi des crédits au logement social, de façon à ce que les critères répondent aux caractéristiques et aux besoins des populations les plus démunies, par la mise en place d'institutions financières nouvelles aptes à répondre à ce type de demandes, notamment en provenance d'actifs insérés dans le secteur informel.

Se pose alors la question de la cohérence des mesures envisagées et de leur coordination. Partant d'un souhait d'améliorer le système au bénéfice des couches les plus défavorisées de la population, les autorités manquent la plupart du temps des instruments d'évaluation censés guider les nouvelles politiques. Les décisions prises n'opèrent que rarement la pondération requise entre: demandes sociales – besoins diagnostiqués – ressources disponibles – mécanismes d'application.

La recherche, typique d'un projet de coopération scientifique au développement, fut conçue conjointement entre une université bolivienne¹³² et l'EPFL, dans une perspective interdisciplinaire liant l'architecture aux sciences sociales et économiques, et dans une volonté transsectorielle, adjoignant aux seuls chercheurs universitaires des professionnels représentant les organismes ayant pour mission de mettre en œuvre la politique du logement public.

Tenant compte du contexte bolivien, la recherche était parfaitement adaptée à la volonté de renforcer la qualité scientifique, par la formation de jeunes chercheurs boliviens et leur confrontation aux difficultés concrètes qu'affronte une majorité de leurs concitoyens.

La Bolivie, pays le plus pauvre de l'Amérique du Sud, avec 9 millions d'habitants¹³³ dont 63%, selon la Banque Mondiale, vit en des-

sous du niveau de pauvreté,¹³⁴ reflète ces retards dans le niveau de ses institutions scientifiques, relativement nombreuses, mais mal dotées financièrement et peu attractives pour les scientifiques de niveau international. Selon les derniers chiffres à disposition,¹³⁵ se référant à 2002, l'Etat n'aurait été en mesure d'investir que 23 millions en recherche et développement. Et le pays compterait 1200 chercheurs et 18 docteurs boliviens recensés dans les universités!¹³⁶ Dans ces conditions, la coopération consiste avant tout à appuyer les institutions dans leurs compétences de recherche et de formation, en favorisant des recherches de qualité et la promotion des chercheurs les plus prometteurs.

Prenant en compte les impératifs de développement du pays, nous avons alors conçu une méthode originale liant les exigences scientifiques à des attentes sociales et institutionnelles fortes. La recherche sur l'accès au logement visait à mieux connaître les besoins et les priorités tels que perçus par les experts et par la population. Ce diagnostic étant établi, il nous fallait élaborer des instruments techniques et administratifs capables d'apporter de réelles améliorations aux conditions de vie des populations les plus démunies. Ceci afin d'éviter que les familles à faibles revenus cherchent en vain à s'adapter à des institutions qui leur ferment les portes dès lors que leur profil social et économique ne recouvre pas les critères bancaires de solvabilité. En juillet 1992, les résultats de la recherche se transformaient en modalités d'application et un nouveau règlement voyait le jour, adopté par résolution ministérielle. Il se fondait sur quelques unes des recommandations essentielles de la recherche: envisager l'habilitation de certaines organisations non gouvernementales (ONG) en qualité d'institutions financières spécialisées dans le financement du logement, ouvrir le crédit aux non salariés, accep-

¹³² La Faculté d'Architecture de la Universidad Mayor de San Simon, Cochabamba, sous la responsabilité du professeur Raul Aguilar.

¹³³ <http://devdata.worldbank.org>

¹³⁴ http://devdata.worldbank.org/AAG/bol_aag.pdf

¹³⁵ <http://www.ricyt.org/indicadores/PorPais/B O.xls>

¹³⁶ A même époque, le Chili, pays de 15 millions d'individus, dont nous parlerons ultérieurement, comptait 8500 chercheurs et enseignants universitaires).

ter la réalisation de chantiers en autoconstruction, développer des systèmes de garantie solidaire entre emprunteurs de manière à palier aux déficiences dans la garantie salariale, développer dans ce sens le soutien aux organisations communautaires, réadapter la réglementation du Plan national du logement populaire de façon à mieux intégrer les populations pauvres parmi ses bénéficiaires.

Chili, vers un partenariat de recherche avec les institutions scientifiques suisses

Ce premier cas très concret de projet de coopération nous amène à évoquer, à partir de la situation prévalant au Chili, actuellement, comment ce type d'expérience peut nous aider à formuler des politiques plus globales de coopération entre la Suisse et un certain nombre de pays d'Amérique du Sud.

Rappelons que le Chili est, avec le Brésil, un des deux pays phares de l'Amérique du Sud sur lesquels le gouvernement suisse souhaite concentrer son action de coopération scientifique bilatérale au cours des années à venir.¹³⁷

Et ce choix n'est pas dépourvu de fondement. Le Chili est symptomatique des pays les plus en vue au plan technologique, scientifique et économique dans l'Amérique latine de ce début de XXI^e siècle. Pour l'OCDE,¹³⁸ le Chili émerge comme une économie de marché particulièrement dynamique, possédant la croissance la plus forte de toute l'Amérique latine depuis la moitié des années 80 (~ 5,5% en 2004). Plusieurs traités de libre commerce stimulent cette expansion économique (avec les USA, Union Européenne, AELE, donc la Suisse) à quoi s'ajoutent les échanges commerciaux avec la Chine. Le World Economic Forum place le Chili au 22^e rang mondial sur 104 pays examinés, loin devant tout autre pays latino-américain.

Ce dynamisme se retrouve au plan scientifique. En 2001, le Chili a investi 570 millions de

dollars en recherche et développement, financement assuré à 70% par l'Etat (à l'inverse de la Suisse, où une proportion identique est couverte par le secteur privé), représentant 0,57% du PIB (contre 2,6% en Suisse). Ce total passe à près de 610 millions en 2002. Il représente alors 0,68% du PIB. Selon RICYT,¹³⁹ seul le Brésil, avec 0,95% de son PIB, fait mieux en Amérique du Sud dans le domaine de la recherche. L'effort se poursuit au Chili et la part couverte par le secteur privé et la coopération internationale s'accroît.¹⁴⁰ Au plan académique, suite à une réforme du système de formation supérieure dès les années 80, il y a désormais 64 universités publiques et privées, nationales et régionales, dont 25 sont subventionnées par le gouvernement. Le nombre d'étudiants est, lui, passée de 150.000 en 1980 à 543.000 en 2003, dont 379.000 dans des universités (OECD, 2003).¹⁴¹

Le développement du secteur éducatif est évident et marque la volonté de tous les partenaires chiliens, privés, scientifiques, publics, de renforcer une économie fondée sur la connaissance et les nouvelles technologies. Le risque existe néanmoins que la pléthore de nouvelles institutions académiques privées ne se répercute par de grandes variations dans la qualité de la recherche et de l'enseignement. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a mis en place un système d'accréditation des filières et des unités de recherche.

S'il fallait résumer les grands axes scientifiques qui orientent la science et la recherche technologique au Chili, trois grands domaines semblent avoir la primauté: les biotechnologies, en relation très directe avec les secteurs agricole et alimentaire; l'environnement naturel et construit, essentiellement pour ce

¹³⁷ <http://www.sbf.admin.ch/hm/international/int/bilateral/bilateral-f.html>

¹³⁸ OECD, 2003 "OECD Economic surveys Chile", Volume 2003/17 OECD, Paris.

¹³⁹ RICYT (Red de indicadores de ciencia y tecnología), Gasto en Ciencia y Tecnología en relación con el PIB, <http://www.ricyt.org/indicadores/comparativos/05.xls>

¹⁴⁰ En 2003, l'Etat couvre 50% des dépenses R&D et la coopération internationale 14%. http://www.conicyt.cl/indicadores/gasto/nacional/xls/Tabla_2.xls

¹⁴¹ OECD (2004) «Review of National Policies for Education: Chile», OECD, Paris.

qui se réfère aux ressources naturelles et aux conditions climatiques et géophysiques propres au pays; ainsi que les secteurs traditionnels de l'économie chilienne rassemblés autour d'un triptyque composé des principales ressources exportatrices que sont les mines, l'agriculture et la foresterie, l'aquiculture. A ces domaines de recherche, il faut encore adjoindre une autre priorité inscrite à l'agenda des décideurs scientifiques et politiques, et qui tient plus de la démarche que du contenu: rapprocher science et société au profit d'une recherche plus appliquée, orientée vers des résultats plus immédiatement exploitables tant au niveau entrepreneurial que par les acteurs sociaux et institutionnels.

