

## Dienstreise Lüthi durch Südamerika

### Fazit eines einmonatigen Marathons

Meine Dienstreise durch Südamerika vom vergangenen Monat März, während welcher ich ein Dutzend Projekte humanitärer Hilfe in fünf zum Teil weit auseinanderliegenden Ländern (Chile, Peru, Bolivien, Paraguay und Argentinien, mit nötigen Abstechern nach Kolumbien und Brasilien) besuchte, hat mir Eindrücke und vor allem Erkenntnisse vermittelt, die ich kurz zusammenfassen und festhalten möchte.

Die Hälfte der an Ort und Stelle geprüften Aktionen werden von privaten schweizerischen Hilfswerken durchgeführt und vom Bund zu Lasten des Rahmenkredites für humanitäre Hilfe finanziell oder materiell unterstützt. Bei sechs weiteren Aktionen, die im Besuchsprogramm figurierten, handelte es sich um Projekte des Welternährungsprogramms (PAM) in Peru, Bolivien und Paraguay.

Auf Grund der diversen Augenscheine, Beobachtungen, Befragungen und Diskussionen bin ich zu folgenden Schlüssen gekommen:

1. Der Grossteil der Aktionen humanitärer Hilfe hat als Fernziel gleichzeitig die Entwicklung eines Landes, einer Region oder einer Bevölkerungsschicht im Auge. Das PAM liegt hier mit dem in seinen Hilfsaktionen nach Möglichkeit immer zur Anwendung gelangenden Prinzip "Food for work" richtig. "Food" steht dabei in seinen Augen für humanitäre Hilfe, "Work" für Entwicklung. Der Empfänger mag es umgekehrt auffassen: Er arbeitet, damit er zusätzliche Nahrung für sich und seine Familie kriegt, also "Work for food". Diese zweite Interpretation ist insofern belanglos, als sie am Endergebnis nichts ändert.

2. Die Indianer-Stämme im tropischen Tiefland sind von technischer Entwicklungshilfe, die sie auf ein höheres Lebensniveau heben will, zu verschonen. Sie wünschen unter sich zu bleiben, unsere Kultur und unsere Religion lassen sie kalt, was als ihr gutes Recht zu respektieren ist. Sie sind geborene Jäger und Fischer. Angesichts ihrer Natur hat man sich darauf zu beschränken, ihnen medizinische

und Hilfe in Form von Lebensmitteln zuteil werden zu lassen. Allerhöchstens kann man ihnen beizubringen versuchen, wie man sich besser vor Krankheiten schützen, und durch Anbau gewisser Gemüse sowie durch Haltung von Kleintieren zusätzliche Nahrung verschaffen kann. Ein mehreres an Hilfe, so gut es an sich gemeint wäre, vermöchten sie vermutlich nicht zu verkraften. Als mit Abstand ärmste und schwächste Gruppen in Südamerika benötigen die Indianer, von denen etliche zum Aussterben innerhalb weniger Generationen verurteilt sein dürften, humanitäre Hilfe mehr als alle andern. Ich würde sogar sagen, dass die Indianerhilfe die edelste Hilfe in jenem Kontinent ist. Sogar das PAM ist auf ihr Elend aufmerksam geworden und will sie, vorerst zum Sammeln von Erfahrungen nur in Paraguay, in sein Hilfsprogramm aufnehmen, sofern ein entsprechender Antrag der PAM-Vertretung in Asuncion im PAM-Exekutivkomitee durchdringt.

3. Kranke, unterernährte oder gar hungernde Menschen sind für Entwicklung nicht zu sensibilisieren. Humanitäre Hilfe kommt daher vor Entwicklungshilfe.

