

t.311 Peru
t.120.6-144 - FC/kr

Bern, den 23. Januar 1984

Zum Stand der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA)
in Peru: Gedanken zum Jahresbeginn 1984

Uebersicht

1. Einleitung
2. Wirtschaftssituation und Wirtschaftspolitik
3. Politische Situation, Terrorismus und EZA
4. Entwicklungspolitik
5. Schweizerische EZA

Anhang

1. Einleitung

Das vorliegende Kurzpapier stellt den Versuch einer Standortbestimmung unserer EZA in Peru zum Jahresbeginn 1984 dar. Es geht darum, wichtige Aspekte des Rahmens, in dem wir arbeiten und besondere Probleme, die es 1984 zu lösen gilt, aufzuzeigen. Der Schreiber versucht, seine auf der letzten Dienstreise (16.10. - 6.11.1983) und seither gewonnenen Eindrücke zur Programmgestaltung zusammenzufassen. 1984 zeichnet sich erneut als ein schwieriges Jahr für die schweizerische EZA in Peru ab. Die Schwierigkeiten können und sollen aber auch als Herausforderung an unseren Planungswillen und unsere Findigkeit gewertet werden.

2. Wirtschaftssituation und Wirtschaftspolitik

Das vergangene Jahr war für Lateinamerika als Ganzes ein Jahr des negativen Wirtschafts- und Einkommenswachstums. Die peruanische Krise wird zwar auf internationaler Ebene weniger diskutiert als die Situation in Mexiko, Brasilien und Argentinien, weil es sich um eine kleinere Volkswirtschaft und eine geringere an OECD-Länder geschuldete Gesamtsumme handelt. Gemessen an na-

tionalen Massstäben wirtschaftlicher und politischer Art ist die Situation in Peru jedoch dramatisch. Die Aussenschuld (öffentlich und privat) von 12,7 Mia \$ beläuft sich auf drei Viertel des BIP 1983. Die Hälfte der Exporteinnahmen wird für den Schuldendienst aufgewendet. Das Budgetdefizit beträgt 10 % des Staatshaushaltes. Das BSP verringerte sich 1983 um 12 %. Die durch die stagnierende Landwirtschaftsproduktion notwendig gewordenen Nahrungsmittelimporte belaufen sich auf jährlich 1 Mia \$. Die Devisenreserven reichen zur Begleichung der Importrechnungen weniger Wochen. Der Peruanische Sol wurde 1983 gegenüber dem Dollar um mehr als 100 % abgewertet, und die Inflation betrug 125 %. Die sozialen (wie auch, vom Standpunkt der Regierungspartei her gesehen, die politischen) Kosten dieser Entwicklung der Rezession und Inflation sind enorm.

Die heutige Krise ist zum einen Teil historisch und konjunkturrell bedingt (Budgetopportunismus während den 70-iger Jahren, Naturkatastrophen, rückläufige Rohstoffpreise), zum andern ist sie auf die Wirtschaftspolitik der gegenwärtigen, seit 1980 amtierenden, Regierung zurückzuführen. Strukturelle Ungleichgewichte wurden seit 1980 durch eine Politik der Oeffnung nach aussen, der Verschuldung und des laissez faire der durch internationale Marktkräfte gesteuerten selektiven Entwicklung stark verschärft. Infolge ungenügender Exporteinnahmen wird diese Politik mit stets teurer werdenden kurzfristigen Fremdwährungskrediten finanziert. Es folgt (bei den gegebenen Austauschbedingungen zwischen der peruanischen und der Weltwirtschaft) die Notwendigkeit der Drosselung der Nachfrage, der Abwertung, der Aufwärtsspirale von Preisen und Steuern, und der Rezession/Depression. Eine zusammenhängende Analyse kann im vorliegenden Rahmen leider nicht gegeben werden. Der nachhaltige Eindruck, den man zur Zeit als Beobachter der peruanischen Wirtschaftssituation hat, wird geprägt durch ad hoc Massnahmen des Schuldenmanagements, welche auf die mannigfachen nationalen und internationalen "pressure groups" zu reagieren und das Land sprichwörtlich von einem Monat zum andern "über Wasser" zu halten versuchen.

3. Politische Situation, Terrorismus und EZA

Das als Linksrutsch zu wertende Ergebnis der Gemeindewahlen vom 13. November 1983 hat Bewegung in das politische Kräftespiel gebracht, die sich - sofern man von der nie ganz auszuschliessenden Möglichkeit eines golpe militar absieht - auch auf die Präsidentenwahl 1985 auswirken wird. APRA und Izquierda Unida haben auf Gemeindeebene auf Kosten der Regierungsparteien AP-PPC starke Fortschritte erzielt. Für die Besetzung der wichtigen Ministerialposten hatte das klare Misstrauensvotum der Bevölkerung in die Regierung bis jetzt allerdings keine Folgen. Wirtschafts- und entwicklungspolitisch sind in den nächsten 12 Monaten kaum Aenderungen zu erwarten. Die peruanische Absorptionskapazität für internationale Entwicklungshilfe wird weiterhin sehr beschränkt bleiben. Die Absorptionskapazität

staatlicher Institutionen wird 1984 infolge der mit dem bald beginnenden Wahlkampf verbundenen Unsicherheit und Führungslosigkeit noch weiter sinken. Wir sehen also einem für die internationale EZA schwierigen Jahr entgegen.

