

Der Gemeinsame Mittelamerikanische Markt in der Krise

I

Nachdem die größeren lateinamerikanischen Integrationsgebilde, insbesondere die *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC), ihre Schwäche offenbart haben, scheint nun auch der bisher solideste und zugleich am weitesten fortgeschrittene Versuch dieser Art, der Gemeinsame Mittelamerikanische Markt (MERCOMUN), in die Phase der Stagnation — wenn nicht der Auflösung — eingetreten zu sein ¹⁾. Sichtbarstes Anzeichen solcher Tendenzen zur Desintegration war der bewaffnete Konflikt zwischen El Salvador und Honduras im Sommer 1969.

Eine Reihe struktureller Faktoren, deren wichtigste wohl in den miteinander rivalisierenden Interessen einheimischer Oligarchien und auch ausländischer Unternehmungen zu suchen sind, erschweren oder vereiteln die erfolgreiche Fortführung des Einigungsprozesses ²⁾. An diesem Zustand vermögen offenbar auch die Funktionäre der zwischenstaatlichen Integrationsorgane — trotz ihrer entschieden mittelamerikanisch orientierten Einstellung — wenig oder nichts zu ändern.

Zu den greifbaren Auswirkungen dieser Situation zählen: die Störung — streckenweise auch die Unterbrechung — der Transport- und Verkehrsverbindungen auf dem

1) Über die historischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen des MERCOMUN sowie seine rechtlich-organisatorische

Struktur vgl. ausführlich: Helmut Giesecke, Zentralamerika und sein Gemeinsamer Markt, Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Nr. 3, Hamburg 1964; ferner, wenn auch ohne speziellen Bezug auf dieses Thema, die wirtschaftsgeographische Studie von Karl M. Heibig, Die Wirtschaft Zentralamerikas, kartographisch dargestellt und erläutert, Hamburg 1966.

2) Ein guter Überblick über diese Faktoren aus salvadoranischer Perspektive findet sich in der Aufsatzsammlung „El conflicto Honduras - El Salvador“, Estudios Centro Americanos, San Salvador, November/Dezember 1969.

Isthmus, zu Lande und in der Luft; ein beträchtlicher Rückgang des intrazonalen Handels, verbunden mit Absatzschwierigkeiten der wichtigsten Integrationsindustrien; eine drastische Zunahme der Arbeitslosigkeit, vor allem in El Salvador; und schließlich die Ausweitung unkontrollierter Migrationsbewegungen innerhalb der mittelamerikanischen Länder und zwischen ihnen. Weniger sichtbar, aber voraussichtlich um so nachhaltiger wirksam, dürfte der Rückzug der fünf Regierungen auf die Bastionen nationalstaatlicher Politik sein — allen gemeinsamen offiziellen Deklarationen zum Trotz.

Es darf indessen nicht übersehen werden, daß der MERCOMUN bereits seit geraumer Zeit auch mit rein wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte. Wie die folgende Tabelle über die intrazonalen Handelsvolumina zeigt, war bis 1968 zwar eine absolute Zunahme zu verzeichnen, jedoch verringerte sich die relative Zunahme seit 1964 um mehr als die Hälfte:

Handelsvolumen und -ausweitung

Jahr	Mio. US \$	Zunahme gegenüber Vorjahr in %	Jahr	Mio. US \$	Zunahme gegenüber Vorjahr in %
1968	259,2	21	1963	71,1	42
1967	213,6	23	1962	50,8	38
1966	176,3	29	1961	32,7	14
1965	135,2	27	1959	27,7	36
1964	106,4	48	1958	21,1	25

Hinter diesem Symptom einer anhaltenden Abschwächung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses verbergen sich unausgeglichene Zahlungs- und Handelsbilanzen, die schließlich zur Aufhebung des freizügigen Binnenhandels und zur Einführung nationaler Steuern in Höhe der Zölle für Waren aus Drittländern führten. Mit dem Protokoll von San Jose im Juni 1968 sollte durch die Erhöhung des gemeinsamen Außenzolls für Einfuhren aus Drittländern um 30% und durch komplementäre Maßnahmen dieser Entwicklung Einhalt geboten werden; doch Costa Rica weigerte sich, das Protokoll zu unterzeichnen. Darauf hob Nicaragua einseitig den freien Binnenhandel auf, und die übrigen Länder beschlossen, die Einfuhr nicaraguensischer Waren mit einer „Kautions“ in Höhe der von Nicaragua erhobenen Abgaben zu belegen. Dies bedeutete das vorläufige Ende des freizügigen intrazonalen Handels.³⁾