4. Ich würde aus dieser Erkenntnis keinen Augenblick zögern, die rein humanitäre Hilfe auf Kosten der Entwicklungshilfe zu intensivieren und generell auszudehnen, auch dort und dann, wo bzw. wenn kein ausgesprochener Notstand, hervorgerufen etwa durch eine Naturkatastrophe, eine Epidemie oder eine Flüchtlingswelle, besteht. Bis jetzt hatte die Entwicklungshilfe vor der humanitären Hilfe den Vortritt. Das Resultat ist nicht eben erhehend: Die Zahl der Hungernden und Armen nimmt von Jahr zu Jahr zu, sie wächst schneller als die Zahl der "Entwickelten", die Armut läuft der Entwicklung buchstäblich davon und macht sie mit jedem Tag etwas illusorischer. In diesem Stadium ist das Prinzip "Food for work" das einzige, das eine Umkehrung dieses Trends verspricht, sofern es konsequent und nötigenfalls mit Härte zur Anwendung gelangt.

Ein langjähriger Mitarbeiter der DEH und TZ-Experte in einem der besuchten Länder, mit dem ich einen Abend lang zu diskutieren Gelegenheit hatte, pflichtete meiner Auffassung bei, dass die künftigen

Rahmenkredite für die technische Zusammenarbeit niedriger, diejenigen für die humanitäre Hilfe auf Kosten jener hingegen entsprechend höher zu beantragen wären.

5. Die Einsicht sollte allmählich Platz greifen, dass nicht nur in der Entwicklungshilfe ein Projekt oder eine Aktion langfristig sein muss, darf oder kann, sondern auch in der humanitären Hilfe. Gewisse Hilfsaktionen zum vorneherein nur für eine bestimmte Dauer ins Auge fassen und die Fristen dann stur einhalten, wäre in vielen Fällen gleichbedeutend mit dem ominösen "durch den Mund ziehen von Speck". Wenn schon, dann lasse man die Hände lieber gleich von Anfang an davon. Die Verträge mit dem Empfängerland oder den lokalen ausführenden Partnerorganisationen brauchen nicht auf so lange Dauer ausgelegt zu sein, wie man vermutet oder denkt, dass das Projekt oder die Aktion voraussichtlich laufen wird, damit erstens bei einem Fehlschlag innert vernünftiger Frist abgebrochen, und zweitens das Empfängerland stets bei der Stange gehalten werden kann. Aber man soll sich nicht jedesmal darüber aufhalten, wenn ein Hilfswerk dem Bund ein Anschlussprojekt zur weiteren Mitfinanzierung vorlegt. (Das PAM unterbreitet z.B. dem Exekutivkomitee häufig Projekte mit einer (vorläufigen) Laufzeit von 3 oder 4 Jahren, und schliesst die Verträge mit dem Empfängerland oder der lokalen Partnerorganisation aus den genau gleichen Gründen für dieselbe Dauer ab, auch wenn sich die Initianten von Anfang an darüber im klaren sind, dass die Aktion mindestens 10 Jahre dauern wird.)

6. Die Hilfswerke als Aktionsträger haben bei der Suche und Wahl der lokalen Partnerorganisation besondere Sorgfalt walten zu lassen und diese laufend, ab und zu auch durch unangemeldete Besuche, zu kontrollieren.

7. Es gilt zu berücksichtigen, dass das lokale Personal auf unterer oder mittlerer Stufe in der Regel engagierter ist als die lokalen Projektgewaltigen. Lob und Anerkennung sind entsprechend zu verteilen.

8. Unser Kriterium, wonach wir Autos, Lastwagen und dergleichen prinzipiell nicht finanzieren, weil wir sie, zumal in hilfsbedürftigen

Ländern, als Luxus betrachten, ist grundfalsch. Die humanitäre Hilfe hat es meistens viel eiliger als die Entwicklungshilfe, in Notlagen immer. Die Entwicklungshilfe hat Zeit, die humanitäre Hilfe meistens nicht. Volumen- und zeitmässig ist die humanitäre Hilfe auf Fahrzeuge angewiesen, je mehr sie davon zur Verfügung hat, desto schneller und quantitativer kann sie arbeiten. In der humanitären Hilfe können Fahrzeuge Lebensrettung bedeuten, in der Entwicklungshilfe stellt sich das Problem unter diesem Winkel nicht.