Les faiblesses de la situation actuelle sont connues et tendent à être compensées: la part relativement faible du secteur productif privé dans la recherche et ses applications opérationnelles; une part du PIB encore relativement modeste en comparaison internationale consacrée à la science et aux technologies; une qualification scientifique à mieux valoriser (par un nombre croissant de doctorats, par une augmentation des publications à portée internationale – peer review).

Dans un tel contexte, dynamique au plan économique et très stable au plan politique, la coopération scientifique entre la Suisse et le Chili peut être étendue rapidement et avoir un impact à court terme sur toute l'Amérique du Sud.

Elle va se fonder d'abord et avant tout sur des domaines scientifiques et stratégiques d'un commun intérêt aux parties suisses et chiliennes, comme peuvent l'être les biotechnologies, d'un côté, et tout ce qui a trait aux ressources naturelles et aux risques environnementaux de l'autre.

La plupart des projets existants n'ont, à ce jour, guère dépassé le stade de la collaboration entre chercheurs. Le scénario général devrait être celui d'une coopération ascendante visant un accroissement des échanges et un renforcement institutionnel de cette coopération. Les étapes pourraient être:

- 1) partir de l'existant pour renforcer les actions de coopération individuelle et leur donner un cadre et une reconnaissance formelle plus solide
- 2) développer des programmes de recherche et de formation conjoints de manière à renforcer l'innovation scientifique et technologique et faire naître une culture de travail commune
- 3) tendre à une extension de cette coopération bilatérale au plan régional (entendu comme Amérique latine hispanophone, au bénéfice des pays voisins moins favorisés).

Concrètement, les mesures favorisant une telle perspective passent par une série d'action qui viendront amplifier le mouvement naissant: accroissement des échanges de chercheurs et enseignants; augmentation des bourses pour doctorants intéressés à se rendre dans le pays partenaire; financement d'équipements scientifiques dans certaines universités chiliennes de manière à renforcer la capacité locale de recherche et l'accueil de chercheurs étrangers; sélection de projets scientifiques répondant aux priorités de développement environnemental, social et économique du Chili, en convergence avec les priorités de la politique d'aide au développement de la Suisse.

Dans un deuxième temps, ces initiatives se verront renforcées par la mise en place de programmes de recherche disciplinaires et interdisciplinaires cofinancés par les deux pays sur des thèmes prioritaires et d'intérêts scientifiques rassembleurs; collaboration entre les organismes publics de financement de la recherche scientifique (FNRS et CTI, côté suisse, Conicyt, côté chilien); conférences et autres événements internationaux co-organisés par la Suisse et le Chili.

L'expansion d'une telle coopération scientifique bilatérale en une véritable politique de développement scientifique régionale pour l'Amérique du Sud part de l'idée que le Chili peut servir de plate-forme pour des activités de recherche et de formation à l'égard de l'ensemble des pays du continent, voire de

l'ensemble de l'Amérique latine. Différentes constructions peuvent se compléter: le soutien de la Suisse et du Chili à des formations postgrades et doctorales mises en place au Chili conjointement par des universités chiliennes et suisses, ouvertes à des jeunes universitaires ressortissant d'autres pays d'Amérique latine;¹⁴² la création d'une maison suisse d'échanges scientifiques et technologiques à Santiago établissant le lien entre les programmes scientifiques coordonnés entre les deux pays et les politiques de coopération au développement édifiées par la Suisse et le Chili à l'égard des pays de concentration de l'aide internationale en Amérique latine;¹⁴³ extension des projets de recherche bilatéraux à des partenaires de quelques autres pays clés de l'Amérique du Sud (à l'exemple de l'Argentine, de la Colombie et du Venezuela), amplifiant les comparaisons régionales et le renforcement des compétences personnelles et individuelles dans des domaines de pointe au plan latino-américain.

L'occasion apportée par le Chili offre toutes les garanties d'une véritable stratégie win – win. De telles opportunités ont déjà été saisies par de grandes universités de reconnaissance mondiale,¹⁴⁴ elle permettrait à la Suisse de renforcer la cohérence entre sa politique de développement (menée à bien par la DDC),¹⁴⁵ sa politique économique extérieure

(dirigée par le SECO)¹⁴⁶ et sa politique de coopération scientifique (décidée par le SER)¹⁴⁷ tout en promouvant une organisation régionale de la coopération et le renforcement du networking scientifique et social.

Coopération bilatérale et développement régionale: les marques de l'innovation

Nous sommes aujourd'hui confrontés à une profonde mutation de nos sociétés contemporaines, directement liée à l'application de nouvelles technologies (biotechnologies, nanotechnologies, technologies de l'information et de la communication, etc.). Ce sont les fondements mêmes de nos sociétés qui sont mis en question (Ascher, 2001),¹⁴⁸ accordant une place centrale à l'innovation, et partant, à la science et à ses applications technologiques. Une économie de la connaissance, basée avant tout sur le savoir et le savoir-faire plus que sur la pérennisation de processus productifs, place ainsi au centre du dispositif la créativité, la maîtrise scientifique et technologique et la capacité au changement et à l'adaptation constante. Cette révolution d'une intelligence nouvelle fondée sur l'inventivité, la prospective et une gestion quotidienne des risques inhérents aux nouvelles incertitudes présentes et futures (que l'on pense aux OGM, organes génétiquement modifiés, ou au clonage d'êtres vivants!) place les institutions scientifiques aux avant-postes de la transformation sociétale, par leurs capacités à inventer des solutions originales dans tous les domaines, mais aussi par leur compétence à en prédire les conséquences, à en déterminer les applications, à esquisser les ressources humaines, financières, voire culturelles indispensables à leur mise en œuvre et à leur maîtrise. Cette responsabilité sociale des scientifiques ne peut se limiter aux frontières nationales, voire aux contours

¹⁴² A l'instar des formations postgrades co-organisées par l'EPFL et le groupe des Ecoles EIER-ETSHER à Ouagadougou au profit d'étudiants africains et européens (<http://cooperation.epfl.ch/page57578.html>).

¹⁴³ En ce qui concerne la Suisse, sont pour l'Amérique du Sud principalement concernés la Bolivie, l'Equateur et le Pérou (<http://www.sdc.admin.ch/>)

¹⁴⁴ Au plan scientifique, c'est notamment le cas de l'université de Harvard (MA, USA), par son David Rockefeller Center for Latin American Studies, qui a établi en 2002 un bureau régional apportant un soutien direct aux enseignants et étudiants de Harvard travaillant sur des thèmes portant sur l'Argentine, le Chili, la Bolivie, le Pérou et l'Uruguay, tout en établissant des projets conjoints avec les meilleures universités de la région (<http://drclas.fas.harvard.edu/santiago/purpose.html>).

¹⁴⁵ Direction du Développement et de la Coopération (DFAE): <http://www.sdc.admin.ch/>

¹⁴⁶ Secrétariat d'Etat au Commerce (DFE): <http://www.seco-cooperation.ch/index.html?lang=en>

¹⁴⁷ Secrétariat d'Etat à l'Education et à la Recherche (DFI): <http://www.sbf.admin.ch/htm/index-e.html>

¹⁴⁸ Ascher François (2001), Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs. Essai sur la société contemporaine. L'aube, Paris

du monde occidental. Elle questionne directement les disparités mondiales telles qu'elles apparaissent encore. Elle est le fondement d'une coopération scientifique pour le développement innovatrice et porteuse d'avenir. Les deux exemples cités, en Bolivie puis au Chili, montrent comment peuvent se conjuguer la recherche de qualité et les exigences d'un développement équitable.

Un partenariat scientifique avec un pays en développement, peu doté en ressources financières et humaines, visera avant tout la formation des élites scientifiques, le renforcement des institutions académiques, dans une contribution à la résolution des problèmes les plus graves pour les pays concernés. Cette base de la coopération scientifique au développement reste valable dans tous les cas.

L'innovation qui émerge des possibilités offertes par les futurs échanges entre la Suisse et le Chili nous ouvre à de nouvelles opportunités. En effet, dans un certain nombre de pays sud-américains, émergents au plan scientifique, Chili, Brésil, Colombie, par exemple, les structures de recherche se sont renforcées au cours des dernières années. Et les gouvernements ont pris conscience de

l'importance des connaissances scientifiques et technologiques dans l'avenir économique et social de leurs pays. Les budgets publics tendent à croître et les conditions d'octroi des financements publics et privés favorisent la compétition entre les meilleurs centres de recherche et universités, la promotion des chercheurs les plus qualifiés, et la reconnaissance internationale; sans oublier de dire que le partenariat public-privée en recherche-développement n'est plus tabou.

Tous ces changements encouragent de véritables échanges bilatéraux entre la Suisse et les pays d'Amérique du Sud. Une voie nouvelle se dégage en faveur d'une coopération régionale à géométrie variable, prenant pied dans les pays plus avancés au plan scientifique afin de constituer une plate-forme intégrant ensuite les pays moins favorisés de la région.

