



IBERO-ANALYSEN

Dokumente, Berichte und Analysen
aus dem Ibero-Amerikanischen Institut
Preußischer Kulturbesitz
Berlin

Heft 6

Dezember 2000

Der zentralamerikanische Integrationsprozess

Ende einer Entwicklungsalternative

Alvaro de la Ossa



Alvaro de la Ossa; ehemaliger Präsident und Mitglied der *Fundación Centroamericana por la Integración* (FCI)

This work is licensed under the Creative Commons Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>.

The online version of this work can be found at:
<www.iai.spk-berlin.de/publikationen/ibero-analysen.html>





Das Ibero-Amerikanische Institut (IAI) ist ein disziplinenübergreifend konzipiertes Zentrum der wissenschaftlichen Arbeit sowie des akademischen und kulturellen Austauschs mit Lateinamerika, Spanien und Portugal. Es beherbergt die größte europäische Spezialbibliothek für den ibero-amerikanischen Kulturraum, zugleich die drittgrößte auf diesen Bereich spezialisierte Bibliothek weltweit. Gleichzeitig erfüllt das IAI eine Funktion als Stätte der außeruniversitären wissenschaftlichen Forschung sowie als Forum des Dialogs zwischen Deutschland, Europa und Ibero-Amerika.

Die **IBERO-ANALYSEN** richten sich in erster Linie an Entscheidungsträger aus Politik, Kultur und Wirtschaft. Sie greifen themenorientierte und länderbezogene Fragestellungen auf und liefern aktualitätsbezogene, aber über den tagespolitischen Horizont hinausreichende Informationen zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur der Länder Ibero-Amerikas. Ausgewiesene Fachwissenschaftler bieten in den **IBERO-ANALYSEN** Orientierungswissen in allgemeinverständlicher Form, das den interkulturellen Dialog zwischen Deutschland und dem ibero-amerikanischen Kulturraum anregen und unterstützen soll.

Das Ibero-Amerikanische Institut bemüht sich, in seinen Publikationen vielfältige Meinungen zu Wort kommen zu lassen. Diese stellen jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des IAI dar. Die **IBERO-ANALYSEN** sind für den persönlichen Gebrauch bestimmt. Nachdruck nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung des IAI und mit vollständiger Quellenangabe. Die **IBERO-ANALYSEN** können auch über die Homepage des IAI im PDF-Format heruntergeladen werden: (<http://www.iber-analysen.de>).

Redaktion

Dr. Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz
Referat Forschung und Projekte
Potsdamer Straße 37
10785 Berlin
Telefon: 030 – 2662515
Telefax: 030 – 2662503
e-mail: birle@iai.spk-berlin.de
<http://www.iai.spk-berlin.de>

1. Auflage 2000

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,
10785 Berlin

ISBN 3-9803291-9-4

Der zentralamerikanische Integrationsprozess

Ende einer Entwicklungsalternative

Alvaro de la Ossa

I. Einleitung

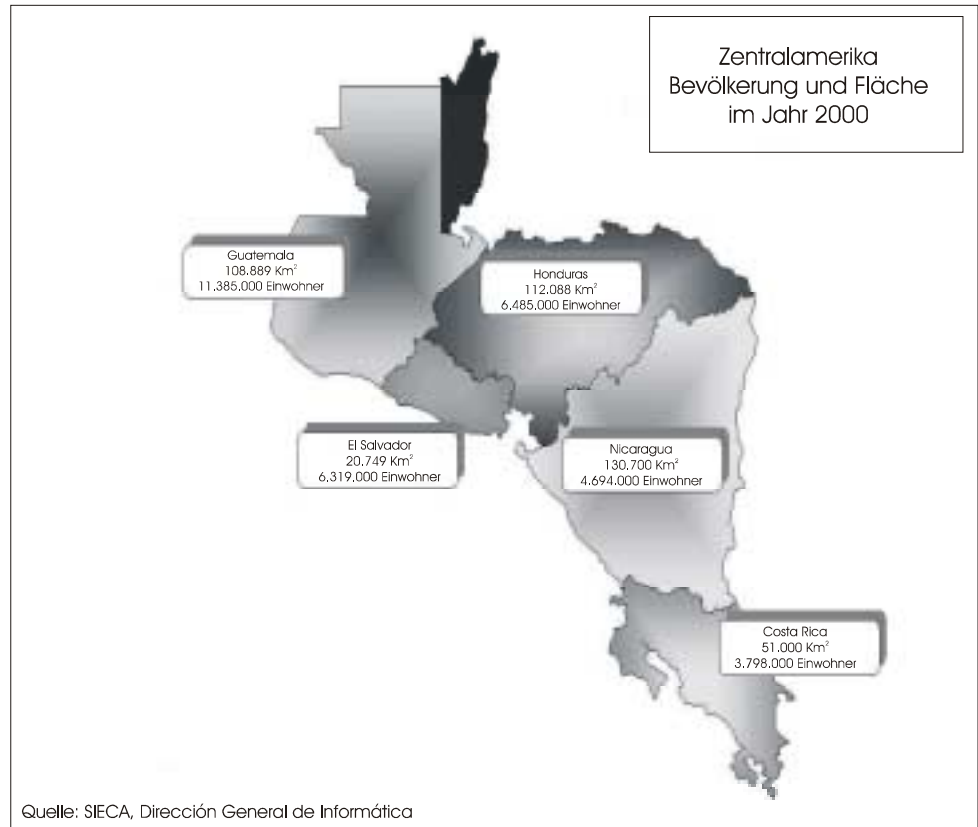
Ziel dieses Artikels ist eine Bilanz des Integrationsprozesses zwischen den fünf zentralamerikanischen Staaten Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica seit seinem Beginn 1951 bis zum Jahr 1999. Die hier auf wenigen Seiten zusammengefasste Entwicklung erstreckt sich über etwa 50 Jahre. Es soll gezeigt werden, wie sich im Verlauf der 30 Jahre, die die reale Integration andauerte (1951-1980), zwei charakteristische Entwicklungen abzeichneten: Sie erleichterte die Entwicklung dieser kleinen und rückständigen Länder und sie sorgte für ein Wirtschaftswachstum mit einem gewissen Maß an Gerechtigkeit. In den 80er Jahren schloss sich eine Phase der Stagnation und das Ende der realen Integration an, ab 1990 begann dann die „neue“ offizielle Integration, die nichts anderes als ein Programm zwischenstaatlicher Kooperation ist.

Tatsächlich gestalteten die Regierungen in den 90er Jahren die Integration nicht mit dem Ziel der Vereinigung, sondern als Bemühen um Kooperation, mit dem Ziel, externe Finanzierungsquellen zu finden, um die Politik, die die Globalisierung erfordert, auf den Weg zu bringen. Außerdem ergab sich die Notwendigkeit, auf Naturkatastrophen wie

den Hurrikan Mitch adäquat zu reagieren. Obwohl die europäische Position, Hilfe zu leisten, wenn die Integrationsbemühungen verstärkt würden, sehr eindeutig gewesen ist, haben sich die Regierungen zu einem neuen System der gegenseitigen Zusammenarbeit entschlossen, das der so genannten „neoliberalen Politik“ entspricht, wobei auch internationaler Druck auf die Regierungen eine Rolle spielte. Auf diese Weise endete die reale Integration und der Weg war frei für Strategien, die die Globalisierung unterstützen. Daher kann zwischen der *realen* Integration der Vergangenheit und der *offiziellen* Integration der Gegenwart unterschieden werden.

Die wichtigste Schlussfolgerung der nachfolgenden Überlegungen lautet, dass die historische Chance verpasst wurde, die reale Integration der zentralamerikanischen Staaten weiterzuführen, die es ihnen ermöglicht hätte, weiterhin gemeinsam und mit größerer Sicherheit in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung fortzuschreiten und mit einer einheitlichen und effektiveren Position im Globalisierungsprozess sowie einer angemesseneren Position in den internationalen Beziehungen zu rechnen. Stattdessen erfolgte eine Rückkehr zu unilateralen Verhältnissen, die an die der 50er Jahre erinnern.

Die wichtigste Schlussfolgerung der nachfolgenden Überlegungen lautet, dass die historische Chance verpasst wurde, die reale Integration der zentralamerikanischen Staaten weiterzuführen, die es ihnen ermöglicht hätte, [...] mit einer einheitlichen und effektiveren Position im Globalisierungsprozess sowie einer angemesseneren Position in den internationalen Beziehungen zu rechnen.



II. Die Anfänge der realen Integration (1951-1959)

In Zentralamerika kam es ab 1821, dem Jahr der Unabhängigkeit von Spanien, zu mindestens 14 Integrationsversuchen zwischen einigen oder allen Ländern der Region. Diese Vorgeschichte schuf einen gemeinsamen Willen zur Verbundenheit, der bis heute fortbesteht und für den sich einige Bevölkerungsgruppen weiterhin einsetzen.