Das entsprechende Prinzip sollte daher aus unserem Kriterienkatalog gestrichen werden.

9. Man stosse sich nicht daran, wenn eine Familie einmal erhaltene Lebensmittel, die ihr vielleicht nicht behagen (z.B. Fischkonserven), verkauft oder eintauscht, um dagegen etwas zu erstehen, das ihr Freude macht, ein Fahrrad oder einen Transistor beispielsweise. Bekanntlich lebt der Mensch nicht von Brot allein. Freude, die sich in einem spontanen Lächeln kundtut, kann, von Armen oder sonstwie Notleidenden kommend, der humanitären Hilfe höchste Belohnung sein.

10. Wenn gespendete Güter veräussert oder umgetauscht werden, taucht ein weiteres Problem auf, das einmal näherer Prüfung und Ueberlegung bedürfte: Fast jedes Land und die meisten Hilfswerke pflegen ihre humanitäre Hilfe als "Gabe des Volkes von ..." oder "Don du gouvernement X" usw. gut sichtbar zu kennzeichnen. In den Augen des Spenders haben die Lebensmittel auch "Reklameträger" zu sein. Oft tragen die Gaben gleich zwei Etiketten, z.B. eine des Schweizerischen Roten Kreuzes und eine zweite der Eidgenossenschaft. Der Schaden, der damit angerichtet werden kann, dürfte im Schnitt wesentlich grösser (und vor allem für die Spendefreudigkeit der Bevölkerung weit nachteiliger) sein als der Nutzen: Nur wenige der Empfänger können lesen, und die wenigen, die dazu fähig sind, haben dann erst noch keine Ahnung, wo der Spender anzusiedeln ist. Umgekehrt kann eine Etikette grossen Schaden anrichten, wenn ihr Träger auf dem freien oder schwarzen Markt auftaucht, denn Journalisten können immer lesen! Der einzige Einwand, den man der Beschriftung

zugute halten könnte, wäre der, dass diese die Zweckentfremdung der Spenden vielleicht etwas kompliziert, und damit zu bremsen vermag.

11. Die Hilfswerke sollten von ihren Mitarbeitern im Felde generell verlangen, dass sie sich unterschriftlich verpflichten, die von ihnen Betreuten nicht gegen die Machthaber im Lande aufzuwiegeln. Im Notfall könnten sie ihnen ja doch nicht helfen. Das bezieht sich, was Südamerika anbelangt, ganz besonders auf die Indianer und die Campesinos, die derartige Bären dienste am allerwenigsten benötigen.

12. Die Zusammenarbeit unter den Hilfswerken bedarf generell der Förderung. Die Vermittlung entsprechender Kontakte, die vielerorts offenbar fehlen, könnte zu einer dankbaren Daueraufgabe für die unseren Botschaften zugeteilten TZ-Koordinatoren, aber auch für schweizerische Missionschefs oder ihre Mitarbeiter werden. Die PAM-Vertreterin aus La Paz hat an einem abendlichen Rundtischgespräch in Santa Cruz zwar nur beiläufig, aber dennoch unüberhörbar erwähnt, der schweizerische Entwicklungsattaché in Bolivien habe bisher kaum Interesse für das PAM bekundet, er sei nicht aus dem Busch zu klopfen, was man umso mehr bedaure, als die grosse Aktivität der Schweiz auf dem Gebiete der Entwicklungshilfe in Bolivien bekannt sei.

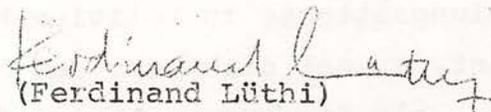
13. Das lokale Personal im Felde (Krankenschwestern, Lehrerinnen etc.) sollte, wo es in abgelegenen Gebieten zum Einsatz kommt, über dem Landesdurchschnitt entlohnt werden (in den Projektverträgen mit dem Empfängerland oder der einheimischen Partnerorganisation ausdrücklich zu vereinbaren), da es Entbehrungen und Risiken verschiedenster Art auf sich nimmt (Abgeschiedenheit, Vereinsamung, Ernährungsschwierigkeiten, mangelnde sanitarische Einrichtungen, erhöhte Erkrankungswahrscheinlichkeit bei mangelnder ärztlicher Versorgung usw.). Solche Rücksichtnahme entspräche ebenfalls humanitärem Verhalten.