L'Amérique du Sud, par sa diversité, mais aussi à travers sa communauté culturelle et historique, est une région du monde privilégiée pour étendre une telle coopération sociale et scientifique.



Argentinien-schweizer in der Krise – ein kritischer Rückblick

Rudolf WYDER*

Argentinien beherbergt die grösste Schweizergemeinschaft Lateinamerikas. Diese wurde ab 2002 durch die Wirtschaftskrise in ihrem Wohnland schwer in Mitleidenschaft gezogen. Vielen unserer Landsleute drohte der Verlust ihrer Existenzgrundlage. Als letzter Ausweg blieb ihnen die Rückkehr in die Schweiz. Punktuelle Hilfsmassnahmen trugen dazu bei, einem massiven Exodus zuvorzukommen. Die Argentinienkrise deckte allerdings Schwächen des Dispositivs zur Betreuung der schweizerischen Gemeinschaft auf, insbesondere in den Bereichen AHV/IV und Fürsorge.

Schweizergemeinschaft

Mit knapp 15'000 Immatrikulierten lebt in Argentinien die grösste Schweizergemeinschaft Lateinamerikas und die neuntösste Schweizerkolonie weltweit. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts und bis zum Zweiten Weltkrieg gehörte das Land am La Plata zu den bevorzugten Auswanderungszielen. In Krisenzeiten wurde die Auswanderung nach Argentinien behördlich gefördert. Zunächst vorwiegend von Gemeinden, die sich auf diesem Weg etlicher Fürsorgefälle entledigten, später auch vom Bund als Massnahme gegen die Arbeitslosigkeit.

Heute besitzen 91% unserer Landsleute in Argentinien neben dem schweizerischen auch das argentinische Bürgerrecht. Die Doppelbürgerquote liegt damit weit über dem weltweiten Durchschnitt von 71%. Dies erklärt sich zum einen aus dem Alter der Schweizerkolonie und ist zum anderen auf die argentinische Bürgerrechtsgesetzgebung zurückzuführen. Diese verleiht allen im Lande Geborenen automatisch die Staatsangehörigkeit (ius soli). Der Anteil der über 65-Jährigen liegt unter den Argentinien-schweizern mit 22% deutlich über dem Ausland-schweizer Durchschnitt von 16%. Umgekehrt macht die Kategorie der unter 18-Jährigen

lediglich 23% aus gegenüber durchschnittlich 24%.

Mehr als die Hälfte der erwachsenen Argentinien-schweizer war zum Zeitpunkt der Krise dem schweizerischen Sozialversicherungssystem angeschlossen. 2002 hatten sich 3'193 Personen freiwillig der Beitragspflicht bei der AHV/IV unterstellt. Dem standen 2'734 Rentenbezüger gegenüber. Argentinien dürfte damit zu diesem Zeitpunkt weltweit die höchste Versichertenquote (Anteil freiwillig Versicherter am Gesamtbestand) aufgewiesen haben.

Selbst wenn sie in dritter oder vierter Generation hier leben, sind sich die Argentinien-schweizer ihrer schweizerischen Wurzeln sehr bewusst. Schweizerisches Brauchtum wird liebevoll und mit Stolz gepflegt. Vielerorts ist der 1. August Anlass zu patriotischen Zusammenkünften und Umzügen. Die Verbundenheit der Schweizer unter sich und mit der alten Heimat wird in über 40 Schweizervereinen gepflegt. Daneben entfalten Dutzende von Zusammenschlüssen von Nachkommen schweizerischer Immigranten, namentlich aus dem Wallis, eine rege Aktivität.

Wirtschaftskrise

In den ersten Jahren des neuen Jahrtausends durchlief Argentinien die schwerste politische, ökonomische und soziale Krise seiner jüngeren Geschichte. Anfang 2002 erlebte das

* Dr. phil. I, 1977-82 Generalsekretär der Europa-Union Schweiz (heute NEBS), seit 1987 Direktor der Auslandschweizer-Organisation (ASO)

Land einen ökonomischen Absturz von bisher ungekanntem Ausmass. Innerhalb weniger Tage sackte der Peso auf einen Drittel seines Wertes ab. Bankguthaben blieben während eines Jahres bis auf einen kleinen Betrag für den Lebensunterhalt gesperrt. Die Inflationsrate kletterte bis zum Jahresende auf über 40 Prozent.

Anfang 2003 war rund ein Viertel der Einwohner Argentiniens arbeitslos. Zahlreiche weitere mussten sich mit Teilzeit- und Gelegenheitsarbeiten durchschlagen. Die Real-löhne waren innerhalb eines Jahres um rund 25% eingebrochen. Rund die Hälfte der 36 Millionen Einwohner Argentiniens lebten unter der offiziellen argentinischen Armutsgrenze.

Die Krise traf auch zahlreiche unserer Landsleute mit voller Wucht. Währungsabwertung, Inflation, Kontensperrung, Vermögensverlust, Einkommenseinbussen, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung brachte viele in existenzielle Not. Argentinischschweizer, die bereits zuvor in ökonomisch prekären Verhältnissen gelebt hatten, standen nun unvermittelt am Rande des Existenzverlusts. Als letzter Ausweg blieb ihnen die Rückkehr in die Schweiz.

Im Verlaufe des Jahres 2002 wurde in der Schweiz ein markanter Anstieg der Zahl unterstützungsbedürftiger Rückwanderer aus Argentinien beobachtet. Bei kantonalen und kommunalen Fürsorgestellen waren bis zum Jahresende bereits rund 1'000 aus Argentinien eingereiste Schweizerbürger registriert worden, die auf Sozialhilfeleistungen angewiesen waren. Gleichzeitig häuften sich in den Schweizer Medien Berichte über wirtschaftliche Not unter den Schweizern und Nachkommen schweizerischer Auswanderer in Argentinien.

Die Schweizer Botschaft in Buenos Aires erkannte früh die Konsequenzen der Krise für die Schweizergemeinschaft. Sie engagierte sich tatkräftig in der Beratung und Betreuung Not leidender Landsleute. Ihr fehlten allerdings griffige Instrumente zur Überbrückung von Engpässen und zur Linderung materiel-

ler Not. Wiederholt intervenierte die Vertretung bei den zuständigen Verwaltungsstellen in der Schweiz zugunsten der gebeutelten Argentinischschweizer. So wurde versucht, die Schweizerische Ausgleichskasse in Genf zu einer Neuberechnung der AHV/IV-Prämien aufgrund des drastisch veränderten Wechselkurses zu bewegen, freilich ohne Erfolg.

Die Beitragsproblematik wurde daraufhin von der Auslandschweizer-Organisation (ASO) aufgenommen. Aber weder Interventionen beim Bundesamt für Sozialversicherung noch mehrere parlamentarische Vorstösse vermochten die zuständigen Behörden zu einer Neubeurteilung der Lage zu bewegen.

Handlungsbedarf

Vor dem Hintergrund steigender Rückwandererzahlen und einer als ungenügend erachteten behördlicher Kulanz entschloss sich die ASO Anfang 2003 zu einem Augenschein vor Ort. Ziele waren die Beschaffung von Information aus erster Hand, die Abklärung von Bedarf und Möglichkeiten für eventuelle Hilfsmassnahmen sowie Networking im Hinblick auf mögliche Massnahmen. Der in enger Zusammenarbeit mit dem EDA im Mai 2003 unternommene Besuch in Argentinien förderte Handlungsbedarf insbesondere in zwei Bereichen zutage:

- *Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung:* Die Wirtschaftskrise machte es für zahlreiche Versicherte schwierig, ja oft unmöglich, ihrer Beitragspflicht nachzukommen. Ende März 2003 war annähernd die Hälfte der Versicherten, die eine Beitragsverfügung erhalten hatte, mit den Zahlungen im Rückstand. Die Ursache war eine mindestens vierfache: Erstens ist die Schwelle für die Beteiligung an der Freiwilligen Versicherung auf den 1.1.2001 drastisch erhöht worden, indem der Minimalbeitrag für Personen im Ausland verdoppelt und zusätzlich mit einem Verwaltungskostenbeitrag belastet wurde. Zweitens hatte die Abwertung des argentinischen Peso Anfang 2002 zur Folge,

dass für die in Schweizerfranken berechneten Prämien unvermittelt das Dreifache in Pesos aufgewendet werden musste. Drittens waren als Folge der Wirtschaftskrise zahlreiche sogar gut Situierte in existentielle Bedrängnis geraten. Und viertens befanden sich viele Versicherte in der misslichen Lage, während zweier Jahre überhöhte Prämien leisten zu müssen, da die Beitragsverfügung auf die Wechselkursituation am 1.1.2002 abstellte und die Wertverminderung (gemessen in Schweizerfranken) des Einkommens bzw. Vermögens durch die wenige Tage später erfolgte Abwertung des Peso unberücksichtigt liess.