Mindestens drei Umstände führten dazu, dass die zentralamerikanischen Staaten in den 1950er Jahren ein weiteres Mal einen Integrationsprozess untereinander anstrebten. Der erste Umstand war die Tatsache, dass ihre Volkswirtschaften größtenteils von Kaffeeexporten und Exporten anderer Primärgüter abhängig waren und dass die internationalen Märkte für diese Produkte sich zwischen dem Ende

der 1940er und dem Beginn der 1950er Jahre in einer ernsthaften Krise befanden. Diese Situation verschlimmerte sich in jenem Jahrzehnt sogar noch. Es ist daran zu erinnern, dass man nicht über die Produktion und den Export diversifizierter Güter verfügte, die eine weniger labile Wirtschaftsentwicklung und stabilere Steuereinnahmen ermöglicht hätten.

Zweitens existierte das Beispiel der europäischen Integration, wodurch sich den zentralamerikanischen Staaten genügend theoretische und politische Konzepte in Bezug auf die Anwendungsmodalitäten der Integration anboten. Vor allem der sogenannte „Spaak-Bericht“ und die Römischen Verträge beeinflussten das damalige integrations-theoretische Denken.

Drittens orientierte man sich an dem international gut geheiße-

Mindestens drei Umstände führten dazu, dass die zentralamerikanischen Staaten in den 1950er Jahren ein weiteres Mal einen Integrationsprozess untereinander anstrebten.

nen Kompromiss, Integrationsprozesse einzuleiten (Freihandelszonen oder Zollunionen), gemäß Artikel 44 der Havanna-Charta sowie Artikel XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), die in Wortlaut und Intention identisch sind.

So begann mit den offiziellen zentralamerikanischen Abkommen 1951 ein Prozess, der bis 1963 andauerte. 1951 wurde vereinbart, dass der Integrationsprozess in der Verantwortung der Wirtschaftsminister der zentralamerikanischen Staaten liegen sollte, die im „Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit im zentralamerikanischen Raum“ (*Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano*, CCE) der Organisation der Vereinten Nationen zusammengeschlossen waren, mit Unterstützung der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) als technischer und beratender Instanz.

Zwischen 1951 und 1959 stellten sich drei Hauptaufgaben: erstens ging es um die Erarbeitung grundlegender Studien, um ein multilaterales Integrationsabkommen vorzubereiten; zweitens fanden Verhandlungen über Freihandelsabkommen zwischen den einzelnen zentralamerikanischen Staaten statt; zunächst einigte man sich auf Produktlisten für den Freihandel, damit eine langsame Annäherung und ein Kennenlernen zwischen den bis zu jenem Jahrzehnt praktisch voneinander isolierten Märkten stattfinden könnte. Die dritte Aufgabe bestand darin, ein System intraregionaler Institutionen

zur Administration und Steuerung des Integrationsprozesses zu errichten. Diesbezüglich muss darauf hingewiesen werden, dass das von den Regierungen angestrebte Integrationskonzept sehr umfassend war und sich nicht nur auf die Errichtung einer einfachen Freihandelszone oder einer Zollunion bezog.

Neben dem 1963 mit der Unterzeichnung der wichtigsten Verträge eingerichteten „Sekretariat für die wirtschaftliche Integration Zentralamerikas“ (*Secretaría de la Integración Económica Centroamericana*, SIECA) wurden im Vorfeld sehr verschiedene politische Koordinationsmechanismen geschaffen. Unter ihnen befanden sich die folgenden: das „Institut für Ernährung Zentralamerikas und Panamas“ (*Instituto para la Nutrición de Centroamérica y Panamá*; INCAP); das „Zentralamerikanische Institut für öffentliche Verwaltung“ (*Instituto Centroamericano de Administración Pública*; ICAP) zur technischen Unterstützung der Einrichtung von geeigneten Mechanismen und Personalstrukturen in den zentralamerikanischen Regierungen für den Bereich der Integration; das „Zentralamerikanische Institut für Industrieforschung und Technologie“ (*Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial* ICAITI) zur Förderung einer breiten Unterstützung der technologischen Entwicklung, besonders im industriellen Sektor; der „Oberste Zentralamerikanische Universitätsrat“ (*Consejo Superior Universitario Centroamericano*; CSUCA) u.a.

Das von den Regierungen angestrebte Integrationskonzept war sehr umfassend und bezog sich nicht nur auf die Errichtung einer einfachen Freihandelszone oder einer Zollunion.

Übersicht 1: Wichtige Verträge und Institutionen im Rahmen des zentralamerikanischen Integrationsprozesses

Abkommen:

- *Tratado General de Integración Económica Centroamericana* (Vertrag von Managua), unterzeichnet am 13.12.1960: der Rahmenvertrag zur zentralamerikanischen Wirtschaftsintegration etablierte die grundlegenden Prinzipien der gemeinsamen Wirtschafts- und Entwicklungsbemühungen, das Ziel der Errichtung eines gemeinsamen Marktes (*Mercado Común Centro Americano*, MCCA) und die Bildung einer Zollunion;
- *Protocolo de Reforma a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos* (Protokoll von Tegucigalpa), unterzeichnet am 13.12. 1991: das Protokoll von Tegucigalpa etablierte den neuen institutionellen Rahmen der regionalen Integration nach dem Ende der akuten kriegerischen Auseinandersetzungen in Zentralamerika;
- *Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana* (Protokoll von Guatemala), unterzeichnet am 29.10.1993; mit dem Protokoll von Guatemala wurde der Vertrag von Managua an die im Rahmen des Protokolls von Tegucigalpa vereinbarten institutionellen Änderungen angepasst;

Institutionelle Strukturen:

- *Consejo de Ministros de Integración Económica*: dem Ministerrat gehören die Wirtschaftsminister und Zentralbankpräsidenten an, seine Aufgabe ist die Koordination, Harmonisierung, Konvergenz und Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer;
- *Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA);
- *Secretaría de Integración Económica Centroamericana* (SIECA): das Sekretariat agiert als technisch-administratives Organ der regionalen Wirtschaftsintegration, es wacht über die korrekte Anwendung der Verträge;
- *Banco Centroamericano de Integración Económica* (BCIE);
- *Instituto Centroamericano de Administración Pública* (ICAP);
- *Comité Consultivo de la Integración Económica*: ein mit Vertretern der regionalen Privatwirtschaft besetztes Gremium, dem rein konsultative Funktionen zukommen;

Quelle: <http://www.sieca.org.gt>

Die zentralamerikanische Integration entstand aus dem Interesse heraus, eine substantielle Vereinigung der Staaten in Bezug auf sehr unterschiedliche Aspekte von gemeinsamem Interesse auf den Weg zu bringen und sich um eine Lösung der regionalen Entwicklungsprobleme zu bemühen.

Die zentralamerikanische Integration entstand aus dem Interesse heraus, eine substantielle Vereinigung der Staaten in Bezug auf sehr unterschiedliche Aspekte von gemeinsamem Interesse auf den Weg zu bringen und sich um eine Lösung der regionalen Entwicklungsprobleme zu bemühen. Diese Periode endete mit dem Inkrafttreten der ersten multilateralen Integrationsabkommen im Jahr 1963.

Zu diesem Zeitpunkt wurde Panama dazu eingeladen, am Integrationsprogramm teilzunehmen. Panama trat einigen der

spezialisierten Institutionen bei und begann in den 1960er Jahren, eine Reihe von bilateralen Handelsabkommen mit jedem einzelnen der fünf zentralamerikanischen Staaten zu unterzeichnen. Panama hat traditionell stets eine Haltung eingenommen, die sich dadurch auszeichnete, enge, jedoch nicht besonders verbindliche Beziehungen mit den zentralamerikanischen Staaten zu pflegen, ohne allerdings je davon abzusehen, sich auch nach Süden in Richtung der Andengruppe zu orientieren. Auf Grund dieser am-

bivalenten Haltung wurden nie präzise Integrationsabkommen über irgendeinen der zentralen Punkte erzielt. Der Einfluss der Handelsgruppen und insbesondere der Unternehmen aus dem Bereich der Freihandelszone und weiterer damit verbundener Dienstleistungsinstitutionen war stets stärker als der des "anderen", armen und unterentwickelten Panama. Im Laufe der Zeit erreichte Panama die Aufnahme in viele der spezialisierten Integrationsinstitutionen, später dann die Teilnahme an den Treffen der zentralamerikanischen Präsidenten. Gegenwärtig beginnen die Vorbereitungen für die Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens zwischen Zentralamerika und Panama, als Ersatz für die alten bilateralen Verträge, die noch immer in Kraft sind. Gleichzeitig wird das Interesse an einer Aufnahme in den Andenpakt bekräftigt. Herauszuheben ist die Aufnahme Panamas in die *Contadora*-Gruppe zur Unterstützung der Suche nach friedlichen Lösungen für die Konflikte in Zentralamerika (1980-1989).