In der mittelamerikanischen Öffentlichkeit dagegen — und damit sind in erster Linie die Tageszeitungen gemeint — wird der desolate Zustand des MERCOMUN reichlich vordergründig mit den Folgen des Krieges zwischen El Salvador und Honduras erklärt. In dieser Sicht erscheint der bewaffnete Konflikt zwischen beiden Ländern als ein Unglück, dessen Auswirkungen, soweit sie den Isthmus als Ganzes getroffen haben, eher technisch-organisatorischer denn politisch-materieller Art sind. Vorschläge zu ihrer Milderung oder Beseitigung gehen folglich nicht von der Frage aus, ob der Entwurf der mittelamerikanischen Integration möglicherweise als solcher verfehlt gewesen, ob er von unzutreffenden wirtschaftlichen, politischen und sozialen Voraussetzungen ausgegangen sei; vielmehr beschränken sie sich, nach dem Muster einer technokratisch konzipierten Entwicklungspolitik, auf die Probleme seiner raschen und korrekten Ausführung. Das Debakel von Nueva Ocotepeque mitsamt seinen Folgen verliert sich im Datenkranz eines vorwiegend ökonomischen Modells; sein symptomatischer Charakter wird nicht erkannt.

3) Vgl. hierzu ausführlich: „Krisen auch im Mittelamerikanischen Gemeinsamen Markt“, Mitteilungsblatt der Deutschen Überseeischen Bank, Dezember 1969; ferner: Rolf Sdiinke, Die monetäre Integration der mittelamerikanischen Region, in: Arbeitsberichte des Ibero-Amerika-Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität Göttingen, hrsg. V. Erich Egner und Helmut Hesse, Heft 9, 1970.

Anders argumentieren diejenigen Mittelamerikaner, die sich mit der wirtschaftlichen — und auch politischen — Integration des Isthmus hauptberuflich befassen. Gemeint sind die maßgeblichen Funktionäre der mittelamerikanischen Integrationsbehörden selbst sowie — wenn auch mit Einschränkungen — deren Partner in den Integrationsabteilungen verschiedener nationaler Behörden, einschließlich der Zentralbanken. In ihren Augen ist die Schwächung des MERCOMUN in der Tat die Konsequenz eines verfehlten oder — vorsichtiger ausgedrückt — einseitigen Integrationskonzepts, und sie verstehen, im Gegensatz zur sogenannten öffentlichen Meinung, den Krieg zwischen El Salvador und Honduras keineswegs als die einzige oder auch nur am ehesten maßgebliche Ursache dieses Zustandes. Vielmehr scheint ihnen nun, nachdem sie seit Bestehen des Generalvertrags über die Integration Mittelamerikas vorwiegend wirtschafts- und handelspolitischen Vorstellungen gefolgt sind, die Vernachlässigung allgemein-politischer und besonders gesellschaftspolitischer Fragen ausschlaggebend für den Mißerfolg ihrer eigenen Arbeit gewesen zu sein. Auch ohne den Krieg zwischen El Salvador und Honduras, so meinen sie, würde die Tendenz zur wirtschaftlichen und politischen Desintegration wirksam geworden sein; der Krieg habe diesen Tatbestand im Bewußtsein der mittel- und lateinamerikanischen Öffentlichkeit lediglich verdeutlicht.

Selbstkritik dieser Art, die freilich zugleich auf die Existenz objektiver Hemmnisse verweist, findet sich bei allen mittelamerikanischen Integrationsbehörden: am prägnantesten bei der *Secretaria Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana* (SIECA) in Guatemala City, also gerade derjenigen Behörde, deren Aufgabenkreis laut Generalvertrag auf die Förderung der wirtschaftlichen Integration Mittelamerikas beschränkt ist. Die SIECA hat auch bereits versucht, praktische Konsequenzen aus dieser Neuorientierung zu ziehen: mit dem organisatorischen Wiederaufbau des MERCOMUN soll die Untersuchung derjenigen politischen und sozialen Probleme einhergehen, die bislang sowohl in den Verträgen über die Integration als auch im Zuge ihrer Realisierung vernachlässigt worden sind. Der Generalsekretär der SIECA, Dr. *Carlos Manuel Castillo*⁴⁾, und seine Mitarbeiter bereiten gegenwärtig solche Untersuchungen in Zusammenarbeit mit der Comisión Económica para América Latina (CEPAL) und dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) vor.