Den freiwillig Versicherten, die ihrer Beitragspflicht nicht oder nicht vollständig nachkommen konnten, drohte der Ausschluss aus der Versicherung. Ein Neu- bzw. Wiedereintritt war ihnen aber durch die auf den 1.1.2001 in Kraft gesetzte Revision der Freiwilligen AHV/IV praktisch verunmöglicht worden. Seit dem 1.4.2001 können sich nur noch ausserhalb des EU/EFTA-Raums lebende Schweizerinnen und Schweizer bei der Freiwilligen AHV/IV versichern. Und dies nur, wenn sie unmittelbar zuvor während mindestens 5 Jahren ununterbrochen der obligatorischen Versicherung unterstellt waren. Für Personen im Ausland ist diese Bedingung praktisch unerfüllbar.

Diese Sachlage löste unter den Argentinien-schweizern Unverständnis und etwelche Verbitterung aus. Die Bedeutung der Freiwilligen AHV/IV für unsere Landsleute in Argentinien kann in der Tat kaum hoch genug veranschlagt werden. Dass ihnen diese Möglichkeit der Absicherung gegen die Risiken von Alter und Invalidität in der Schweiz in absehbarer Zukunft nicht mehr zur Verfügung stehen wird, stellt für viele eine existenzielle Bedrohung dar. Viele Gesprächspartner machten denn auch übereinstimmend geltend, in Ermangelung einer verlässlichen Absicherungsmöglichkeit im Gastland gebe es für sie ohne Anschluss an die schweizerische Sozialversicherung keine Zukunft in Argentinien.

Die ASO zog daraus den Schluss, dass es gelte, die durch die Krise in ihrem Gastland in ökonomische Schwierigkeiten geratenen Landsleute vor dem Ausschluss zu bewahren. Daraus ergab sich die Forderung nach Stundung der geschuldeten Beiträge. Als Rechtsgrundlagen dienten Art. 34b, Abs.1 der AHV-Verordnung, der bestimmt, dass einem Beitragspflichtigen, der glaubhaft macht, dass er sich in finanzieller Bedrängnis befindet, unter gewissen Auflagen Zahlungsaufschub gewährt werden kann, sowie Art.13, Abs. 4 der Verordnung über die freiwillige AHV/IV betreffend höhere Gewalt.

- *Sozialhilfe:* Zahlreiche Argentinien-schweizer waren als Folge der Krise in wirtschaftliche Bedrängnis und soziale Not geraten. Im Gastland fehlt es an Institutionen, die diese zu mildern vermöchten. Dennoch betreute die Auslandschweizer-Fürsorge Mitte 2003 in Argentinien lediglich um die 30 Fälle. Dem stand gegenüber, dass sich im Jahre 2002 in der Schweiz rund 1'000 aus Argentinien eingereiste Landsleute bei kantonalen und kommunalen Fürsorgestellen gemeldet hatten und hier Sozialhilfeleistungen bezogen. Sozialhilfe an Argentinien-schweizer wurde also durchaus geleistet, allerdings nur ausnahmsweise im Lande selber, dafür um so häufiger in der Schweiz.

Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Auslandschweizer-Fürsorgegesetz bestimmt, dass Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrscht, in der Regel nicht unterstützt werden. Gemäss Praxis der zuständigen Verwaltungsstelle wird bei Doppelbürgern, die im Lande ihres zweiten Bürgerrechts leben, davon ausgegangen, dass dieses zweite Bürgerrecht vorherrscht. Sie können demzufolge, von wenigen Ausnahmefällen abgesehen, nicht mit einer Unterstützung rechnen.

Die erwähnte Gesetzesbestimmung setzt somit in ihrer heutigen Interpretation eindeutig falsche Anreize. Dass Menschen in Not in die Schweiz zurückkehren müssen, um überhaupt Unterstützung zu erhalten, ist nicht bloss menschlich problematisch, werden sie

doch durch die erzwungene Repatriierung aus ihrem gewohnten sozialen Netz herausgerissen, sondern auch wirtschaftlich widersinnig, da eine effiziente Hilfeleistung im Wohnland weitaus kostengünstiger wäre als in der Schweiz.

Die ASO zog daraus den Schluss, dass es gelte, eine grosszügigere Praxis in der Sozialhilfe vor Ort im Falle von Doppelbürgern zu erwirken, damit unterstützungsbedürftige Landsleute nicht zur Übersiedlung in die Schweiz gezwungen sind.

Im August 2003 verabschiedete der Auslandschweizerrat eine Resolution, in der er seiner Sorge über die Situation der Schweizergemeinschaft in Argentinien Ausdruck gab und verlangte, dass a) niemand in Argentinien aus der Freiwilligen AHV/IV ausgeschlossen wird, der als Folge der Krise seiner Beitragspflicht nicht mehr nachkommen kann, und dass b) die Sozialhilfe verstärkt im Wohnland selbst geleistet wird mit dem Ziel, dass in Not geratene Personen nicht mehr gezwungen sein sollen, in die Schweiz zu reisen, um unterstützt zu werden.

Massnahmen

Die nachdrückliche Stellungnahme des Repräsentativorgans der „Fünften Schweiz“ diente in der Folge als Ausgangspunkt für eine Reihe von politischen Vorstössen und Interventionen bei den zuständigen Verwaltungsstellen. Dabei wurden insbesondere folgende Stossrichtungen verfolgt:

- *Ausschlussmoratorium bei der Freiwilligen AHV/IV*: In dieser als prioritär erachteten Frage intervenierten der Auslandschweizerdienst (ASD) des EDA und die ASO konvergent beim Bundesamt für Sozialversicherung. Die zentrale Forderung nach erleichterter Gewährung von Beitragsstundungen für Personen, die infolge der Krise ihrer Beitragspflicht gegenüber der AHV/IV nicht nachkommen können, wurde vom zuständigen Amt jedoch abgelehnt. Zur Begründung wurde einerseits das Fehlen einer tragfähigen Rechtsgrundlage für die Stundung, andererseits die

unerwünschte Präzedenzwirkung ins Feld geführt.

- *Fürsorgeleistungen für Doppelbürger*: Bei der Sektion Sozialhilfe für Auslandschweizer/innen im EJPD wurden ASD und ASO mit der Forderung vorstellig, durch eine grosszügigere Praxis in der Auslandschweizer-Fürsorge im Falle von Doppelbürgern sei zu vermeiden, dass in Not geratene Landsleute gezwungen sind, in die Schweiz zurückzukehren, um Hilfe zu erhalten. Die zuständige Behörde begegnete dem Anliegen zwar mit etwelchem Verständnis, lehnte eine Praxisänderung jedoch unter Hinweis auf den engen rechtlichen Spielraum und Befürchtungen hinsichtlich der Präzedenzwirkung ab.
- *Sonderfonds Argentinienhilfe*: Angesichts des Scheiterns der beiden zentralen Anliegen lancierte der Chef des ASD im Frühjahr 2004 die Idee einer privaten Hilfsaktion zur Linderung akuter Notsituationen unter den Argentinien Schweizern. Kontakte zu privaten Hilfswerken und Spendensammelorganismen versprachen keinen raschen Durchbruch. Deshalb erklärten sich Auslandschweizerdienst und Auslandschweizer-Sozialhilfe bereit, je 100'000 Franken für Soforthilfe vor Ort zur Verfügung zu stellen, unter der Voraussetzung, dass eine private Trägerschaft die Abwicklung der Hilfsmassnahmen übernimmt.

Die ASO nahm das Angebot auf und richtete am 1.5.2004 den Sonderfonds „Hilfe für Argentinien Schweizer“ ein. Die mit der ASO verbundene Stiftung für die Auslandschweizer übernahm die Verwaltung des Fonds. Für Vergabeentscheide war der Stiftungsrat zuständig. Zur Prospektion sowie zur Entgegennahme und Vorprüfung von Gesuchen wurde in Argentinien eine lokale Anlaufstelle gebildet. Der Sonderfonds wirkte komplementär zu den bestehenden Instrumenten und leistete insbesondere Überbrückungshilfe und Hilfe zur Selbsthilfe an Schweizerbürger, die von der Auslandschweizer-Fürsorge ausgeschlossen sind.