III. Die "Boom"- Phase (1959-1969)

1963 trat das Allgemeine Abkommen über die wirtschaftliche Integration Zentralamerikas (*Tratado General de Integración Económica Centroamericana*) in Kraft, durch das eine Freihandelszone für alle in der Region hergestellten Produkte eingerichtet wurde, ausgenommen eine Liste temporärer Ausnahmen (als Ersatz für den ursprünglichen Integrationsvertrag von 1959, der sich auf Produktlisten

für den freien Handel stützte); die ersten Modalitäten zur Bestimmung der Herkunft der Waren sowie zwischenstaatliche Mechanismen zur Lösung von Konflikten wurden eingeführt.

Zur selben Zeit unterzeichnete man Abkommen, die schrittweise neue allgemeine Zolltarife für Importe von Waren aus allen anderen Ländern der Welt etablierten. Diese Regelung wurde durch die Einführung eines einheitlichen Zollverfahrens für Zentralamerika vervollständigt. Dadurch entstanden ein gemeinsames Zollgebiet und einheitliche Verwaltungsverfahren für ausländische Waren. Auch die steuerliche Behandlung von Exporten wurde vereinheitlicht.

Ausgehend von diesem Kernanliegen der regionalen Wirtschaftspolitik beschloss man eine Reihe paralleler Maßnahmen, die in ihrer Gesamtheit das definierten, was „Zentralamerikanischer Gemeinsamer Markt“ (*Mercado Común Centroamericano*; MCCA) genannt wurde. Zunächst einigte man sich zum Zwecke der Gewährleistung eines einheitlichen Zollverfahrens sowie zur Unterstützung der industriellen Entwicklung auf ein Abkommen, um über steuerliche Vergünstigungen für die Unternehmen sowie durch Zollfreiheit für Importe von Rohstoffen Anreize für die industrielle Entwicklung zu schaffen. Daneben wurden verschiedene Fördermaßnahmen für als integrationswürdig angesehene Industriezweige geschaffen. Darunter verstand man Unternehmen, die es aufgrund ihrer Größe und ihrer Produktpalette verdienten, von

Ausgehend von diesem Kernanliegen der regionalen Wirtschaftspolitik beschloss man eine Reihe paralleler Maßnahmen, die in ihrer Gesamtheit das definierten, was „Zentralamerikanischer Gemeinsamer Markt“ (*Mercado Común Centroamericano*; MCCA) genannt wurde.

Anfang an eine Garantie für freien Handel im gesamten erweiterten Markt der Region zu erhalten, wobei man mit einem Industriezweig pro Land begann. Außerdem wurden spezielle Maßnahmen für Industriezweige erlassen, die von besonderem Interesse für jedes einzelne Land waren, sei es, weil im Bereich ihrer technologischen Handhabung bereits Kenntnisse vorhanden waren oder weil sich dadurch Möglichkeiten für den Zufluss ausländischer Investitionen ergaben. Darüber hinaus vereinbarte man, Honduras und Nicaragua (die als relativ weniger entwickelte Länder angesehen wurden), für einen gewissen Zeitraum die Möglichkeit zu geben, viele der genannten Fördermaßnahmen mit größerer Intensität zu nutzen, so dass höhere Investitionsanreize entstünden.

Im Agrarbereich wurde ein Protokoll über die Koordination der regionalen Versorgung, die Gewährleistung von Ernährungssicherheit und den Export von Überschüssen unterzeichnet. Man entwarf Mechanismen, um den Produzenten auf dem Wege einer auf regionaler Ebene koordinierten Politik Preise mit Anreizwirkung zuzusichern. Für alle Agrargüter bestand Zollfreiheit, mit Ausnahme derjenigen Produkte, die traditionell in Drittmärkte exportiert wurden und internationalen Abkommen unterlagen (zum Beispiel Kaffee, Zucker, Weizen) oder die zum damaligen Zeitpunkt eine große strategische Bedeutung hatten (Erdöl und seine Nebenprodukte).

Einige Produkte wurden auf temporäre Listen gesetzt, um zu einem späteren Zeitpunkt in den regionalen Markt integriert zu werden. Es handelte sich um Güter, die als „sensibel“ für die lokalen Wirtschaften eingestuft wurden oder die mehr Zeit brauchten, um sich an die neuen Wettbewerbsbedingungen anzupassen.

Um eine optimale Koordination der externen Finanzierung für die zentralamerikanische Entwicklung zu gewährleisten und um zu verhindern, dass durch die Gewährung von attraktiven unilateralen Sonderkonditionen für Investitionen wechselseitige Konflikte entstünden, wurde 1960 die Zentralamerikanische Bank für wirtschaftliche Integration (*Banco Centroamericano de Integración Económica*, BCIE) gegründet. Bis 1975 hatte die BCIE die wichtige Aufgabe, die Entwicklung der regionalen Infrastruktur anzukurbeln und die finanzielle Unterstützung von Unternehmen zu gewährleisten, die große Summen für Investitionen und für die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion benötigten. Auf der Basis dieser Unterstützung konnten mehr als 5000 Kilometer Straßen gebaut werden, die den regionalen Austausch erleichterten und den Anreiz für den Transport von Gütern in die Häfen zum Export in Drittländer erhöhten. Es entwickelte sich ein Hafensystem, dessen Effizienz derartig groß war, dass die Schifffahrtskonferenzen, die auf internationaler Ebene die Seezölle regulieren, die Zölle für die zentralamerikanischen Häfen redu-

Um eine optimale Koordination der externen Finanzierung für die zentralamerikanische Entwicklung zu gewährleisten und um zu verhindern, dass durch die Gewährung von attraktiven unilateralen Sonderkonditionen für Investitionen wechselseitige Konflikte entstünden, wurde 1960 die Zentralamerikanische Bank für wirtschaftliche Integration (*Banco Centroamericano de Integración Económica*, BCIE) gegründet.

zierten. Um Entwicklung und Investitionstätigkeit anzukurbeln, wurde darüber hinaus sichergestellt, dass die Produktion und der Vertrieb von elektrischer Energie in möglichst großem Umfang erfolgte; es entwickelten sich äußerst wichtige Projekte in diesem Bereich und es wurde außerdem ein Programm für die Vernetzung der Stromversorgung auf zentralamerikanischer Ebene ins Leben gerufen. Auf diese Weise konnte die regionale Stromversorgung für einen Zeitraum von 30 Jahren garantiert werden. Darüber hinaus erreichte man – wie in anderen Ländern der Welt – den Ausbau der Nutzung geothermischer Energie.

Die Entwicklung im Bereich der Telekommunikation fiel nicht hinter diese Errungenschaften zurück. Gegen Ende der 1970er Jahre verfügten die zentralamerikanischen Länder über ein breit angelegtes und effizientes Kommunikationssystem, das sie untereinander sowie mit der ganzen Welt verband. Dieses System war moderner und effizienter als dasjenige in vielen anderen größeren Ländern Lateinamerikas.

Mit anderen Worten: Im Zuge der realen Integration wurden breit angelegte regionale Anstrengungen für eine ausgedehnte, moderne und effiziente Aktionsbasis unternommen, um Investitionen zu erleichtern und Produktionsbedingungen zu verbessern. Gleichzeitig wurde sichergestellt, dass der regionale Markt sich gegen die Produkte aus Drittländern schützen konnte, um Investitionen anzuziehen und den Transfer von Technolo-

gien sicherstellen zu können. Im Fall Zentralamerikas wiederholten sich – vielleicht etwas verspätet im Verhältnis zu anderen (inzwischen industrialisierten) Ländern – die grundlegenden Bemühungen, die in den am stärksten entwickelten Ländern Lateinamerikas in den 40er Jahren bzw. in früheren Jahrhunderten in Europa und in den Vereinigten Staaten unternommen wurden, um das Wachstum anzuregen.

Das intraregionale Handelsvolumen stieg von 6 Mio. Dollar (1963) auf 1,8 Mrd. Dollar gegen Ende der 70er Jahre und beläuft sich gegenwärtig auf mehr als 2,5 Mrd. Dollar. In einigen Jahren machte es bis zu 25% des regionalen Handels aus. Die Preisstabilität erwies sich als sehr dauerhaft; die Verbraucherpreise stiegen pro Jahr in keinem Land der Region um mehr als drei oder vier Prozent an. Der jährliche Realzuwachs des Bruttoinlandsproduktes betrug über einen Zeitraum von etwa 15 Jahren 4-5,5 %. Der industrielle Sektor steigerte seinen Umfang von 12 auf 22 Prozent des Bruttosozialproduktes. Der Anteil ausländischer Direktinvestitionen nahm stark und dauerhaft zu und die externen Anleihen – sowohl durch die Länder als auch durch die BCIE – erlaubten eine zunehmende Finanzierung des Integrationsprojektes. Zusätzlich wurde ein Programm zur Produktion von Basisgütern und Gütern aus Landwirtschaft und Industrie für den Export in Drittmärkte auf den Weg gebracht.