14. Weitere Kontrollen sind zu empfehlen. Sie zeigen den Hilfswerken, dass man sich für ihre Arbeit und die dabei erzielten Resultate interessiert. Die Besuche freuen aber auch die einzelnen Empfänger humanitärer

Hilfe. Persönliche Besuche und direkte Kontaktaufnahmen an Ort und Stelle haben eine ganz andere propagandistische Wirkung als Beschriftungen auf Packungen, die nur wenige lesen können.

15. Ich hatte nicht den Eindruck, dass viel der Hilfe durch die Finger rinnt, zumal in Südamerika. In den beiden andern Entwicklungskontinenten mag der Verlustkoeffizient höher liegen. Unsere Bemühungen sind darauf zu richten, diesen Koeffizienten in erträglichem Rahmen zu halten. Mehr ist nicht zu erreichen, darüber soll man sich keinen Illusionen hingeben. Hundertprozentigen Schutz vor Verlusten ("coulage", wie es im französischen treffender benannt wird) vermöchte nämlich nur die Einstellung jeglicher Hilfe an die Dritte Welt zu gewährleisten.

Bern, den 30. Juni 1980

  
(Ferdinand Lüthi)

## 5. Conclusions

Les six projets du PAM que j'ai vus dans trois pays différents de l'Amérique du Sud m'amènent aux observations et conclusions suivantes:

a) Le choix du partenaire exécutif local est extrêmement important.

En plusieurs endroits, j'ai eu la nette impression que le personnel local responsable de l'exécution des projets et de la direction des travaux laisse à désirer, qu'il montre peu d'engagement, bref, qu'il ne donne pas l'exemple au personnel local subalterne, lequel me semble plus motivé.

Celui qui laisse entrevoir qu'il ne travaille, au fond, que pour son salaire et pour son bien-être personnel, devrait être tenu loin de toute activité d'aide humanitaire organisée, car celle-ci ne peut être fructueuse que si les exécutants font preuve d'engagement.

De là aussi mon impression que les responsables locaux de l'exécution matérielle des projets, installés souvent dans des bureaux climatisés en ville, ne se rendent pas assez souvent sur le terrain, surtout lorsque les projets sont loins ou difficilement accessibles. Le soupçon qu'au niveau des dirigeants la commodité l'emporte finalement sur l'intérêt au projet n'est pas fait pour convaincre ceux qu'on dit vouloir aider.

Je pense donc que les projets gagneraient largement à être suivis de plus près et plus intensivement par des visites fréquentes de la part des dirigeants des organisations locales que le PAM a choisie comme partenaires exécutants. Au besoin, les responsables de projets du PAM devraient donner l'exemple.

b) Aussi bien du côté projets que du côté direction et administration de ceux-ci, on doit pouvoir disposer de suffisamment de véhicules. Par un contrôle attentif, facile à réaliser là où il n'existe pas encore, l'on évitera que des abus soient commis, notamment par l'utilisation de voitures de service à titre privé.

Dans la réalisation de l'aide humanitaire, l'automobile est un outil et non un article de luxe, comme bien des gens, même des administrations officielles directement concernées, et surtout des donateurs ont parfois encore tendance à le croire.

c) Les salaires de ceux qui sont détachés sur le terrain et qui sont pour cela souvent tenus à faire des sacrifices de tout genre, devraient être au-dessus de la moyenne. Je pense ici aux institutrices et infirmières de l'Alto Parana, qui doivent vivre dans des conditions assez précaires, sans lumière, sans installations sanitaires dignes de ce nom, sans loisirs (pas d'électricité, donc pas de TV, cinéma ou installations musicales p.ex.) etc. Leur détachement, décrété en haut lieu et excluant dès lors un refus, comporte des sacrifices personnels qui justifieraient largement une compensation pécuniaire adéquate. Peut-être trouverait-on même de la sorte des volontaires qualifiés, ce qui ne pourrait être que profitable aux projets.