Der Sonderfonds „Hilfe für Argentinien-schweizer“ wurde über die Schweizer Botschaft in Buenos Aires und die vier Honorarkonsulate im Land sowie über die anerkannten Schweizervereine in Argentinien bekannt gemacht. Nach einem zögerlichen Start erreichte die Hilfsaktion Ende 2005/Anfang 2006 ihren Höhepunkt. Zwischen August 2004 und Mai 2006 konnten gegen 50 Fälle behandelt werden. In rund 40 Fällen wurden Beiträge zwischen 300 und 10'000 CHF gesprochen. Die Mittel wurden in erster Linie eingesetzt, um einen beruflichen Neustart zu ermöglichen, die medizinische Versorgung sicherzustellen und die Wohnsituation zu verbessern.

Obwohl der verfügbare Kredit bloss etwa zur Hälfte aufgebraucht ist, wird die Operation in Anbetracht des zeitlichen Abstands zum auslösenden Ereignis Mitte 2006 eingestellt. Die verbleibenden Mittel sind einschlägigen sozialen Institutionen in Argentinien und Brasilien zur Verfügung gestellt worden. Die Aufgaben des Sonderfonds werden von einer im Herbst 2003 gegründeten privaten Stiftung weitergeführt, deren Mittel aus einem Legat zweier Argentinien-schweizer stammen.

- *Förderung von Ausbildungsprojekten:* Der Augeschein vor Ort hatte unter anderem einen gravierenden Ressourcenmangel im Ausbildungswesen deutlich gemacht. Durch punktuelle Massnahmen wollte die ASO deshalb zumindest einen kleinen Beitrag zur Linderung der Probleme leisten. So wurde das schweizerische Landwirtschaftstechnikum Instituto Linea Cuchilla in der Provinz Misiones auf ihre Initiative ins Netz der schweizerischen Ausbildungsprojekte im Ausland einbezogen und erhält seither Beiträge des Bundes aufgrund von Art. 10 des Bundesgesetzes über die Ausbildung junger Ausland-schweizerinnen und Auslandschweizer. Die vom Schweizerverein Baradero in der Provinz Buenos Aires betriebene Sprachschule kam in den Genuss kleiner Investitionshilfen des Bundesamts für Kultur und der ASO. Der vor Ort konstatierte Mangel an Unterrichtsmaterialien an öf-

fentlichen Schulen veranlasste die ASO, ein Projekt mit privater Unterstützung zur Versorgung einiger argentinischen Schulen mit dringend benötigten Ausrüstungen und Verbrauchsmaterialien umzusetzen.

Bilanz

Heute, gut vier Jahre nach dem jähen Absturz, befindet sich die argentinische Wirtschaft wieder im Aufwind. Das Bruttoinlandprodukt ist ab 2003 in drei aufeinander folgenden Jahren um je 9% gewachsen. Wenn auch etwas verlangsamt, setzt sich das Wachstum 2006 fort. Die Arbeitslosigkeit ist kontinuierlich gesunken. Immer noch sind aber viele unterbeschäftigt. Ende 2005 wurde davon ausgegangen, dass etwa ein Drittel der Erwerbsbevölkerung Argentiniens unter Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung leidet. Der Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze verringerte sich 2004 auf etwa 40%. Andererseits hat sich die Inflationsrate seit 2004 innerhalb eines Jahres auf 9,2% verdoppelt, und sie dürfte 2006 weiter ansteigen.

Diese wenigen Indikatoren machen bereits deutlich, dass die Erholung der argentinischen Wirtschaft noch keineswegs abgeschlossen ist und dass nicht jedermann vom Aufschwung profitiert. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass zahlreiche Argentinien-schweizer nach wie vor in prekären ökonomischen Verhältnissen leben. Viele unserer Landsleute, die sich vorher knapp halten können, dürften als Folge der Krise definitiv verarmt sein.

Zu einem Exodus der Argentinien-schweizer ist es dennoch nicht gekommen. Ende 2005 betrug die Immatrikuliertenzahl 14'931 gegenüber 14'752 vier Jahre zuvor. Ein Rückgang war lediglich 2003 registriert worden, aber auch dies bloss um 150 Personen. Argentinien-schweizer, die das Land nach Ausbruch der Krise verliessen, taten dies also in der Regel ohne sich zu exmatrikulieren, das heisst offenbar mit der Absicht, in die neue Heimat zurückzukehren. In der Tat leben die meisten der ab 2002 in die Schweiz Ausge-

reisten dem Vernehmen nach heute wieder in Argentinien.

Drastisch reduziert hat sich hingegen die Zahl der bei den schweizerischen Sozialwerken Versicherten. Zwischen 2002 und 2005 ist die Zahl der Argentinien-Schweizer, die sich der Beitragspflicht bei der freiwilligen AHV/IV unterstellt hatten, von 3'193 auf 2'011 gesunken. Diese beispiellose Reduktion um mehr als ein Drittel innerhalb von bloss drei Jahren ist in erster Linie auf Ausschlüsse wegen Nichtbezahlens der Beiträge zurückzuführen. Weitere Ausschlüsse erfolgten, weil es die Versicherten versäumten, die erforderlichen Unterlagen fristgerecht einzureichen. Ein kleinerer Teil der Reduktion der Versichertenanzahl erklärt sich durch den Übertritt Versicherter ins Rentenalter.

Bemerkenswerterweise hat die Schweizergemeinschaft in Argentinien ihren Bestand also trotz Krise gehalten. Allerdings stagniert die Gemeinschaft mangels Zuwanderung. Als Folge des Absturzes der argentinischen Wirtschaft hat sich die ökonomische Situation vieler Argentinien-Schweizer erheblich verschlechtert. Gleichzeitig ist die soziale Absicherung in der Schweiz geschwächt worden. Viele unserer Landsleute in Argentinien leben heute in sehr prekären Verhältnissen. Die grösste Schweizergemeinschaft Lateinamerikas ist damit ausgesprochen verletzlich geworden.

Fazit

Die Argentinienkrise bietet reichen Anschauungsunterricht in Bezug auf die Pflege der Beziehungen der Schweiz zu ihren Landsleuten im Ausland, der „Fünften Schweiz“, im allgemeinen und die unterschiedliche Sensibilität verschiedener schweizerischer Stellen für deren Belange im besonderen. Rückblickend sind vor allem drei Beobachtungen festzuhalten:

- *Vor-Ort-Hilfe*: Der Schweiz fehlt ein adäquates Instrumentarium, um rasch und situationsgerecht zur Stabilisierung von Auslandschweizergemeinschaften in akuten ökonomischen Schwierigkeiten inter-

venieren zu können. Im Falle eines ökonomischen Kollapses, wie ihn Argentinien 2002 erlebte, ist rasche Vor-Ort-Hilfe erforderlich. Diese setzte im Falle Argentinien zu spät ein, lief zu langsam an und erreichte zu wenige. Dennoch dürften die hier erwähnten Massnahmen einen gewissen Beitrag zu Stabilisierung der Schweizergemeinschaft geleistet haben. Mit überaus bescheidenen Mitteln konnte in Einzelfällen ein nachhaltiger Effekt erzielt werden. Der Sonderfonds Argentinienhilfe darf als erfolgreiches Kind der Partnerschaft zwischen öffentlicher Hand und privaten Strukturen angesprochen werden. Für künftige analoge Situationen könnte dieser als Modell dienen.

- *Freiwillige AHV/IV*: Die Härtefallklauseln in der Freiwilligen AHV/IV werden zu restriktiv gehandhabt. Von den zuständigen Verwaltungsstellen ist eine grosszügigere Praxis zu verlangen hinsichtlich der Gewährung von Beitragsstundungen für Personen, die infolge einer schweren Krise ihrer Beitragspflicht gegenüber der Freiwilligen AHV/IV nicht nachkommen können. Ziel des Zahlungsaufschubs muss es sein, den Ausschluss dieser Versicherten zu verhindern und ihnen damit die Chance einer späteren Nachzahlung der geschuldeten Beiträge zu gewähren. Generell ist die Abkoppelung der „Fünften Schweiz“ von der schweizerischen Sozialversicherung als Fehlentwicklung zu bezeichnen. Die Reduktion der Versichertenanzahl in der Freiwilligen AHV/IV dürfte sich längerfristig als kostspieliger Bumerang erweisen.
- *Sozialhilfe*: Die restriktive Doppelbürgerpraxis in der Auslandschweizer-Fürsorge setzt falsche Anreize. Durch eine grosszügigere Praxis in der Sozialhilfe im Falle von Doppelbürgern muss vermieden werden, dass in Not geratene Landsleute gezwungen sind, in die Schweiz zurückzukehren, um unterstützt zu werden. Dies ist nicht nur kostspieliger, sondern vor allem menschlich problematisch.

Art. 40 der Bundesverfassung verpflichtet den Bund, die Beziehungen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer untereinander und zur Schweiz zu fördern. Als kleines, rohstoffarmes Binnenland, das sich mit internationalen institutionellen Bindungen schwer tut, kann es sich die Schweiz noch weniger als andere Länder leisten, das Beziehungsnetz ihrer Diaspora zu vernachlässigen.