Das intraregionale Handelsvolumen stieg von 6 Mio. Dollar (1963) auf 1,8 Mrd. Dollar gegen Ende der 70er Jahre und beläuft sich gegenwärtig auf mehr als 2,5 Mrd. Dollar. In einigen Jahren machte es bis zu 25% des regionalen Handels aus.

So kann festgestellt werden, dass der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt zwischen 1959 und 1963 – mit Auswirkungen bis 1975 – seine „goldenen Zeiten“ erlebte und eine Reihe positiver Veränderungen herbeiführte.

So kann festgestellt werden, dass der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt zwischen 1959 und 1963 – mit Auswirkungen bis 1975 – seine „goldenen Zeiten“ erlebte und eine Reihe positiver Veränderungen herbeiführte: a) eine weitreichende wirtschaftliche Dynamik; b) die Gewährleistung, dass die sozialen Auswirkungen des Wirtschaftswachstums, auch wenn sie bescheiden waren, trotzdem eine positive Tendenz aufwiesen; und c) die Transformation der zentralamerikanischen Länder in eine dem Rest der Welt gegenüber geeint auftretende Gruppe, mit gemeinsamen, umfassenden Entwicklungsprogrammen, wodurch dem Prozess der wirtschaftlichen Integration Stabilität und Glaubwürdigkeit verliehen wurde. Auf diese Weise wurde der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt – zusammen mit dem Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN) in Asien – zu einem wahrhaft erfolgreichen Beispiel für Integration in Entwicklungsländern und Ländern mit kleinen Volkswirtschaften.

IV. Die Kritik am „Modell“

Über die skizzierten Entwicklungen ist viel spekuliert worden, besonders in der heutigen Zeit, in der Integrationsmodelle dieser Art als Basis für die Entwicklung abgelehnt werden. Beispielsweise wurde mit Blick auf die sozialen Auswirkungen herausgestellt, dass lediglich bescheidene und stabile Realeinkünfte für die Mehrheit der von der industriellen Entwicklung abhängigen städtischen Bevölkerung gewährleistet worden seien, wo-

durch die gesamtgesellschaftliche Konzentration des Wohlstandes zugenommen habe. Andere Kritiker haben darauf hingewiesen, dass trotz Fortschritten bei der Modernisierung der Region soziopolitische Strukturen erhalten blieben, die denen früherer Jahre ähnlich sind und die jetzt von den Nachkommen der Großgrundbesitzer in ihrer Rolle als „progressive“ Unternehmer, durch die Integration bestärkt, fortgeführt werden. Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass die so genannte „dominante Gruppe“ – in einer neuen Generation – ihre althergebrachte vorherrschende Position aufrecht erhalten habe.

Eine der hartnäckigsten Kritiken bezieht sich auf die Tatsache, dass der Zollschatz, der durch den neuen gemeinsamen Außenzoll des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes eingerichtet wurde, zu hoch angesetzt gewesen sei und einen „unfreien“ regionalen Markt habe entstehen lassen, der ein effizientes und wettbewerbsfähiges industrielles Wachstum verhindert habe. Man spricht von einer Anti-Export-Entwicklung im Bereich der Produktion, auch wenn diese insgesamt angewachsen sei. Man wollte und will nicht anerkennen, dass die Entwicklung der Region ohne diese Unterstützungsmaßnahmen nicht möglich gewesen wäre; bei der Kritik handelt es sich jedoch eher um eine dogmatische als um eine realistische Position. Die Entwicklung des Wettbewerbs innerhalb des erweiterten zentralamerikanischen Marktes kann demgegenüber als sehr dyna-

misch bezeichnet werden, wenn man bedenkt, dass die Preise trotz der zeitgleichen Produktion ähnlicher Güter in fast allen Ländern eine große Stabilität aufwiesen und dass das Handelsvolumen ständig anwuchs. Es entwickelte sich auch eine beträchtliche Tendenz zur Spezialisierung auf bestimmte Produkte in den einzelnen Ländern.

Es wurde auch darauf hingewiesen, dass die Integration im landwirtschaftlichen Sektor trotz der erfolgreichen Bemühungen um eine Gesetzgebung und um regionale Kooperation nicht die gleichen positiven Anzeichen wie in anderen Sektoren zeige, wodurch ein Ungleichgewicht in der Wirtschaftsstruktur entstanden sei. Außerdem wurde betont, dass die Gewinnung von Rohstoffen und die Produktion von Basisgütern durch die steuerlichen Maßnahmen gehemmt worden sei. Schließlich wurde kritisiert, dass mit der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung die so genannten „dominanten Gruppen“ Einfluss auf die Regierungen genommen hätten, damit der Integrationsprozess auf wirtschaftliche Themen zugeschnitten würde, wodurch die ursprünglich vorgesehenen globaleren, sozialen Aspekte der Integration verloren gegangen seien. Ein Umstand stellte tatsächlich eine substantielle Einschränkung des Integrationsprozesses dar: die Situation der als weniger entwickelt angesehenen Länder Honduras und Nicaragua. Die Maßnahmen, die verabschiedet wurden, um besondere Anreize für Investitionen in diesen Ländern zu schaffen, waren auf ei-

nen sehr kurzen Zeitraum ausgelegt und hatten lediglich einen geringen Umfang. Die anderen drei, als weiter entwickelt eingestuft Länder, bewilligten keine weiter gehenden Sonderkonditionen oder substantiellere Hilfsleistungen. Darüber hinaus gelang es den weniger entwickelten Ländern nicht, Politiken zu initiieren, die es ihnen ermöglicht hätten, etwaige Sonderkonditionen oder die Integration insgesamt mit all ihren Möglichkeiten zu nutzen.

Diese Divergenzen führten – neben anderen, historisch begründeten Faktoren – dazu, dass sich 1969, nach einem kurzen und blutigen Krieg zwischen El Salvador und Honduras (den die internationale Presse den „Fußballkrieg“ nannte), Honduras für fast 12 Jahre aus dem institutionellen und wirtschaftlichen Rahmen zurückzog. Dieses Ereignis brachte das Integrationsprogramm insgesamt ernsthaft aus dem Gleichgewicht.

Trotz all dieser „Wachstumskrisen“ – wie die CEPAL sie nannte – ist evident, dass es aufgrund der Integration gelang, die Region von einer „halbfeudalen“ Agrarphase hin zu einer Phase der modernen und partizipativen Entwicklung in der neuen Weltordnung der Nachkriegszeit zu führen. In der Tat dürfen zwei überaus wichtige Aspekte nicht vernachlässigt werden: a) dass die Integration sich als die intelligente Antwort einer Gruppe kleiner Länder angesichts der neuen Weltordnung der Nachkriegszeit erwies, um an der „neuen Boom-Ära“ teilzuhaben, die sich vom Marshall-Plan aus-

Trotz all dieser „Wachstumskrisen“ – wie die CEPAL sie nannte – ist evident, dass es aufgrund der Integration gelang, die Region von einer „halbfeudalen“ Agrarphase hin zu einer Phase der modernen und partizipativen Entwicklung in der neuen Weltordnung der Nachkriegszeit zu führen.

gehend entwickelte; und b) dass die Integration für diese Länder mit kleinem Wirtschaftsvolumen zu einem wichtigen Instrument wurde, um die starken Preisschwankungen ihrer Hauptexportgüter auf dem Weltmarkt abzufedern. Auf diese Weise wurde ein zusätzlicher „Motor“ zur Ankurbelung der Entwicklung geschaffen, parallel zur traditionellen, auf Monokulturen ausgerichteten Agrarexportwirtschaft.

In jedem Fall ist anzuerkennen, dass der Integrationsprozess sich im Fall Zentralamerikas nicht auf die Lösung aller Probleme unterentwickelter Länder bezog, auch wenn sein Einfluss wichtig war, um die Region an die veränderten Zeitumstände anzupassen.

V. Veränderungen der Gesellschaftsstrukturen

Zwischen 1950 und 1970 vollzogen sich auf Grund der veränderten Produktionsstrukturen und der materiellen Entwicklung der Region wichtige Veränderungen im Bereich der Gesellschaftsstrukturen, die im Folgenden kommentiert werden und die die Basis der gegenwärtigen zentralamerikanischen Gesellschaften bilden.