II

Zu fragen ist nach den Faktoren, aus denen sich die überaus prekäre Situation des mittelamerikanischen Integrationsprozesses mutmaßlich herleitet. Als Erklärungsmodell bietet sich vorderhand jenes an, das aus der historisch orientierten Analyse sozioökonomischer Strukturen den Schluß zieht, ausländische Kapitalinteressen, denen an der wirtschaftlichen Ausbeutung Mittelamerikas seit jeher gelegen sei, hätten aufs neue einen Integrationsversuch auf dem Isthmus zum Scheitern verurteilt — so wie sie dies bereits nach Ende der Kolonialzeit, in den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts, und bei allen nachfolgenden Ansätzen zur Wiederherstellung der mittelamerikanischen Einheit mit Erfolg getan hätten. Ausgangspunkt dieser Argumentation ist der Hinweis auf die Geschäftspolitik der beiden großen Bananengesellschaften, der *United Fruit* und der *Standard Fruit Company*⁵⁾, die nach der Devise des Teilens und Herrschens die schwachen und voneinander isolierten Nationalregierungen zur Botmäßigkeit gezwungen und so die wirtschaftliche und politische Zersplitterung Mittelamerikas mit Fleiß gefördert hätten. Indessen erscheint dieses-Erklärungsmodell im ganzen wenig überzeugend, zumindest so-

4) Vgl. auch dessen Buch: *Growth and Integration in Central America*, New York 1966.

5) Vgl. auch „Diktatur auf Bananen, Die undurchsichtige Rolle der United Fruit Company in Lateinamerika“, in: *Die Zeit*, Nr. 19, v. 8.5.1970.

weit es den gegenwärtigen Zustand des MERCOMUN betrifft — und dies keineswegs aus theoretischen Gründen, etwa weil das Modell als solches von einer fragwürdigen allgemeinen Prämisse ausginge, sondern eher weil handgreifliche Fakten dagegenstehen. Denn der MERCOMUN ist nachweislich eine Schöpfung auch jener ausländischen Kapitalinteressen, hinter denen — nicht nur in Mittelamerika — der entscheidende Störfaktor des Integrationsprozesses vorzugsweise vermutet wird, und nachweislich sind gerade sie, vor allen einheimischen Kapitalinteressen, bislang die Hauptnutznießer des MERCOMUN gewesen. Ein Blick auf die Höhe der US-Nettoinvestitionen in Mittelamerika mag diese Behauptung belegen: allein im industriellen Sektor stiegen sie im Verlauf eines knappen Jahrzehnts, in der Zeit zwischen 1961 und 1968, von US \$ 21 Mill. auf US \$ 121 Mill. jährlich, also auf das Sechsfache.⁶⁾ Wo also liegt der Widerspruch?

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß manche politisch-ökonomisch orientierte Analysen mit Bezug auf die Dritte Welt, unbeschadet der vorhin angedeuteten Frage nach ihren theoretischen Voraussetzungen, eine Reihe wirtschaftlicher und sozialer Fakten unzulässig verallgemeinern. In dem hier behandelten Fall ist diese Verallgemeinerung eindeutig in der Ineinssetzung aller ausländischen Kapital- (und sonstigen) Interessen zu suchen: als wäre die Möglichkeit undenkbar, daß solche Interessen nicht nur im Ursprungsland, sondern auch in der Dritten Welt miteinander rivalisierten und gegebenenfalls unterschiedliche politische Strategien und Taktiken verfolgten⁷⁾. Bezogen auf unser Thema der Integration Mittelamerikas, lassen sich solche divergierenden Interessen deutlich erkennen: auf der einen Seite die „traditionalen“ wirtschaftlichen Interessen (etwa der Bananen-, aber auch der Erdöl- und Minengesellschaften), denen mehr an politisch überschaubaren Allianzen mit kleinregionalen und lokalen Cliquen zur Sicherung stabiler, d. h. ihnen genehmer Verhältnisse gelegen ist; auf der anderen Seite die „modernen“ wirtschaftlichen Interessen (etwa der ausländischen Investitions- und Konsumgüterindustrie einschließlich des Handels), die auf ausreichend große, durch Zollschranken möglichst wenig eingeengte Absatzmärkte angewiesen sind. Diese unterschiedliche Ausprägung der Interessen, hier auf ein vereinfachtes Schema gebracht, wäre durch die Einbeziehung von Erwägung auch außenpolitischer und militärstrategischer Art zu ergänzen und zu differenzieren.