Ein Schweizerbürger von zehn hat zur Zeit vorübergehend oder dauerhaft im Ausland

Wohnsitz. Das schweizerische Sozialversicherungssystem muss dem Faktum der zunehmenden internationalen Mobilität der Schweizerinnen und Schweizer verstärkt Rechnung tragen.

Im Krisenfall darf die Schweiz ihre Landsleute im Ausland nicht sich selber überlassen und warten, bis sie sich mittellos bei Kantonen und Gemeinden melden. Rasche, gezielte Massnahmen tun not. Es gilt, diese frühzeitig zu planen und entsprechende Konzepte und Strukturen bereitzustellen.



Stagnierende Entwicklung – zunehmende Auswanderung: Migration als Überlebensstrategie in Südamerika

Paul AMMANN*

Die internationalen Wanderungsbewegungen nehmen weltweit zu. Der Bestand südamerikanischer Bürger in der Schweiz stieg in zehn Jahren um 67% auf rund 29.000 Personen (2004). Der Hauptgrund für die Auswanderung ist die fehlende oder unzureichende nachhaltige Entwicklung in den Herkunftsländern sowie die schwindende Hoffnung der Bevölkerung, dass eine solche Entwicklung innert nützlicher Frist eintreten werde. Die Aufnahmeländer bekunden Mühe, die wachsende Zahl der Einwanderer zu beschäftigen und zu integrieren. Es ergibt sich somit ein doppelter Handlungsbedarf: einerseits der intensive Auf- und Ausbau nachhaltiger Entwicklung in den Herkunftsländern, andererseits die Verbesserung der Integration und des interkulturellen Verständnisses in den Aufnahmeländern.

Weltweit 200 Millionen internationale Migranten

Von der Zeit der Kolonisierung bis zu den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts übten die südamerikanischen Länder grosse Anziehungskraft aus auf Auswanderer der heute als Industriestaaten bekannten Nationen. Millionen von Europäern und Japanern wanderten nach Lateinamerika aus.

Die Wanderungsbewegungen begannen ihre Richtung zu ändern, als mehrere südamerikanische Länder von Diktaturen regiert wurden. Tausende von Bürgern, die mit dem diktatorischen Regime nicht einverstanden waren, verliessen ihre Heimat entweder freiwillig oder als verbannte (Zwangsmigration). Als die erwähnten Länder zu demokratischen Regierungsformen zurückfanden, kehrten gleichzeitig auch die meisten Auswanderer in ihre Heimat zurück.

Während der letzten vier Jahrzehnte bildeten sich zwei neue Wanderungsbewegungen, die erste von den Entwicklungs- in die Industriestaaten und die zweite von den ärmsten Ländern in die weniger armen Entwicklungsländer oder in die Schwellenländer. Gemäss der Weltkommission für Internationale Migration (GCIM) zählt die Welt heute 200 Millionen Migranten, von denen rund zehn Millionen als politische Flüchtlinge betrachtet werden, während 190 Millionen ihre Heimat aus Gründen der wirtschaftlichen und sozialen Unterentwicklung verlassen.¹⁵¹ Einer von 35 Menschen auf der Erde ist ein internationaler Migrant. Die Migrantenströme schwellen jährlich stark an, von 82 Millionen im Jahr 1970 auf über 175 Millionen im Jahr 2000 (Zunahme von 113%) und auf 200 Millionen im Jahr 2005 (+ 14% gegenüber 2000).

Das Thema Migrationen findet daher in öffentlichen nationalen und internationalen Organisationen grosse Beachtung. Im Jahr 2005 widmete die Weltbank den Migrationen 13 Forschungsvorhaben; in den ersten drei

* Lic. Phil. (München), Docteur en sociologie du développement (Paris), M.Sc. in Economics (Boston). Ex-Direktor der Technischen Schule Surakarta (Indonesien, 1970-71), Ex-Mitarbeiter des Arbeitsministeriums, des Nationalen Forschungsrates und des Nationalen Berufsbildungsdienstes der Industrie (Brasília, 1972-88) sowie des Seco und der Kantonsverwaltung Bern (Bern, 1988-2001).

¹⁵¹ Weltkommission für Internationale Migration: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für Internationale Migration. Oktober 2005. www.gcim.org/mm/File/German%20report.pdf.

Monaten von 2006 erschienen weitere fünf Studien.

Die Forschungen analysieren vorwiegend das Phänomen des brain drain, brain gain und brain waste sowie die Rücküberweisungen (remittances) der Migranteneinkommen in die Herkunftsländer.¹⁵² Betreffend die Überweisungen schlagen die Studien vor, die Transferkosten zu reduzieren, um den Saldo der Überweisungen zu erhöhen. Im Jahr 2004 erreichte der über offizielle Wege geleistete Rücküberweisungsbetrag 150 Milliarden Dollar, das Dreifache der offiziellen Entwicklungshilfe. Die über inoffizielle Kanäle transferierten Werte werden auf 300 Milliarden Dollar geschätzt. Mexiko erhielt die höchsten Rücküberweisungen (16 Milliarden Dollar). Die höchsten Beträge wurden von Migranten aus den Vereinigten Staaten rücküberwiesen (28 Milliarden Dollar, im Jahr 2001), gefolgt von jenen aus Saudi-Arabien (15 Milliarden) und von den in der Schweiz wohnhaften (8 Milliarden).¹⁵³

Wenig untersucht wird die Tatsache, dass der Auswanderer zwar einen Teil seines Einkommens in seine Heimat überweist und damit seinen Verwandten bzw. seinem Land einen finanziellen Entwicklungsbeitrag leistet. Dieser Beitrag könnte aber bedeutend grösser sein, wenn der Migrant in seinem eigenen Land wirtschaftlich, sozial, kulturell und politisch aktiv wäre oder zumindest im eigenen Land so intensiv einer Erwerbstätigkeit nachgehen würde wie er dies im Ausland tut. Wir werden sehen, dass die meisten Migranten in ihrer Heimat eine geordnete Erwerbstätigkeit suchen, diese aber nicht finden. So bleiben die Wirtschaftsmigranten – im Gegensatz zu den politisch motivierten, die nach dem Machtwechsel in ihre Heimat umziehen – in der Regel ein Erwerbsleben lang im entwickelten Land und kehren erst bei der Pensionierung (oder kurz vorher) in ihr Herkunftsland zurück.

¹⁵² The World Bank Group: International migration, remittances and the brain drain. Publication 2006/01/01.

¹⁵³ Weltkommission für Internationale Migration, idem, p. 85.

Im folgenden untersuchen wir die Dimension der südamerikanischen und brasilianischen Migrationsbewegungen sowie die Auswanderungsgründe und –schicksale. Wir benötigen dabei für die Makroanalyse die Aggregatdaten des Bundesamtes für Statistik sowie, für die Mikroanalyse, eine Erhebung, welche die Professorin Safira Bezerra Ammann in den Jahren 2000 und 2001 über in der Schweiz wohnhafte Brasilianerinnen und Brasilianer ausführte.

Die Soziologin und Sozialarbeiterin Safira Bezerra Ammann, emeritierte Professorin der Universitäten von Brasília und Rio Grande do Norte, arbeitete von 1988 bis 2001 in der Schweiz, u. a. in der Sektion für die Betreuung anerkannter Flüchtlinge des Kantons Fribourg. Die zahlreichen langjährigen Kontakte mit Brasilianern und anderen Südamerikanern motivierten die Forscherin, die Migrantenschicksale mit Hilfe strukturierter Interviews zu erfassen (qualitatives Verfahren). Es wurden 25 Männer und Frauen aller Altersgruppen, aller Bildungsstufen (ausser Analphabeten) und verschiedener Berufe interviewt (mit Ausnahme der Cabaret-Tänzerinnen). Die Interviews wurden in Gesprächsform gehalten, persönlich (nicht per Telefon), z. T. in mehreren Gesprächsrunden. Grosses Gewicht wurde auf die Datenqualität gelegt. Irreguläre Migranten wurden nicht interviewt. Die Studie ist im 2. Semester 2006 vom Verlag Liber Livros, Brasília, veröffentlicht worden.¹⁵⁴

Die Dimension der südamerikanischen und brasilianischen Wanderungsbewegung in die Schweiz

Gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS) wohnten Ende 2004 29.030 Personen mit südamerikanischer Staatsangehörigkeit in der Schweiz (ständige Wohnbevölkerung).¹⁵⁵ In

¹⁵⁴ S. Bezerra Ammann & P. Ammann, Brasileiros na Suíça. Cidadania, Exclusão, Migração.