d) La durée d'un tel détachement devrait être connue par les intéressés dès le début et elle devrait se tenir dans des limites raisonnables, avec bien sûr une possibilité de prolongation si désirée.

e) Il faudrait essayer de parer par tous les moyens au sentiment d'isolement dans les projets, danger d'autant plus grand et plus fréquent que la plupart de ceux-ci se trouvent dans les régions retirées. Le problème se pose plutôt aux femmes qu'aux hommes, comme j'ai pu le constater. Si l'on veut que les gens restent et prennent patience, si l'on veut faire d'un projet un aimant, il faut trouver le moyen de le rendre attractif. Dans le cas de l'Alto Parana par exemple je n'hésiterais pas à donner au personnel technique aussi bien qu'à chacune des familles des colons un transistor, afin de permettre un contact avec le monde.

f) Là où elle manque, amener l'électricité aussi vite que possible, car elle profitera aux projets et actions d'aide humanitaire dans tous les domaines.

g) Pour finir, j'aimerais encore procéder à une appréciation de l'aide humanitaire du PAM comme telle.

Je pense premièrement que le programme "Food for work" occupe une place dominante dans l'aide alimentaire du PAM. Ce "food" se trouve à mi-distance de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Ceux qui en sont les bénéficiaires conçoivent probablement leur travail comme un moyen d'obtenir de la nourriture pour eux-mêmes et leur famille, donc "Work for food", tandis que les donateurs et distributeurs suivront le raisonnement qui a donné le nom au programme, soit "Food for work". -

Je mettrais l'accent sur la deuxième interprétation comme étant la plus logique: d'abord manger, puis travailler, le travail signifiant développement.

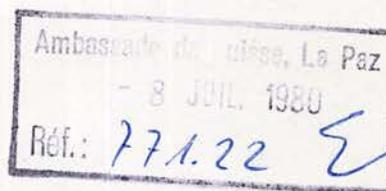
C'est exactement dans ce sens que je préconiserais sans hésitation, à titre purement personnel, une augmentation de l'aide humanitaire et alimentaire aux dépens de l'aide au développement proprement dite étant convaincu qu'un développement ne se fera jamais sans la participation active de la population locale qu'on veut aider, mais sachant aussi que l'intérêt à une telle participation sera absent chez ceux qui pâtissent de la faim ou de la maladie.

Ce que j'ai vu et entendu lors de visites à des projets d'oeuvres d'entraide privées suisses m'a renforcé dans cette conviction.

La forme combinée "aide/développement" par "food/work", telle qu'elle est pratiquée par le Programme Alimentaire Mondial, ne pourrait être de meilleure conception. A l'homme maintenant de jouer pour la faire réussir!



EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT  
DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL



Schweizerische Botschaft

Buenos Aires

Santiago

Lima

Asuncion

La Paz

Ihr Zeichen  
Votre référence

Ihre Nachricht vom  
Votre communication du

Unser Zeichen  
Notre référence  
o.220.0 - LY/wo

Datum  
Date  
3. Juli 1980

Gegenstand:  
Objet:

Projekt-Berichte

Ueber seine jüngste Dienstreise durch Südamerika, die dem Besuch von Projekten humanitärer Hilfe, durchgeführt von nationalen und internationalen Hilfswerken, galt, hat unser Mitarbeiter, Herr Ferdinand Lüthi, nach Ländern und Projekten getrennte Berichte verfasst, wovon Sie in der Beilage das/die Ihr Residenzland betreffenden Kapitel finden.

Entwicklungszusammenarbeit und  
humanitäre Hilfe

Abteilung für humanitäre Hilfe  
i.A.

(E. Klöti)

Beilagen:  
Annexes: Beilage erwähnt

Kopie an  
Copie à