Die aus der Krise von 1929-1932 hervorgegangenen Arbeiter- und Bauernvereinigungen entwickelten eine sehr viel umfassendere Vision als die Handwerkergruppierungen, die Ende des 19. Jahrhunderts entstanden waren und die jetzt durch Gremien der neuen Industrien und der Agrarwirtschaft sowie der neuen Exportagrarwirtschaft ersetzt wurden. Auf diese Weise wuchs die Vielschichtigkeit der Gesell-

schaften, wodurch sich Anregungen für wichtige Verbesserungen der sozialen Beziehungen ergaben, wie sie im Zuge der großen sozialen Errungenschaften der 1940er Jahre realisiert wurden. Dazu gehörten die Eröffnung von neuen Universitäten, der Erlass fortschrittlicher - an den Richtlinien der 1948 gegründeten Internationalen Arbeitsorganisation orientierter - Arbeitsgesetze, die Anerkennung der Beteiligung der Frau am politischen Leben, die Schaffung von sozialen Sicherungssystemen sowie viele andere Hilfsleistungen und sozialen Einrichtungen. Es handelte sich um ein Bemühen um Ausgleich seitens des Staates, um die aus der Vergangenheit resultierenden Ungleichheiten zu kompensieren und um den negativen Auswirkungen des Marktes entgegenzutreten.

Zur gleichen Zeit entwickelte sich der unternehmerische Sektor und war nun keine unbedeutende, auf die Wirtschaftstätigkeit kleiner und lokaler Märkte beschränkte Gruppe mehr. Eine große Anzahl junger Absolventen kehrte von den Universitäten und Technischen Hochschulen in der ganzen Welt in die Länder der Region zurück. Mit Hilfe ihrer Eltern und Großeltern, die über Grundbesitz verfügten oder im Bankwesen tätig waren, brachten sie die Integration mit Begeisterung voran. Die Integration wurde zu einem den Interessen der dominanten Gruppe inhärenten Bestandteil.

Die Förderung der Grundversorgung (Strom, Wasser, Telekommunikation, Transportwege) generierte ihrerseits eine große

Zwischen 1950 und 1970 vollzogen sich auf Grund der veränderten Produktionsstrukturen und der materiellen Entwicklung der Region wichtige Veränderungen im Bereich der Gesellschaftsstrukturen.

Anzahl lokaler Fachleute, die auch auf regionaler Ebene tätig wurden und der Nachfrage nach integrationsspezifischen Dienstleistungen in konkreten und spezifischen Projekten gerecht wurden.

Insofern kann man sagen, dass in dieser Phase substantielle

Veränderungen in Bezug auf die Entwicklungsmodalitäten Zentralamerikas erreicht wurden, und zwar sowohl aus wirtschaftlicher Sicht als auch im Hinblick auf die Gesellschaftsstrukturen, und dies trotz der Beschränkungen, mit denen diese Prozesse konfrontiert waren.

Nach dem Ende der größten Wachstumsphase der Integration begann in der Region gegen Ende der 70er Jahre ein Prozess der Herausbildung gesellschaftlicher Unruhen und Aufstände, deren Ursachen mit den überkommenen Herrschaftsverhältnissen in einigen Ländern, besonders in Guatemala, El Salvador und Nicaragua, zusammenhingen.

Übersicht 2: Ausgewählte Entwicklungsindikatoren der Länder Zentralamerikas (1998)					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Bevölkerung (Mio.)	4	6	11	6	5
Oberfläche	51	21	109	112	130
Bevölkerungsdichte (Pers./km ²)	69	292	100	55	40
BIP (Mrd. \$)	9,8	11,2	17,7	4,5	1,7
BIP-Wachstum p.a. 1997/98 (%)	4,7	3,6	4,8	3,9	k.A.
BIP pro Kopf (\$)	2.780	1.850	1.640	730	380
Lebenserwartung bei Geburt (Jahre)					
Männer	74	67	61	67	66
Frauen	79	73	67	72	71
Analphabeten (%)					
Männer	5	20	26	29	37
Frauen	5	26	41	30	37
Anteil der städt. Bevölkerung (%)					
1980	43	42	37	35	53
1998	51	46	40	46	64
Bevölkerung mit < 1\$ pro Tag (%)	18,9	k.A.	53,3	46,9	61,5
Quelle: World Bank: Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000, Washington, D.C. 2000.					

VI. Die Krise der Integration (1975-1990)

Nach dem Ende der größten Wachstumsphase der Integration begann in der Region gegen Ende der 70er Jahre ein Prozess der Herausbildung gesellschaftlicher Unruhen und Aufstände, deren Ursachen mit den überkommenen Herrschaftsverhält-

nissen in einigen Ländern, besonders in Guatemala, El Salvador und Nicaragua, zusammenhingen. Auch wenn es in diesem Beitrag nicht in erster Linie darum geht, detaillierter auf die Situationen einzugehen, die sich in jener Zeit herausbildeten und die in die blutigen Konflikte der 80er Jahre mündeten, ist es trotz-

Die Region lebte in einem permanenten Zustand der strukturellen sozialen Unsicherheit, der in erster Linie auf Modalitäten zurückzuführen war, die dafür sorgten, dass der Reichtum und die wirtschaftliche Macht in wenigen Händen konzentriert blieben.

trotzdem wichtig, einige der am deutlichsten hervortretenden Merkmale aufzuzeigen.

Die Region lebte in einem permanenten Zustand der strukturellen sozialen Unsicherheit, der in erster Linie auf Modalitäten zurückzuführen war, die dafür sorgten, dass der Reichtum und die wirtschaftliche Macht in wenigen Händen konzentriert blieben. Um diese autoritären Strukturen aufrecht zu erhalten, wurden in den Ländern Zentralamerikas verschiedene Formen von Kontrolle und Repression angewandt, je nach Land und historischen Umständen. Bis Ende der 70er Jahre tendierte die Situation – trotz der Auswirkungen der Integration in bestimmten Sektoren – eher dazu, sich zu verschlimmern, als dass man sich um eine Lösung der Probleme gekümmert hätte. Die Konzentration der politischen Macht in den Händen von Diktatoren und Militärs begünstigte weder den Dialog noch die Möglichkeit, die gesamte Bevölkerung an den Vorteilen der Entwicklung teilhaben zu lassen. Sogar in Ländern, in denen die Repressionsmethoden nicht derart offen angewandt wurden, begrenzten die „kulturellen“ Gepflogenheiten der Gesellschaft die Möglichkeiten zur Expansion und Entwicklung.

Es sei daran erinnert, dass zwischen 1960 und 1980 das Beispiel anderer lateinamerikanischer Länder – vor allem der Karibikstaaten (Dominikanische Republik, Haiti und besonders Kuba) – auf die Region Einfluss nahm, sowohl bezüglich der Kontroll- und Repressionsmoda-

litäten als auch in Bezug auf die Formen des Protests und des Widerstands.

Als Konsequenz dieser Umstände, die immer widriger und instabiler wurden, verlor die Integration an Stärke. Man kam nicht über das bislang Erreichte hinaus, d.h. man schritt nicht voran zu weiteren, bereits vorgesehenen Etappen (Ausbau der Industrialisierung, Ausweitung der Integration auf weitere Sektoren, Intensivierung der gemeinsamen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Drittländern oder zu Gruppen von Drittländern, Konsolidierung einer regionalen Sozialpolitik, Ausweitung der Exporte in Drittländer usw.).

Zwischen 1973 und 1976 war von den Präsidenten der fünf zentralamerikanischen Staaten eine Expertengruppe eingesetzt worden, die die Einrichtung einer Zentralamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Comunidad Económica y Social Centroamericana* CIESCA) vorschlug. Diese von fast allen Teilen der Gesellschaften mit Begeisterung unterstützten Bemühungen wurden von den Regierungen abgelehnt. Damit scheiterte einer der letzten Versuche, zu einer Übereinkunft in Bezug auf die reale Integration zu kommen, bevor es zu den gewalttätigen Krisen kam, die die Region zwischen 1975 und 1989 heimsuchen sollten. Bereits zuvor war zwischen 1970 und 1972 der Versuch unternommen worden, unter Aufsicht des SIECA möglichst viele substantielle und breit gefächerte Studien zur Vorbereitung der

CESCA in Auftrag zu geben.¹ Das Institut für lateinamerikanische Integration (*Instituto para la Integración de América Latina*, Intal) der Interamerikanischen Entwicklungsbank (*Banco Interamericano de Desarrollo*, BID) finanzierte die Publikation dieser Arbeiten. Trotz dieser beiden umfassenden zentralamerikanischen Bestrebungen entfernten sich die Regierungen immer mehr von regionalen Lösungsansätzen sowie davon, eine Antwort auf ihre sozialen Probleme zu suchen.