Ueber die weitere Zukunft (beginnend mit dem neuen Regierungsmandat 1985) soll hier bezüglich der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik nicht spekuliert werden. Da eine allfällige Stärkung der für uns prioritären staatlichen Partnerinstitutionen jedoch nicht von heute auf morgen geschehen kann, sondern Zeit braucht, wird das Counterpartproblem für unsere EZA in Peru noch jahrelang besonders aktuell bleiben. Eine landwirtschaftsfreundlichere Entwicklungspolitik würde diesen Institutionen allerdings schon rein durch die Verbesserung des entwicklungspolitischen Klimas und damit durch Linderung der heute weit verbreiteten Motivationskrise Auftrieb verschaffen.

Das Thema des Terrorismus und der Guerrilla wird auch im kommenden Jahr aktuell bleiben. Zwar hat sich die Zahl der Anschläge und der zu beklagenden Opfer in den letzten Monaten im Vergleich mit dem ersten Halbjahr 1983 verringert. Auch ist es Sendero Luminoso nicht gelungen, die Gemeindewahlen vom vergangenen November zu sabotieren (mit Ausnahme einiger Provinzen in Ayacucho). Doch Sendero Luminoso ist nach wie vor ein Faktor in der peruanischen Politik, dem es immer wieder gelingt, überraschend und destabilisierend aufzutreten.

Wer Peru vor 10 und mehr Jahren gekannt hat, kommt nicht darum herum, eine qualitative Veränderung im Sinne der Radikalisierung, Hoffnungslosigkeit und wachsenden Kriminalität innerhalb der Gesellschaft festzustellen. Ueberfälle und Gewalttätigkeiten sind heute vor allem in den Städten an der Tagesordnung. Diese Phänomene sind natürlich eng mit dem katastrophalen Kaufkraftverlust der Mehrheit der Bevölkerung und den immer stärker zu Tage tretenden gesellschaftlichen Widersprüchen gekoppelt. Leider zeichnet sich keine dieser Tendenz entgegenwirkende soziale und wirtschaftliche Entwicklung ab.

4. Entwicklungspolitik

Im Jorge Chavez Flughafen von Lima kann der Besucher eine wandhohe graphische Darstellung über den jährlichen Fortschritt im öffentlichen Bauwesen während der Amtsperiode von Präsident Belaunde bewundern: so und so viele neue Strassenkilometer, Wohnungen, Spitalbetten, Flugplätze, elektrische Transmissionsleitungen und dergleichen. Wenn diese eigentümliche Infrastrukturstatistik im Verlauf der letzten drei Jahre auch nur bescheidene Zuwächse verzeichnet, scheint sie mir doch symptomatisch zu sein für das Entwicklungskonzept des Architekten Belaunde: Entwicklung gleich Bauten (obras), die man bei Vorhandensein von (ausländischem) Kredit in die sozioökonomische Landschaft stellen kann, ohne die armutfördernden Strukturen derselben anzutasten. Das Land ist unentwickelt und muss "erschlossen" werden.

Zwar hat ein Bauprogramm auch einen Arbeitsbeschaffungseffekt. Dieser war aber bis jetzt sowohl verglichen mit den Wahlkampfversprechen des Präsidenten (1980) wie auch verglichen mit dem Wachstum der arbeitsuchenden Bevölkerung bedeutungslos. Es ist ein Fehler, allenfalls zu glauben, dass in Peru mittels einer "Modernisierungs- und Erschliessungspolitik" nach amerikanischem oder westeuropäischem Muster jemals eine sozial akzeptable Annäherung an die Vollbeschäftigung erreicht werden kann. Dazu sind die von aussen heranzutragenden Ressourcen langfristig zu teuer, die auch in Zukunft grundsätzlich auf Rohstoffen basierenden Exporteinnahmen zu gering und unstabil, und die Rentabilität der gewählten Projekte mindestens in einem für Peru sozial und wirtschaftlich sachdienlichen Sinn aus einer Reihe von Gründen zu unbedeutend (zu diesen Gründen gehört u. a. der beim vorherrschenden Entwicklungsmodell unvermeidlich fehlende wirtschaftliche Ansporn zur Entwicklung angepasster Technologie und, noch fundamentaler, angepasster Produktionslinien).