Anders formuliert, man kann und darf nicht ohne weiteres als gesichert voraussetzen, daß die Interessen etwa der *United Fruit* und der *Standard Fruit Company* mit denen von *Coca-Cola* und *Colgate* identisch seien, wie man ebenfalls nicht unbedenken der Mutmaßung folgen kann und darf, die Politik des Pentagons und des State Department in bezug auf Drittweltländer stimmten in jedem Falle deckungsgleich überein — ganz zu schweigen von dem gewaltigen Apparat der Geheimdienste (CIA, NSA und andere) in den USA⁸⁾. Anders als von der voreiligen Annahme einer monolithischen Identität der US-Interessen mit Bezug auf den mittelamerikanischen Integrationsprozeß — etwa im Sinne seiner Obstruktion — wäre daher von der Überlegung auszugehen, inwieweit gerade die Rivalität solcher Interessen ein Hindernis auf dem Weg zu einer funktionierenden wirtschaftlichen und politischen Einheit darstellt. Denn offensichtlich hat diese Rivalität dazu geführt, daß der Integrationsprozeß entscheidend gestört und um Etappen zurückgeworfen wurde. Verständlich dürfte dieser Vorgang indessen erst durch die Einbe-

6) *Le Monde*, 2.2.1970.

7) Eine Ausnahme ist die — leider unveröffentlichte — Studie von Edelberto Torres Rivas, *Interpretación del desarrollo centroamericano*, vervielfältigtes Manuskript für das Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago/Chile, April 1968.

8) Man muß freilich zugeben, daß manche nordamerikanischen Studien eben diesen Eindruck erwecken. So etwa die — durchweg apologetische — Arbeit von Joseph Pincus, *El Mercado Común Centroamericano*, hrsg. v. Regional Office for Central America and Panama (ROCAP), Guatemala 1963, bes. der Abschnitt über „El Interés puesto por los Estados Unidos en el Mercado Común Centroamericano“, S. 51 ff.; ferner, wenn auch gediegener gearbeitet, die Studien von John F. McCamant, *Development Assistance in Central America*, New York 1968, und David C. Ramselt, *Regional Industrial Development in Central America*, New York: 1969.

ziehung der ebenso deutlich divergierenden einheimischen Interessen in Mittelamerika selbst werden.

Es stellt sich die Frage, wo solche Divergenzen zu suchen sind und welche wirtschaftlichen, politischen und sozialen Gruppierungen sich mit ihnen verbinden. Dabei ist von der Tatsache auszugehen, daß ein Teil der einheimischen Interessen, wie bereits angedeutet, Allianzen mit der einen oder anderen Richtung der ausländischen Interessen einzugehen pflegt. Besonders deutlich ist diese Allianz zwischen den vorhin genannten „traditionalen“ Kapitalinteressen, genauer zwischen einheimischer Regional- und Lokalpolitik und in ausländischer Regie befindlicher Urproduktion (Landwirtschaft, Erdölförderung, Bergbau). Diese Allianz reicht weiter und tiefer als sie auf den ersten Blick zu erkennen gibt. Oberflächlich betrachtet, handelt es sich um jenen oft beschriebenen Vorgang, der, unter der Fahne des Wirtschaftsliberalismus, zum — gelegentlich gewaltsam erzwungenen — Ausverkauf sogenannter nationaler Belange (sprich: Ländereien) an ausländische Geschäftsleute geführt hat, also um einen ökonomisch und politisch zu deutenden Prozeß der Entmündigung durch Kanonen und Kapital. Bei Licht besehen, läßt sich indessen auf dieser Grundlage allein eine Interessenallianz kaum aufbauen; solch ein System absolut einseitiger Abhängigkeit ließe sich im Grunde nur durch blanken Terror aufrechterhalten. Auf der anderen Seite reicht aber auch der Hinweis auf den korrupten Charakter einheimischer Regierungen nicht aus, um das Prinzip der Gegenseitigkeit, das solchen Allianzen, zumindest auf längere Sicht, zugrunde liegen muß, plausibel zu machen.