Der Triumph des Sandinismus in Nicaragua, die Ausweitung der Bürgerkriege in Guatemala und El Salvador sowie die starke militärische Intervention der Regierung Reagan in der Region destabilisierten Zentralamerika nachhaltig. Mexiko und Frankreich erkannten die Kriegsparteien an und bemühten sich darum, eine Lösung dieser gewalttätigsten politisch-militärischen Krisen in der Geschichte der Region auf den Weg zu bringen. Hinzu kamen die Bemühungen der Vereinten Nationen und der Organisation Zentralamerikanischer Staaten, eine Ausweitung des Krieges in der Region zu verhindern. Diese Institutionen unternahmen breit angelegte, gemeinsame und direkte Anstrengungen, um die Rückkehr zum Frieden zu ermöglichen. Gleichzeitig setzte sich die Contadora-Gruppe (Mexiko, Kolumbien, Panama und Venezuela)

zusammen mit der Unterstützerguppe dafür ein, Grundlagen für eine politische Übereinkunft zwischen den fünf Staaten der Region zu schaffen.

Einer der wichtigsten Impulse für die Lösung der Krise ging von der europäischen Präsenz aus. Die Außenminister aller europäischen Staaten, die damals der Europäischen Gemeinschaft angehörten, sowie die Außenminister Spaniens und Portugals, welche kurz vor ihrem Beitritt zur EG standen, unterzeichneten gemeinsam mit den Außenministern der sechs Staaten der zentralamerikanischen Landenge (Zentralamerika und Panama), in Anwesenheit von Mitgliedern der Europäischen Kommission, des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes, der Contadora-Gruppe und ihrer Unterstützerguppe, der Vereinten Nationen und der OAS in Costa Rica die bereits als historisch zu bezeichnende Erklärung von San José (1984). Diese Erklärung sah eine Verpflichtung zur friedlichen Lösung der gewaltsamen Konflikte, einen neuen Impuls für die Integration und die Erarbeitung von Entwicklungsabkommen vor. Kurze Zeit später unterzeichneten die zentralamerikanischen Regierungen mit der Europäischen Gemeinschaft (1985) ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit (Abkommen von Luxemburg). Seit dieser Zeit dient der San José-Prozess als institutioneller Mechanismus für den Dialog zwischen der Europäischen Union und dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt und Panama. 1989 unterzeichnen die

Einer der wichtigsten Impulse für die Lösung der Krise ging von der europäischen Präsenz aus. Die Außenminister aller europäischen Staaten, die damals der Europäischen Gemeinschaft angehörten, sowie die Außenminister Spaniens und Portugals unterzeichneten gemeinsam mit den Außenministern der sechs Staaten der zentralamerikanischen Landenge in Costa Rica die bereits als historisch zu bezeichnende Erklärung von San José (1984).

¹ Siehe: El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década; Bases propuestas para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano; SIECA, 1972.

All dies führte dazu, dass der Integrationsprozess stagnierte und schließlich vollständig zum Erliegen kam. Die Verträge von Esquipulas blieben in Bezug auf die Integration ohne Substanz.

Länder Zentralamerikas die Friedensverträge von Esquipulas und beendeten damit die dramatischste Phase ihrer Geschichte. Nie zuvor war die europäische Präsenz in der Geschichte Lateinamerikas so weit gehend und bedeutsam gewesen.

Die genannten Friedensbemühungen fanden in einem Jahrzehnt statt, in dem sich die Krisen in unterschiedlichen Bereichen häuften. Neben der politisch-militärischen Krise stauten sich in der Region die negativen Auswirkungen der Ölpreissteigerungen und der internationalen Wirtschaftskrise zu Beginn der 80er Jahre an, die weltweit die Wirtschaftstätigkeit einschränkte und die Inflation stark ansteigen ließ. 1985 kam zu all diesen Faktoren der Beginn der Umsetzung so genannter „neo-liberaler“ Politiken hinzu, womit eine radikale Wende der entwicklungsstrategischen Konzepte eingeleitet wurde.

All dies führte dazu, dass der Integrationsprozess stagnierte und schließlich vollständig zum Erliegen kam. Die Verträge von Esquipulas blieben in Bezug auf die

Integration ohne Substanz. Die vielfältigen Krisen erzeugten die höchste Arbeitslosenquote und die höchste Inflationsrate in der Geschichte der zentralamerikanischen Region. Die durchschnittlichen Reallöhne sanken in wenigen Jahren auf 30% des Lohnniveaus der 70er Jahre, Armut und Bedürftigkeit nahmen drastisch zu. Je nach Land müssen zwischen 25% (Costa Rica) und 70% (Guatemala) der Familien als arm eingestuft werden. Die 80er Jahre hinterließen zudem eine Spur der Zerstörung auf Grund der Bürgerkriege. Die Bemühungen um nationale Übereinkünfte zur Friedenssicherung gelangen in Nicaragua, El Salvador und später in Guatemala. 1989, am Ende dieser dramatischen Phase – nach der Unterzeichnung der Friedensverträge – entschieden die Regierungen der zentralamerikanischen Staaten, erneut Anstrengungen zu unternehmen, um einen neuen Ansatz für die Entwicklungs- und Integrationspolitik in Zentralamerika zu entwickeln.

	Exporte	Importe	Saldo
Costa Rica	2.882	3.871	- 989
El Salvador	1.023	2.670	- 1.647
Guatemala	2.031	3.146	-1.115
Honduras	845	1.922	-231
Nicaragua	653	1.076	-423
MCCA	7.434	12.689	-5.255

Quelle: World Bank. Development Indicators 1998.

VII. Die 90er Jahre: Diplomatie ohne Union

Angesichts der dramatischen Auswirkungen der vielfältigen Krisen sowie der ausbleibenden Integrationsfortschritte trafen die Regierungen der zentralamerikanischen Staaten drei grundsätzliche Entscheidungen: a) ein ausgedehntes und rasch umzusetzendes Programm zu etablieren, um den ökonomischen Fundamentalismus zu inkorporieren; b) das Funktionieren der Wirtschaft anzukurbeln; und c) eine im Vergleich zur Vergangenheit anders zugeschnittene Integration zu konzipieren. Auf diese Art und Weise bildeten sich in der Region drei gleichzeitig ablaufende Phänomene heraus:

Erstens konsolidierte sich ein sozioökonomisches System, durch das die Armut zunimmt und gleichzeitig die Wirtschaftstätigkeit sowie die Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes ansteigt, die Inflation deutlich reduziert wird und sich der Reichtum zunehmend in den Händen weniger befindet.

Zweitens wurde ein neues offizielles „Integrationsmodell“ entwickelt und in Kraft gesetzt, das darauf ausgerichtet ist, weiterhin den intraregionalen Handel zu fördern und über Instrumente zu verfügen, um externe Finanzierungsmöglichkeiten zu erschließen.

Drittens wurde die maximale Öffnung der Wirtschaft, die Deregulierung der Preise und die freie Beweglichkeit des Kapitals vorangetrieben.

Gleichzeitig regte das neue Entwicklungsprogramm Exporte in Drittländer an, führte die Unter-

stützung für den Export traditioneller Produkte fort und perfektionierte die in der Zeit der realen Integration entstandene zentralamerikanische Freihandelszone. Man entschloss sich dazu, die Entwicklung des Dienstleistungsbereichs zu fördern, z.B. den Tourismus, den Handel, das Transportwesen, die Billiglohnfertigung sowie das Finanz-, Bank- und Versicherungswesen.

Die dringende Notwendigkeit, auf die dramatische soziale Situation zu reagieren, wurde damit auf offizieller Ebene zurückgewiesen – sowohl in Bezug auf die Folgeerscheinungen der heftigen Krisen der 80er Jahre als auch in Bezug auf die Situation, die aus strukturellen Gründen schon vorher bestand. Darüber hinaus begann eine unendliche Reihe von Konflikten auf Grund von Veränderungen im Bereich der sozialen Beziehungen, die der wirtschaftliche Fundamentalismus bewirkte (die fortschreitende Zerstörung des Staates und seiner Rolle als ausgleichender sozialer Kraft; die übereilte Privatisierung von Besitztümern, Zuständigkeiten und Dienstleistungen des Staates; die fortschreitende Abschaffung der in den letzten 50 Jahren im Bereich Arbeit und Beschäftigung erreichten Regelungen sowie vieler anderer beispielhafter Politiken).

Unter diesen Umständen wurde die „neue“ Integration konzipiert. In den 1990er Jahren kam es zur Unterzeichnung einer Reihe neuer Verträge, Abkommen und Protokolle, die die offizielle Integration definieren. Der institutionelle Rahmen der Integra-

Die dringende Notwendigkeit, auf die dramatische soziale Situation zu reagieren, wurde damit auf offizieller Ebene zurückgewiesen – sowohl in Bezug auf die Folgeerscheinungen der heftigen Krisen der 80er Jahre als auch in Bezug auf die Situation, die aus strukturellen Gründen schon vorher bestand.