¹⁵⁵ Bundesamt für Statistik (BFS). Ausländische Wohnbevölkerung nach detaillierter Staatsangehörigkeit 1995-2004, Tabellen T1104D, 1106, 1201, 1402. Alle statistischen Daten des vorliegenden Artikels betreffend die ständige Wohnbevölkerung ausländischer Nationalität stammen vom BFS.

dieser Zahl sind die südamerikanisch-schweizerischen Doppelbürger nicht enthalten.

Die Einwanderung in die Schweiz nimmt konstant und stark zu. Im Jahr 1991 wanderten 2.925 Südamerikaner neu in die Schweiz ein, 2004 waren es bereits 4.106, was einem Wachstum von 40,4% entspricht. Diese Wachstumsrate ist die höchste aller Regionen. Die Einwanderung aus der Region Afrika nahm im gleichen Zeitraum um 39,9% zu, jene aus Asien und Ozeanien um je 6%, während die Einwanderungsraten aus den Regionen Nordamerika und Europa rückläufig sind.

Nach der Bestandesstatistik des erwähnten Bundesamtes zählt die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz 8.726 Brasilianerinnen und 3.348 Brasilianer (2004). Das brasilianische Aussenministerium schätzt die Zahl seiner Landsleute in der Schweiz auf 26.000, alle Kategorien inbegriffen: die Regulären und die Irregulären, die nicht ständigen (Kurz-) Aufenthalter sowie die brasilianisch-schweizerischen Doppelbürger (2000). Nach der Bewegungsstatistik nimmt die Zahl der brasilianischen Einwanderer in die Schweiz jährlich signifikant zu. 1991 wurden 993 reguläre Einwanderer registriert, 2004 bereits 2092, eine Zunahme von 111%; gegenüber dem Vorjahr (2003) betrug das Einwanderungswachstum 9%. Die brasilianischen Zuwachsraten liegen weit über dem oben erwähnten südamerikanischen Mittel von 40%; Argentinien, Chile und Uruguay weisen abnehmende Einwandererzahlen auf.

Die Brasilianer bilden die grösste südamerikanische Kolonie in der Schweiz (38% der Südamerikaner), gefolgt von Kolumbien und Chile mit je 13%. Obwohl Bolivien starke Migrationsströme aufweist, ist die bolivianische Kolonie in der Schweiz klein (3%). Dies erklärt sich dadurch, dass die bolivianischen Migranten vorwiegend das hoch industrialisierte Schwelkenland Brasilien als ihr Arbeitsland wählen und dort, per Saldo, einen Teil der auswandernden Brasilianer ersetzen.

Die Migranten sind jung. Drei Viertel der Südamerikaner und 81% der Brasilianer sind weniger als 40 Jahre alt. Von den in der Schweiz wohnhaften Schweizern erfreuen sich lediglich 48% dieses Alters. Umgekehrt sind nur 1,5% der Südamerikaner und 0,6% der Brasilianer 65 bis 79 Jahre alt; 0,4% bzw. 0,2% sind 80 Jahre alt oder älter. Die meisten Südamerikaner kehren bei Erreichen des Pensionsalters oder kurz vorher in ihre tropisch oder subtropisch warme Heimat und zu ihren Verwandten zurück. Dies ist auch der Fall wenn sie inzwischen das schweizerische Bürgerrecht erworben haben. Jährlich erhalten rund 1.200 Südamerikaner, darunter gut 450 Brasilianer die helvetische Staatsbürgerschaft. Doch das Bürgerrecht schützt vor Kälte nicht und deshalb kehren viele selbst mit Schweizerpass in ihr Land zurück. Das Klima wird mit Abstand als unangenehmster Nachteil der Schweiz empfunden, wie wir im folgenden darlegen.

Auswanderungsgründe und Auswandererschicksale

Migrationen können aufgrund der Push-Pull-Theorien makroanalytisch untersucht werden. Abstossende Kräfte oder Push-Faktoren im Heimatstaat, meist sozial-wirtschaftlicher Natur, begründen das Verlassen des Landes. Anziehungskräfte oder Pull-Faktoren, der gleichen Natur, führen zur Wahl des Zielgebiets.

Die grosse Auswanderungswelle Brasiliens begann 1990, als der erste vom Volk gewählte Präsident, Collor, mehrere Massnahmen mit abstossender Auswirkung getroffen hatte: er konfiszierte die Sparguthaben der Bevölkerung, verwickelte sich in korrupte Geschäfte, verursachte eine galoppierende Inflation und gleichzeitig eine Rezession mit entsprechend zunehmender Arbeitslosigkeit. Collor wurde vom Kongress abgesetzt. Die folgenden Präsidenten brachten Inflation und Rezession unter Kontrolle, nicht aber die Korruption und die Arbeitslosigkeit. Unter Präsident Lula, dem 52 Millionen Wähler ihre Stimme gaben (2002), in der Hoffnung, er setze der Korruption ein Ende, verbreitete sich diese

weiter und erreichte im Mai 2006 einen gewissen Höhepunkt.¹⁵⁶

Wo Korruption verbreitet ist – sei es in einem entwickelten oder Entwicklungsland – funktionieren die öffentliche Verwaltung im allgemeinen und die öffentlichen Dienste wie Bildungs-, Gesundheits-, Transport- und Sicherheitswesen im besonderen unbefriedigend oder überhaupt nicht, besonders während der zahl- und endlosen Streiks. Dabei sind die prekären Dienstleistungen nicht auf fehlende Ressourcen zurückzuführen, denn die Humanressourcen sind vorhanden und die Fiskaleinnahmen des Staates sind sehr hoch, aber die Ressourcenallokation ist uneffizient, ein Teil der Steuergelder geht durch Korruption verloren.

Diese abstossenden Kräfte motivieren Hunderttausende von Bürgern auszuwandern, vor allem die jüngeren, ausgebildeten und informierten. Die Frage ist, wohin? Diese wird durch die Anziehungskräfte eines Ziel-Landes beantwortet. Die grösste Anziehungskraft strahlen die USA und Japan aus, an dritter Stelle die EU und dann die Schweiz.

Die Anziehungskraft der Schweiz beruht vor allem auf einem Idealbild, das sich die Brasilianer von der Schweiz und von den sie unmittelbar ansprechenden Leistungen machen: gutes öffentliches Bildungsangebot, berufsorientiert ausgebildete Gesamtbevölkerung, professionelle öffentliche Dienste, geordneter Arbeitsmarkt, der die Erwerbstätigen gemäss

¹⁵⁶ Der Präsident des Obersten Wahlgerichts von Brasilien, Marco Aurélio de Mello, hat anlässlich seiner Antrittsrede am 4.5.2006 in Brasília das Korruptionsausmass scharf verurteilt: Das Land sei von einem moralischen Graben zerrissen, auf der einen Seite die Korruption (der Politiker), die skrupellos die unbeschränkte und unbegrenzt dauernde Macht anstreben und auf der anderen Seite die von ihnen regierte Masse des Volkes, das sich bemüht zu überleben. Er spricht von *repugnância* (Abscheu) und von *repulsa* (Abweisung) des Volkes, Ausdrücke die eindeutig die abstossenden, d. h. auswanderungsstimulierenden Kräfte charakterisieren. Die Rede ist zugänglich im Site des Obersten Wahlgerichts unter www.tse.gov.br/servicos/noticias/actionBRSSearch sowie in den Annalen des Senats.

Ausbildung und Performance entlohnt und zwar mit hohen Löhnen.

Über die Nachteile der Schweiz machten sie sich kaum ein Bild, denn sie kamen ja, um vom Positiven zu profitieren und nahmen die Nachteile in Kauf bzw. versuchten mit ihnen zu leben. In der Tat haben diejenigen, die einreisten um zu studieren, ihr Studium dank dieser flexiblen Haltung (*jeitinho brasileiro* genannt) abschliessen können, selbst wenn nicht immer in dem Fach oder in der Zeitspanne und Stufe, die ursprünglich angestrebt wurde. Von jenen, die kamen um zu arbeiten, haben alle eine Arbeit gefunden, viele nach einem langen und mühsamen Weg, z. B. vom Handlanger über Taxifahrer und Bankangestellten zum Chef eines kleinen Finanzinstituts.