Zum Kern des Problems führt der Hinweis auf die Beziehungen zwischen einheimischer *Hazienda* und ausländischer *Plantage*, die Beziehungen also zwischen zwei sozial unterschiedlich strukturierten und betriebswirtschaftlich unterschiedlich organisierten Institutionen. Gerade dieser Unterschied macht, so paradox das klingt, die Allianz erst möglich: der hier angedeutete Gegensatz zwischen der Hazienda als traditionell strukturiertem Hausverband, dessen erste Aufgabe in der Mehrung *politischer Macht und politischer Pfründen* besteht, und der Plantage als rational strukturiertem Zweckverband, dessen erste Aufgabe *Gewinnmaximierung* heißt, dieser Gegensatz sorgt dafür, daß beide, Hazienda und Plantage, in der gesellschaftlichen Realität der mittelamerikanischen Länder einander auf einem Umweg stützen. Dieser Umweg ist die Politik, genauer gesagt: die Aufrechterhaltung eines von beiden Seiten als vorteilhaft erachteten machtpolitischen Status quo. Es bedarf kaum des Hinweises, daß eine derart begründete Allianz zusätzlich durch den Umstand gefestigt wird, daß beide „Partner“, wie eben angedeutet, unterschiedlichen „Betriebszwecken“ die Priorität einräumen, also auf wirtschaftlichem Gebiet nicht oder nur in Ausnahmefällen miteinander konkurrieren.

Ganz anders verhält es sich mit den „modernen“ Kapitalinteressen; hier ist die Allianz zwischen einheimischen und ausländischen Unternehmern höchst prekär. Beide sind auf ein und denselben Absatzmarkt angewiesen, beide empfinden einander als bedrohliche Konkurrenten um eine zahlenmäßig kleine und wenig kaufkräftige Kundschaft. Die Folge ist die latente oder manifeste Auspowerung der noch jungen einheimischen Industrie, die mit der Übermacht des technologischen, organisatorischen und nicht zuletzt finanziellen Apparats ausländischer Großunternehmen nicht wetteifern kann. Dieser Prozeß spielt sich auf zwei Ebenen ab: ausländische Firmen, wie etwa *Coca-Cola*, kaufen die einheimische Getränkeindustrie auf und verwandeln sie in bloße Filialen eines Großkonzerns, von denen keinerlei Wachstumsimpulse auf vorgeordnete Produktionsstufen (etwa Betriebe der Investitionsgüterindustrie) mehr ausgehen; oder aber ausländische Großlieferanten, etwa solche der Zement- und Düngemittelindustrie, gewinnen dergestalt Einfluß auf einheimische Betriebe derselben Branche, daß diese zur Abnahme von Fertigprodukten statt Halbfertigwaren gezwungen werden, also ihre Produktionstiefe vermindern und vom Herstellen zum bloßen Abfüllen und Verpacken der importierten Waren

übergehen müssen. Besonders der zuletzt genannte Aspekt dieser in Mittelamerika als *comercialización de la industria* bezeichneten Verkümmern von einheimischen Unternehmen ist bedeutsam, denn er vermindert, im Unterschied zum unmittelbaren Verkauf einheimischer Industrie an ausländische Kapitalinteressen, zusätzlich die Nachfrage nach Produktionskapazität und damit auch nach Arbeitskraft.

Wenn auch aus dieser Darstellung hervorgeht, daß die Allianz zwischen einheimischen und ausländischen „modernen“ Kapitalinteressen auf schwachen Füßen steht, ja im Grunde sogar in die Rivalität münden muß, so gibt es doch auch Gründe, die für solch ein Bündnis sprechen. Der wichtigste folgt aus der Tatsache, daß beide Kontrahenten gemeinsame Gegner haben, die sie zumindest in politischer Hinsicht zu einer gemeinsamen Strategie bewegen könnte. Diese Gegner sind einmal, wie bereits erläutert, die einheimischen und ausländischen „traditionalen“ Kapitalinteressen — wobei freilich die gelegentliche Personalunion mildernd wirkt⁹⁾ —, zum anderen aber auch die Konkurrenten von außen, die Ansprüche noch nicht etablierter ausländischer Kapitalinteressen, die ebenfalls am MERCOMUN zu partizipieren wünschen. So erklärt es sich unter anderem, daß — wie ganz besonders deutlich im Falle Perus nach der Machtübernahme durch die Militärjunta im Oktober 1968 — ausgerechnet die schon „heimisch“ gewordenen ausländischen Kapitalisten am lautesten riefen: „Nieder mit dem Yankee-Imperialismus.“