Auf diese Art und Weise ist die offizielle Integration inzwischen zu einem „Klub“ geworden, in dem die Politiker der fünf Länder mit dem Rest der Welt verhandeln, und zwar eher auf der Basis der nationalen Interessen jedes einzelnen Landes denn auf der Grundlage gemeinsamer Interessen.

tion wurde überarbeitet und das Funktionieren der zentralamerikanischen Freihandelszone gesichert. Zugleich begann eine Phase der Unterzeichnung von Handels- und Investitionsabkommen mit Drittstaaten und es wurden Mechanismen für eine Neuausrichtung der Arbeit der Zentralamerikanischen Bank für wirtschaftliche Integration (BCIE) etabliert, um die Privatwirtschaft mehr als die Entwicklung der Infrastruktur oder die Investitionen der öffentlichen Hand im sozialen Sektor zu fördern. Man schuf Mechanismen, um die einzelnen Staaten dazu in die Lage zu versetzen, finanzielle Hilfen durch Drittstaaten oder internationale Organisationen aushandeln zu können.

Infolge von unilateralen Zollsensungen und dem Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse sind heute nur noch etwa 25 bis 30% der regionalen Zölle vereinheitlicht. In der Steuer- und Zollpolitik gibt es weder Vereinheitlichung noch Harmonisierung, insbesondere nicht bei den internen, konsumbezogenen Abgaben oder bei Importsteuern. Hieraus ergibt sich – neben einigen nach wie vor gewährten Zollbefreiungen und Steuererleichterungen –, dass der Außenzoll nicht mehr einheitlich ist, denn die Belastung von Importen ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Das Konzept eines einheitlichen zentralamerikanischen Zollgebietes wurde somit zu Grabe getragen.

Auf diese Art und Weise ist die offizielle Integration inzwischen zu einem „Klub“ geworden, in dem die Politiker der fünf Länder

mit dem Rest der Welt verhandeln, und zwar eher auf der Basis der nationalen Interessen jedes einzelnen Landes denn auf der Grundlage gemeinsamer Interessen. Es existiert kein eigenständiges Programm für die intraregionale Entwicklung und auch keine gemeinsame Außenpolitik. Sogar bei der Unterzeichnung von Freihandelsabkommen und Investitionsгарантиen – die jetzt in Mode sind – werden die Verträge individuell oder in Gruppen mit weniger als fünf Mitgliedern unterzeichnet. In Ausnahmefällen werden diese auch von allen fünf Staaten unterzeichnet, aber in solchen Fällen wird vereinbart, die nationalen Interessen in bilateralen Verhandlungen mit dem Drittstaat, mit dem der Vertrag abgeschlossen wird, zu verhandeln.

Die immense Importwelle, die durch die Öffnung der Märkte provoziert wurde, hat den Händlern erneut eine privilegierte Position im Wirtschaftsgefüge verschafft. Hinzu kommt die breite offizielle Unterstützung für Dienstleistungen der Banken, der Versicherungen und der Tourismuswirtschaft. Die Billiglohnfertigung (*maquila*) ist zu einem beschäftigungspolitischen Instrument *par excellence* geworden. Dem Dienstleistungssektor wird der Vorzug gegeben und die industrielle Produktion wird immer weniger gefördert. Als Folge all dieser Umstände vergrößert sich die Abhängigkeit vom Ausland, bis hin zu den am wenigsten notwendigen, überflüssigsten Produkten.

Von den zahlreichen Erklärungen, insgesamt mehr als 450,

die die Präsidenten zwischen 1990 und 1999 abgaben, wurden – laut Aussagen der Außenminister selbst – nur 60 Prozent umgesetzt. Nach Angaben zivil-

gesellschaftlicher Organisationen beträgt der Anteil der tatsächlich realisierten Übereinkünfte sogar nur 20 Prozent.

Übersicht 4: Gesamtexporte und intraregionale Exporte des MCCA (Mio.\$)									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Gesamtexporte	4.058	4.138	4.597	5.065	5.509	6.864	9.018	9.597	10.573
Intraregionale Exporte	656	782	1.000	1.105	1.229	1.456	1.576	1.866	2.073
Anteil der intraregionalen Exporte (%)	16,3	18,9	21,3	21,8	22,3	21,2	17,5	9,4	19,6

* geschätzt; Quelle: BID: Integración y Comercio, Dezember 1998.

Tatsächlich vorhanden ist der Wunsch, schrittweise alle Mechanismen zu perfektionieren, die die freie Beweglichkeit des Kapitals erleichtern, sowohl auf regionaler als auch auf internationaler Ebene. Im Bereich der externen Finanzierung ist die gemeinsame Position auf Grund der Art und Weise, in der die Kontakte und Abkommen umgesetzt werden, allerdings nicht sehr überzeugend. Die Zusammenkünfte mit den Geberländern und -organisationen zum Zweck der Suche nach einer Lösung für die katastrophalen Konsequenzen des Hurrikans Mitch, bei denen es insbesondere um Finanzierungsprogramme und einen Schuldenerlass für Honduras und Nicaragua ging, wurden unter einem strikt nationalen Blickwinkel durchgeführt. Zu einem früheren Zeitpunkt suchte man finanzielle Hilfe für die Lösung regionaler Probleme, besonders im Zusammenhang mit dem öffentlichen Gesundheitswesen, der Bekämpfung von Seuchen und neu auflebenden endemischen Krankheiten sowie im Bereich

des Umweltschutzes. Diese regionalen Aufgaben wurden mit breiter Unterstützung und großem Interesse der UNO sowie skandinavischer und europäischer Länder umgesetzt.

Es ist interessant zu beobachten, dass die Politik es den Investoren jetzt ermöglicht hat, ihre Investitionen entsprechend ihrer Gewinne auf zentralamerikanischer Ebene neu zu gestalten, und gleichzeitig die Konditionen für Investitionen aus dem Ausland verbessert hat, besonders für die großen internationalen Konzerne aus den Branchen Energieerzeugung und Telekommunikation (z.B. aus Spanien, Schweden und Frankreich). Darüber hinaus ist auch eine beträchtliche Anzahl regionaler Unternehmen, die Industrieprodukte herstellen und durch den Anreiz der Integration entstanden sind, an Fusionen mit Unternehmen beteiligt, die auf internationaler Ebene einen wichtigen Teil der Weltproduktion kontrollieren. Sogar bei so traditionsreichen Produkten wie Kaffee, Bananen, Holz oder der Gewinnung

Tatsächlich vorhanden ist der Wunsch, schrittweise alle Mechanismen zu perfektionieren, die die freie Beweglichkeit von Kapital erleichtern, sowohl auf regionaler als auch auf internationaler Ebene.

Auf offizieller Ebene ist jetzt zu beobachten, dass die europäische Entwicklungszusammenarbeit seit 1997 eher von der Europäischen Union ausgeht und über die zentralamerikanischen Regierungen abgewickelt wird. Dies hat zu Besorgnis bei den Bürgern geführt, denn die Hilfsleistungen und Kooperationsbestrebungen scheinen sich jetzt eher an offiziellen Interessen (und an den Interessen der jeweils führenden politischen Kräfte) denn an den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung zu orientieren.

von Meeresprodukten sind die Unternehmen nicht mehr ausschließlich in nationaler Hand.

Seit den 70er Jahren hat es in großem Umfang europäische Direkthilfen für die zentralamerikanische Bevölkerung gegeben, um in einer großen Geste der Menschlichkeit die elementarsten Bedürfnisse der Menschen, das Überleben und die Gesundheit, zu gewährleisten. Diese Aufgaben wurden hauptsächlich bilateral und eher über Nichtregierungsorganisationen als durch die Regierungen selbst umgesetzt. Auf offizieller Ebene ist jetzt zu beobachten, dass die europäische Entwicklungszusammenarbeit seit 1997 eher von der Europäischen Union ausgeht und über die zentralamerikanischen Regierungen abgewickelt wird. Dies hat zu Besorgnis bei den Bürgern geführt, denn die Hilfsleistungen und Kooperationsbestrebungen scheinen sich jetzt eher an offiziellen Interessen (und an den Interessen der jeweils führenden politischen Kräfte) denn an den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung zu orientieren.

Gegenüber den internationalen Handelsorganisationen, wie etwa dem GATT und jetzt gegenüber seiner Nachfolgeorganisation, der WTO, haben sich die zentralamerikanischen Staaten individuell verhalten und ihre Standpunkte sind in Bezug auf viele der Kompromisse, die sie seit 1986 erlangt haben, unterschiedlich. Bei der Aufnahme in das GATT, um an der Uruguay-Runde teilnehmen zu können, geschah dasselbe. Trotz der Zusammenkünfte mit Dritten

scheint es so, als würden die Bemühungen der zentralamerikanischen Länder gegenüber den internationalen Finanzorganisationen eher mit der Suche nach einer Lösung der jeweiligen nationalen Probleme als mit dem Bedarf nach regionalen Lösungsansätzen in Verbindung gebracht. In Anbetracht der Bedingungen, die diese Institutionen für die Gewährung von Krediten und Finanzhilfen stellen, hat dies ein beträchtliches Manko an Verhandlungsmöglichkeiten zur Folge.