Ein grosser Teil der interviewten Brasilianerinnen und Brasilianer reiste mit dem Ziel in die Schweiz, zu arbeiten und Geld zu verdienen. Viele mussten ihr Idealbild vom Arbeiterparadies (relativ wenig arbeiten und gut verdienen) radikal ändern: die Normalarbeitszeit in der Schweiz liegt überdurchschnittlich hoch bei 42 Stunden und 19 Minuten und die jährliche Überstundenzahl bei 177 Millionen Stunden.¹⁵⁷ Absenzen sind selten und Streiks verpönt. Die Bedingungen des Arbeitsmarktes sind anspruchsvoll. Die Löhne sind zwar im Vergleich zu Brasilien sehr hoch, aber die Lebenskosten sind ebenfalls höher. Zudem besteht ein Lohngefälle zwischen Schweizern und Ausländern: das Brutto-Erwerbseinkommen der Migranten ist im Mittel 16% niedriger als jenes der Schweizer. Allerdings verdienen Ausländer mit der Grundschule als höchste Ausbildungsstufe 2,4% mehr als ihre Schweizer Kollegen und die Erwerbseinkommen ausländischer Führungskräfte liegen 6% über jenen der Schweizer.¹⁵⁸

Im grossen und ganzen haben sich die Brasilianerinnen und Brasilianer an die Arbeitsbe-

¹⁵⁷ "Die fleissigen Schweizer" in NZZ Online vom 01.05.2006.

¹⁵⁸ Bundesamt für Statistik: Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 2005. Tabelle P31D.

dingungen angepasst. Sie haben sich im stark umkämpften Arbeitsmarkt gut gehalten, zunächst häufig in einfachen Berufen, dann aber auch in Berufen der mittleren und universitären Ebene. Einige arbeiten in mehr als einer Anstellung und verdienen dadurch mehr. Sie sind ein Teil jener Migranten die jährlich, wie oben erwähnt, acht Milliarden Dollar aus der Schweiz in ihre Herkunftsländer überweisen.

Nach den Interviews können die Einwandererschicksale im allgemeinen als erträglich gewertet werden. Die negativen Seiten der Schweiz, vor allem die Winterkälte, die von allen als schlimmste Unbill des Landes gefühlt wird sowie das frostige soziale Umfeld und das formale, steife Verhalten der Schweizer wird sozusagen als notwendiges Übel akzeptiert. Die Brasilianer fühlen sich respektiert in der Schweiz, obwohl häufig diskriminiert, aus vielen Gründen, z. B. weil sie das Schweizerdeutsch oder andere Landessprachen nicht völlig beherrschen, oder weil sie nicht die typisch schweizerische Berufslehre absolvierten, oder auch weil sie fröhlicher und lauter sind als die Schweizer. Betreffend die Rassendiskrimination erwähnte eine schwarze Brasilianerin, sie fühle sich in der Schweiz diskriminiert, aber weniger als in Brasilien. Das Auswandererschicksal der Brasilianerinnen und Brasilianer schliesslich wird erträglich, weil sie unter sich gute soziale Beziehungen pflegen (Clubs, Vereine), Stresssituationen zu meistern wissen sowie in der Regel Erfolg haben im Arbeitsmarkt im allgemeinen, als freundliche Angestellte im Beherbergungsgewerbe und als geschätzte Fachleute in Sport und Musik im besonderen.

Schlussfolgerungen: Brain Drain und Integration

Brain Drain

Nachdem ich zehn Jahre in Indonesien und zwanzig Jahre in Brasilien in Erziehung und Forschung tätig war und mehrere Bildungspläne für die einheimische Bevölkerung erarbeitete, kann ich nicht umhin, ein Wort zum Brain Drain zu sagen. Es ist zwar erfreulich, dass Migranten ihre Familien im Heimatland finanziell unterstützen und dadurch zu

einer besseren Einkommensverteilung beitragen. Man muss sich aber fragen, ob es langfristig und nachhaltig sinnvoll ist, wenn Millionen von Migranten ein Erwerbsleben lang zum Wachstum des Sozialprodukts der Industrieländer beitragen, anstatt ihre eigenen Länder zu entwickeln. Die Migranten werden in der Regel im Entwicklungsland erzogen und ausgebildet, nicht selten in von der Schweiz und von Schweizern unterstützten technischen oder Berufsschulen, wandern dann in die Industrieländer ab, wo sie ihre Kenntnisse und Fähigkeiten anwenden und kehren schliesslich als Pensionäre in ihr Land zurück.

Die globalisierungsbedingte Leichtigkeit aus- und einzuwandern verzerrt die nationalen Arbeitsmärkte. Arbeitsplätze können nur auf Gemeindeebene nachhaltig geschaffen werden, wo die Nachfrage-Angebots-Verhältnisse genauer bekannt und überschaubar sind. Ihre Entwicklung muss auf dieser Ebene vom Arbeits- und Planungsamt beständig monitoriert werden, damit sie tatsächlich nachhaltig bleibt.¹⁵⁹ Je mehr Erwerbspersonen aber aus einer Gemeinde auswandern, desto geringer ist der Druck auf den Arbeitsmarkt und auf die Gemeinde-Arbeitsmarktbehörden sowie auf das Angebot der öffentlichen Dienstleistungen im allgemeinen. In der Folge schwindet die Motivation der Entwicklungsländer bzw. deren Gemeinden, selbst genügend Arbeitsplätze zu schaffen, genügend Dienstleistungen anzubieten und die Menschenrechte einzuhalten (Arbeit ist ein Menschenrecht). Dadurch wird der Teufelskreis „Unterentwicklung > Abstossungskräfte > Auswanderung > Nachhaltigkeit der Unterentwicklung“ dauernd in Gang gehalten.

Integration

Auf der anderen Seite wird es für die Aufnahme-Länder immer schwieriger, die wachsende Zahl der Einwanderer zu beschäftigen und würdig zu behandeln. Deshalb wurde die UNO-Konvention von 1990 zum Schutz der Rechte der Wanderarbeiter und deren

¹⁵⁹ Z.B. durch ein Instrument wie das schweizerische Indikatorensystem MONET www.monet.admin.ch.

Familienmitglieder bisher von keinem Industrieland ratifiziert. Die Aufnahmebedingungen in vielen Ländern werden eher restriktiver. Die abstossenden Kräfte in Entwicklungsländern sind aber so gross, dass Zehntausende junger Leute riskieren, die Grenze eines Industriestaates sogar illegal zu überqueren. Im Jahr 2003 wurden 5.241 irreguläre Brasilianer von den amerikanischen Grenztruppen verhaftet, 2004 knapp 9.000 und 2005 mehr als 31.000.¹⁶⁰ Einige wurden erschossen oder verletzt oder starben nach dem Grenzübertritt an Erschöpfung.

Da anzunehmen ist, dass die Wanderungsströme zumindest kurz- und mittelfristig anschwellen, wird von den Aufnahmeländern versucht, die Einwanderer zu integrieren. Die Integrationsbemühungen in Kantonen und Gemeinden der Schweiz z. B. sind bemerkenswert. Im zweiten Schwerpunktprogramm der Integrationsförderung wurden im Jahr 2005 insgesamt 604 Projekte genehmigt und in den ersten 4 Monaten 2006 sind bereits 730 neue Projekte eingegangen. Doch der Präsident der Eidgenössischen Ausländerkommission, Francis Matthey, ist skeptisch: „Zwar werde im neuen Ausländergesetz die Bedeutung der Integration gestärkt. Trotz einigen Verbesserungen sei es aber Ausdruck einer Migrationspolitik, die eher

von Angst geprägt sei als von der Überzeugung, dass Migrantinnen und Migranten das Land bereichern könnten“.¹⁶¹ In der Tat, Integration ist unabdingbar, sie muss aber die Kultur der Einwanderer respektieren. Wenn diese ihr kulturelles Potential ausschöpfen können, bereichern sie das Aufnahmeland; wenn nicht, verkümmern sie und werden nicht mehr in der Lage sein, einen kulturellen Beitrag zu leisten. Zur Integration ist nicht nötig, dass die Ausländer in jedem Fall das Bürger- oder Stimmrecht erhalten. Gemäss Studien des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), halten 56% der Lateinamerikaner die wirtschaftliche Entwicklung für wichtiger als die (Wahl-) Demokratie. Konsequenterweise würden 55% von ihnen ein autoritäres Regime unterstützen, wenn es die wirtschaftlichen Probleme löst. Weder Abstimmen noch Politik sind für Migranten erste Priorität. Schliesslich sind die meisten ja wegen der (unbefriedigenden Entwicklungs-) Politik ausgewandert.¹⁶²

Was die Migranten erwarten ist Arbeit, Respekt und Anerkennung ihrer Kultur. Wenn Integration heisst, die Migranten müssen sein wie die Einheimischen, könnte die Schweiz die Chance, den Alltag etwas inter- und transkultureller zu gestalten, verlieren.



¹⁶⁰ <http://oglobo.globo.com/online/mundo/mat/> vom 06.05.2006.

¹⁶¹ „Taten statt Worte gefordert“ in NZZ Online vom 04.06.2006.

¹⁶² United Nations Development Programme: Democracy in Latin America. Buenos Aires, PNUD, 2005, p. 131.