Aus dem Gesagten geht nichtsdestoweniger hervor, daß die Allianz „traditionaler“ Kapitalinteressen in Mittelamerika nach wie vor fester gefügt ist als das Zusammenspiel — das zuweilen auch ein Gegeneinander ist — der „modernen“ Kapitalinteressen. Nur diese aber haben ein eindeutig gerichtetes, über unverbindliche Proklamationen des guten Willens hinausreichendes Bedürfnis nach einem Gemeinsamen Markt und nach einer Vereinheitlichung auch der politischen Strukturen auf dem Isthmus; jene indessen sind, wenn nicht alles täuscht, eher an der Aufrechterhaltung ihrer kleinregionalen und lokalen Erbhöfe interessiert¹⁰⁾.

Aus dieser Perspektive gesehen, gewinnt auch der Konflikt zwischen El Salvador und Honduras ein anderes Gesicht. Das vergleichsweise stark industrialisierte El Salvador — seine Hauptstadt ist das bedeutendste Industriezentrum auf dem Isthmus —, in der sowohl einheimische als auch ausländische „moderne“ Kapitalinteressen vorherrschen, drängte, ebenso wie das in industrieller Hinsicht nicht weniger bedeutsame Guatemala, auf eine Ausweitung und Beschleunigung des Integrationsprozesses, insbesondere (und aus naheliegenden Gründen) auf die bis dahin nicht verwirklichte freizügige Migration von Arbeitskräften in ganz Mittelamerika; umgekehrt lag dem von der *United Fruit Company* und von einheimischen „traditionalen“ Kapitalinteressen beherrschten Honduras, dem überdies am wenigsten urbanisierten Land des amerikanischen Kontinents, sehr wenig an eben dieser Politik einer sich ausweitenden und beschleunigten Integration. Vom bloß Akzidentellen des Konflikts abgesehen — beide Regierungen waren in Gefahr zu stürzen und ergriffen dankbar die Gelegenheit zur rettenden martialischen Aktion —, dürfte in diesen Struktur- und Interessendivergenzen ein wesentlicher Faktor des Rückschlags zu suchen sein.

Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Reaktion der übrigen mittelamerikanischen Länder: sie taten wenig oder nichts, um den Konflikt rechtzeitig und nachhaltig zu schlichten. Im Gegenteil, sie zogen sich einerseits zurück, um der nationalen Politik wieder eine höhere Priorität vor allen Bemühungen um eine Wiederbelebung und Fort-

9) Herausragendes Beispiel solch einer Personalunion zwischen „traditionalen“ und „modernen“ Kapitalinteressen ist Nicaraguas Diktator Anastasio Somoza: er ist gleichermaßen Großgrundbesitzer, Industrieller, Händler und Bankier. Ähnliches gilt für einige der legendären „14 Familien“ in El Salvador.

10) Zum Konflikt der wirtschaftlichen und politischen Interessen in Mittelamerika vgl. ausführlich: Francisco Villagrán Kramer, *Integración económica centroamericana. Aspectos sociales y políticos*, Guatemala 1967, insb. S. 233 ff.

setzung der Integration zu geben; andererseits beeilten sie sich, den bislang von El Salvador beherrschten honduranischen Absatzmarkt für sich zu gewinnen. Besonders erfolgreich scheint in dieser Hinsicht Nicaragua zu sein, dessen Diktator *Anastasio Somoza*, der erste Unternehmer seines Landes, seit langem geschickt den Aufbau einer auch mit der Landwirtschaft verbundenen weiterverarbeitenden Industrie betreibt. Zusätzlich versuchte er, im Verband mit Costa Rica und Panama, eine Art wirtschaftlichen Dreieck außerhalb des MERCOSUR zuwege zu bringen. Ganz in diesem Sinne meinte ein hoher mittelamerikanischer Funktionär in Costa Rica dem Verfasser gegenüber: „Vergessen Sie den Generalvertrag.“ Guatemala andererseits war und ist, wie hinlänglich bekannt, mit den Problemen des sich verschärfenden latenten Bürgerkriegs innerhalb seiner eigenen Grenzen beschäftigt.