Ein neues institutionelles System wurde etabliert, das gemeinsam mit der großen Anzahl anderer auf Integration spezialisierter Organismen (der etablierten sowie einiger neuer) die institutionelle „Konstellation“ der Gegenwart bildet. Diese ganze Struktur befindet sich gegenwärtig in einer Etappe der „Revision“ durch die Regierungen, die de facto die substantielle Kürzung der integrationsspezifischen Haushalte und ihrer fachlichen Präsenz bei der Entscheidungsfindung bezüglich der Integration impliziert. Das Zentralamerikanische Parlament wurde ins Leben gerufen und der Zentralamerikanische Gerichtshof hat seine Arbeit wieder aufgenommen, nachdem er viele Jahre lang geschlossen war.

Der Fall des Zentralamerikanischen Parlaments verdient einen zusätzlichen Kommentar. Auch in seinem Fall kam es zu Haushaltskürzungen. Das Parlament setzt sich weiterhin aus Vertretern jener vier Länder zusammen, die die Verträge über seine Bildung und Arbeitsweise ratifi-

ziert und in Kraft gesetzt haben. Als Instrument der Integration ist das Zentralamerikanische Parlament auch aus anderen Gründen in seiner Effektivität eingeschränkt: a) Die Wahl der Vertreter erfolgt durch Abstimmungen auf nationaler Ebene, in denen die Abgeordneten über Kandidatenlisten der Parteien gewählt werden; auf diese Weise sind Vertreter der am schlechtesten angesehen und korruptesten Parteien der Region in das Parlament gelangt und die Möglichkeit der Aufnahme neuer politischer und sozialer Gruppen aus den einzelnen Ländern ist verbaut. b) Das Parlament ist zu einem Auffangbecken (vielleicht sogar zum Exil?) für Politiker geworden, die auf nationaler Ebene nicht mehr viel Einfluss haben, oder die Aufstellung wird als „Preis“ für Einsätze in den oder für die Parteien eingesetzt.

Wegen seiner fehlenden Initiative, seiner beschränkten Kompetenzen bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen und wegen des Desinteresses der Parlamentarier selbst werden die Tätigkeit und die Meinung des Zentralamerikanischen Parlaments in der Region nicht beachtet. Die Aktivitäten, die man dort beobachten konnte, scheinen eher den Kurs der jeweiligen Regierungen zu unterstützen, als einen unabhängigen – moralischen, fachlichen und eigenständigen – Beitrag zu liefern, der der Existenz des Parlaments das entsprechende Gewicht verleihen könnte, um die Entwicklung der Integration zu unterstützen. Darüber hinaus wurden dem Parlament bei seiner Gründung nur

Befugnisse zur Diskussion und Meinungsäußerung, jedoch keine Entscheidungsbefugnisse gewährt. Auf diese Weise wurde der ursprünglichen Möglichkeit, ein Zentralamerikanisches Parlament zu schaffen, das eine Macht hätte darstellen können, um die Integration und die Entwicklung dieser Länder nachhaltig zu fördern, ein Riegel vorge-schoben.

VIII. Schlussfolgerungen

Ein erster Punkt, der sich aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt, bezieht sich auf die Tatsache, dass die Länder Zentralamerikas von einer Situation der relativen Abhängigkeit mit Integration in eine „absolutistische“ Abhängigkeit ohne reale Integration geraten sind. Es geht nicht nur um die ständige und allumfassende technologische Abhängigkeit und um die wachsende Abhängigkeit in Bezug auf den Handel, die in dem Maße zunimmt, wie die Integration abnimmt. Vielmehr hängt sie mit der Abhängigkeit bezüglich Finanzen und Warenversorgung sowie mit der monetären Abhängigkeit zusammen. Die so genannte „Dollarisierung“, die in Ecuador bereits stattfindet, erscheint wie ein Damoklesschwert. Mit anderen Worten: Zentralamerika wird sich immer mehr in eine Gruppe kleiner Staaten verwandeln – ohne dass die Freihandelszone für Amerika (ALCA) besondere Anstrengungen diesbezüglich unternehmen müsste –, deren Abhängigkeit von den USA immer größer werden wird, noch viel größer, als sie es bislang gewesen ist. Auf Grund all dieser Faktoren – dies

Wegen seiner fehlenden Initiative, seiner beschränkten Kompetenzen bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen und wegen des Desinteresses der Parlamentarier selbst werden die Tätigkeit und die Meinung des Zentralamerikanischen Parlaments in der Region nicht beachtet.

Infolgedessen sieht es so aus, als ließe sich ein soziales Gleichgewicht nur dann erreichen, wenn die so genannte Zivilgesellschaft ausreichende Kapazitäten hätte, um Lösungen vorzuschlagen, und wenn sie über genügend Druckmittel sowie über einflussreiche Verhandlungsführer verfügte. In diesen Handlungsfeldern könnte die europäische Präsenz, abgesehen von der wertvollen und hochgeschätzten humanitären Hilfe, einen substantiellen Beitrag für das beginnende 21. Jahrhundert leisten.

zeigen die Handels- und Investitionsbilanzen – wird die europäische Präsenz in diesem Teil der Welt Schritt für Schritt abnehmen.

Zweitens muss betont werden, dass die Regierungen der zentralamerikanischen Staaten ihre „Entwicklungspolitik“ seit 1989 auf völlig anderen Kriterien als in der Vergangenheit aufbauen. Auf diese Weise produziert das Wirtschaftswachstum immer mehr Armut, mehr Konzentration des Reichtums und eine immer instabilere soziale Lage. Wenn in der Vergangenheit das System landwirtschaftlicher Exporte auf der Grundlage der Unterdrückung der Bauern durchgesetzt wurde, wenn während der Phase der Integration das duale Modell (traditionelle Produkte und industrielle Entwicklung) durch die Streitkräfte aufrecht erhalten wurde, wie wird dann der Mechanismus aussehen, mit dem die Globalisierung zwingend weitergeführt wird, wenn diese immer mehr soziale Ungleichheit produziert?

Drittens besteht trotz der wertvollen Erfahrungen mit der realen Integration wenig Anlass zu der Hoffnung, dass sich in näherer Zukunft für die zentralamerikanischen Entwicklungsprobleme – besonders für die sozialen Konflikte – eine Lösung auf regi-

onaler Ebene mit Hilfe integrationsfördernder Politik finden lässt. Der wachsende Nationalismus und die Vorteile, die der wirtschaftliche Fundamentalismus den innenpolitisch dominanten Gruppen bietet, scheinen dies anzudeuten. Hinzu kommt gegenwärtig die Instrumentalisierung ungelöster regionaler Probleme (Grenzkonflikte, Migrationsprobleme, Handelskonflikte) zur Stärkung nationalistischer Tendenzen und zum Machterhalt politischer Gruppen.

Infolgedessen sieht es so aus, als ließe sich ein soziales Gleichgewicht nur dann erreichen, wenn die so genannte Zivilgesellschaft ausreichende Kapazitäten hätte, um Lösungen vorzuschlagen, und wenn sie über genügend Druckmittel sowie über einflussreiche Verhandlungsführer verfügte. In diesen Handlungsfeldern könnte die europäische Präsenz, abgesehen von der wertvollen und hochgeschätzten humanitären Hilfe, einen substantiellen Beitrag für das beginnende 21. Jahrhundert leisten. Eine Fortsetzung dieser Art von Zusammenarbeit scheint wichtiger als eine Unterstützung der offiziellen Bestrebungen.

San Salvador, April 2000

IBERO-ANALYSEN

bisher erschienen:

- Heft 1:** Mario Solórzano: Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft? Wahlen zum Ende des Jahrhunderts in Guatemala (Oktober 1999)
- Heft 2:** Raúl Leis: Panama und die Übergabe der Kanalzone. Große Herausforderungen für ein kleines Land (Dezember 1999)
- Heft 3:** Jörg Meyer-Stamer: Über den Verlust von Dekaden und den Verlauf von Lernkurven. Wirtschaftlicher Strukturwandel und die Irrungen und Wirrungen der wirtschaftspolitischen Diskussion in Brasilien (Mai 2000)
- Heft 4:** Raúl Trejo Delarbre: Die neue demokratische Ungewissheit in Mexiko. Ein kurzer Bericht vor den Wahlen (Juni 2000)
- Heft 5:** Jürgen Weller: Lohnarbeit und Beschäftigungsentwicklung im Lateinamerika der 90er Jahre. Erwartungen, Ergebnisse und Perspektiven (September 2000)
- Heft 6:** Alvaro de la Ossa: Der zentralamerikanische Integrationsprozess. Ende einer Entwicklungsalternative (Dezember 2000)



© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,
10785 Berlin

ISBN 3-9803291-9-4