III

Man muß sich fragen, warum die mittelamerikanisch eingestellte Elite in den einzelnen zwischenstaatlichen Integrationsorganen und den korrespondierenden nationalen Behörden derart wenig Durchsetzungskraft gezeigt hat. Aus Gesprächen des Verfassers mit einer Reihe dieser Funktionäre im Dezember 1969 hat sich der Eindruck ergeben, daß zunächst technisch-organisatorische, sodann aber besonders gesellschaftsstrukturelle Gründe für diese Schwäche maßgebend gewesen sind.

Die technisch-organisatorischen Gründe betreffen den eklatanten Mangel an Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen Integrationsbehörden. So war, um ein Beispiel anzuführen, einem leitenden Funktionär der SIECA, der sich mit Problemen der Qualifikationsstruktur in Mittelamerika befaßt, unbekannt, daß der CSUCA (*Consejo Superior Universitario Centroamericano*) in den Jahren 1964—1966 in sechs umfangreichen Bänden eine überaus sorgfältig gearbeitete und entsprechend aufschlußreiche Studie über das Thema der „Recursos humanos en Centroamerica“ — mit Projektionen bis 1980 — herausgebracht hat¹¹⁾. Noch lückenhafter ist die Kenntnis von Entwicklungsprojekten, die, wenngleich mit Geltung für ganz Mittelamerika, in der Regie der jeweils federführenden nationalen Behörden verwirklicht werden. Unkenntnis dieser Art macht auch vor den Nordamerikanern nicht halt; so war einem mit Fragen der Erwachsenenbildung befaßten Funktionär der AID-Agentur ROCAP in Guatemala (*Regional Office for Central America and Panama*) das ICECU (*Instituto Centroamericano de Extensión de la Cultura*)¹²⁾ in Costa Rica, das seit 1964 Bildungsarbeit für Erwachsene in allen Ländern des Isthmus leistet, unbekannt geblieben. Mit anderen Worten, es gibt keine Stelle, die Informationen über die Tätigkeit der verschiedenen nationalen und zwischennationalen Integrationsbehörden systematisch sammelt und weitergibt; ihr Fehlen wird zwar von allen Beteiligten beklagt, jedoch verbinden sich mit Vorschlägen zur wirksamen Abhilfe zugegebenermaßen sofort Fragen des Informations- und damit auch Machtmonopols, weswegen die Einrichtung solch einer Stelle bislang unterblieben ist.

Bedeutsamer als die soeben exemplarisch skizzierten technisch-organisatorischen Schwierigkeiten dürfte die schwache soziale und also auch politische Position der mittelamerikanischen Funktionärselite selbst sein. Das gesellschaftsstrukturelle Problem, das sich damit verbindet, läßt sich allgemeiner als die relative Schwäche der neuen Eliten in Entwicklungsländern überhaupt bezeichnen. Der entscheidende Gesichtspunkt scheint der zu sein, daß die neuen Eliten weitgehend von der herkömmlichen Machtgrundlage losgelöst sind, also ihre Herrschaft nicht *traditional*, gestützt auf Eigentum an Grund und Boden sowie die daraus folgende politische Macht, legitimieren können; sie bedürfen, um

11) Band 1—5 sind Länderberichte, Band 6 gibt eine Zusammenfassung der wichtigsten Befunde.

12) Träger des ICECU sind, aufgrund eines Beschlusses der mitteleuropäischen Erziehungsminister im Jahr 1963, die einzelnen nationalen Regierungen; die Bundesrepublik Deutschland leistet jährliche Zuschüsse.

ihre Einsichten und Absichten politisch zu verwirklichen, einer anderen Rechtfertigung. Diese aber kann nur aus dem mehrheitlichen Willen, dem demokratischen Konsensus der Bevölkerung insgesamt folgen; ihre Herrschaft muß *rational* legitimiert sein. Solch eine Grundlage aber setzt ein weiteres notwendig voraus: die nationale Integration der Bevölkerung im Sinne der Aufhebung oder Auflösung nationaler Subkulturen, mit anderen Worten die wirksame Partizipation und Kooperation all derer, die bislang wirtschaftlich, politisch und sozial „am Rande“ gelebt haben.

Die Problematik, die mit diesem Phänomen des gesellschaftlichen Marginalismus verknüpft ist, kann hier nur angedeutet werden. Keineswegs erschöpft sie sich in der Vorstellung einer relativen Armut, die einen mehr oder minder großen Teil der Bevölkerung *fürs erste* von der Beteiligung an wirtschaftlichen, politischen und sozialen Prozessen ausschließt; desgleichen nicht in der Annahme, nach der sogenannte ethnische Minderheiten kulturell *noch nicht* in die Gesamtgesellschaft integriert seien. Solch eine Auffassung kommt zwar der weitverbreiteten Modernisierungstheorie entgegen, die im gesellschaftlichen Marginalismus — ähnlich der Vorstellung vom ungleichgewichtigen wirtschaftlichen Wachstum — ein lediglich episodisches Phänomen des Entwicklungsprozesses zu erkennen glaubt; doch sprechen, wenigstens mit Bezug auf Mittel- und Lateinamerika, die Fakten gegen diese Behauptung. Denn der Anteil derer, die „am Rande“ leben, nimmt ständig zu. Gewiß ist einer der Faktoren, die zur Verhärtung anstatt Lösung des Problems geführt haben, in den hohen Nettowachstumsraten der Bevölkerung zu suchen; die Zahlen für Mittelamerika sind die höchsten der Welt. Indessen darf eine Reihe anderer Faktoren nicht übersehen werden: vor allem die Entstehung moderner „Industrieinseln“, vorzugsweise in den Hauptstädten angesiedelt, die ausnahmslos kapitalintensiv arbeiten und infolgedessen trotz ihres bemerkenswerten Beitrags zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum die zunehmende Massenarbeitslosigkeit nicht lindern helfen. Es entsteht vielmehr, gerade im Zusammenhang mit dem Einzug moderner Technologie, ein Bevölkerungssegment, das keine wirtschaftliche und also auch keine gesellschaftliche Funktion hat, das im Wortsinn überflüssig ist. Mit anderen Worten: der Aufbau technologisch fortschrittlicher Produktionsbetriebe, zumeist in der Regie ausländischer Unternehmen, führt zur Perpetuierung gesellschaftlich rückschrittlicher Zustände; „Entwicklung“ in diesem Sinne produziert die Bedingungen ihrer eigenen „Unterentwicklung“.

Aus diesen Ausführungen mag zumindest andeutungsweise hervorgehen, unter welchen schwierigen Bedingungen die mittelamerikanische Funktionärselite ihre Aufgaben zu lösen versucht; sie verweisen zugleich auf die möglichen psycho-sozialen Konsequenzen, die sich aus der intellektuellen Einsicht in solche Zusammenhänge gerade für diejenigen ergeben müssen, die an der Überwindung der aufgezeigten Schwierigkeiten arbeiten. So ist in den Gesprächen mit Funktionären der mittelamerikanischen Integrationsbehörden deutlich geworden, daß sich mit ihrem Willen zum Aufbau eines funktionsfähigen Integrationsgebildes auf dem Isthmus nunmehr auch Skepsis und Resignation verbinden; die Erkenntnis, daß der MERCOMUN im wesentlichen das Instrument partikularer einheimischer und ausländischer Interessen ist, keineswegs aber ein gesellschafts- und entwicklungspolitisch gebotenes strategisches Ziel für die Gesamtheit der mittelamerikanischen Bevölkerung, läßt die emotionale Identifikation dieser Funktionäre mit ihren Aufgaben merklich verkümmern. „Wir sind“, so bekundete einer dieser Funktionäre sinngemäß, „die bürokratischen Erfüllungsgehilfen einer kleinen Gruppe von Industriellen und Händlern; mit dem Volk haben wir nichts zu tun.“ Einige dieser Funktionäre gedenken, aus dieser Situation persönliche Konsequenzen zu ziehen; sie wollen die Flucht nach vorn antreten und den „Aufstieg“ in die Bürokratie der Vereinten Nationen sowie ihrer Spezialorganisationen versuchen.