Es gibt heute in Peru keine Politik der eigenständigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Es gibt das Bauprogramm (und damit verbunden die Erstellung von Kleininfrastruktur durch Cooperacion Popular), den wirtschaftlichen Liberalismus, die Verschuldung und den Schuldendienst. Dazu die Inflation und weit verbreiteten Bankrott. Eine ausweglose Situation, es sei denn, man ringe sich zu ändern Denkkategorien durch. Und leider sind Verschuldung und Zerfall des Produktionsapparates so weit fortgeschritten, dass kein alternatives Entwicklungsmodell zu einer schnellen Verbesserung der Lage verhelfen kann. Man kann sich im besten Fall einen jahrelangen, schmerzhaften Prozess der wirtschaftlichen "Genesung" vorstellen. Die internationale EZA muss in diesem Prozess fördernd und komplementär zu peruanischen Anstrengungen eingreifen. Sie muss die Identifikation und Priorisierung nationaler Anstrengungen im Sinne des Genesungsprozesses unterstützen.

Es geht einerseits um Produktion und Wachstum, andererseits um Arbeitsbeschaffung und Einkommen. Es müssen für Peru angepasste Wege gefunden werden, diese Zielsetzungen gleichzeitig zu erfüllen. Dazu braucht es sicher pluralistische Wirtschaftsförderung. Bedeutend mehr Gewicht muss der Ausschöpfung des in der Produktion und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen des Grundbedarfs innewohnenden Wachstums- und Arbeitsbeschaffungspotentials zugeordnet werden. Dabei könnte viel vom sogenannten informellen Sektor gelernt werden. Und die oft verkannte, aber tatsächlich fundamentale Rolle der Landwirtschaft im Entwicklungsprozess würde in gebührenderem Mass berücksichtigt und vollzogen.

Dazu wird es aber 1984 nicht kommen. Das neulich bekannt gewordene Staatsbudget für dieses Jahr lässt auch weiterhin die Prioritäten beim Schuldendienst (und den Militär- und Polizeiausgaben) erkennen. Die Landwirtschaft und das Erziehungswesen

(ohne Administrationskosten) zählen wie im vergangenen Jahr zu den am wenigsten bemittelten Sektoren. Die ^{historische} theoretische Zuweisung von Priorität an den Landwirtschaftssektor und entsprechende Erklärungen und Dispositionen im Agrarentwicklungsgesetz von 1980 bleiben zur Hauptsache Lippenbekenntnis.

5. Schweizerische EZA

Bei diesem entwicklungspolitischen Rahmen verwundern die weiterhin feststellbaren Gefühle der Frustration und Desorientierung unter Vertretern und Experten der internationalen Entwicklungsorganisationen in Peru nicht. Auch unsere EZA ist davon betroffen (unter den bilateralen Gebern für technische Zusammenarbeit in Peru belegt die Schweiz gemessen an den Auszahlungen 1982 den fünften Platz). Für die Planer eines Programms der bilateralen EZA, die zusammenhängende und nationale Anstrengungen und Institutionen unterstützende Aktionen zu verwirklichen trachten, ist die Situation heute unvergleichlich schwieriger als in den 70-iger Jahren, wo sich beispielsweise für die schweizerische EZA die Unterstützung des aus der Agrarreform hervorgegangenen "sector reformado" geradezu anbot und für einen guten Teil des Programms richtungsweisend war. Die peruanische Finanzkrise und institutionelle Unzulänglichkeiten haben uns gezwungen, impakt-trächtige mögliche Projektvorhaben (beispielsweise Kleinbewässerung in der Sierra) auf die lange Bank zu schieben. Die Suche nach neuen sinnvollen Kooperationsmöglichkeiten und Konsolidierungsanstrengungen in diesem Schwerpunktsland der schweizerischen EZA sollen zwar grundsätzlich weitergehen. Wir bemühen uns, die Krise in Peru zum Denkanstoss zu nehmen und zusammen mit peruanischen Partnern nach Lösungen zu suchen. Wo fehlende Entwicklungsanstrengungen des Staates oder gar kontraproduktive Regierungspolitik unsere Möglichkeiten blockieren, müssen und wollen wir allerdings auch einfach zuwarten. Unsere Auszahlungen werden deshalb 1984 (wie schon 1983) etwas unter den für das Peruprogramm verfügbaren Mitteln bleiben.

In dieser besondere Planungsanstrengungen erheischenden Situation ist die Arbeit am Länderprogramm Peru hochaktuell (verzögert durch die erwähnten Schwierigkeiten soll das Programmdokument der DEH im Juni 1984 vorgelegt werden). Im Zusammenhang mit Gesprächen zwischen dem ^{Expertenkomitee} (Experten der DEH - Intercooperation in Peru) ^{und dem Koordinator} und dem Unterzeichneten sei darauf hingewiesen, dass das Länderprogramm zwar klare Richtlinien enthalten muss, andererseits im Hinblick auf die zu wahrende Flexibilität der schweizerischen EZA aber nicht zu eng und exklusiv priorisieren darf. Aus der Welt zu schaffen ist dieses Dilemma nicht, jedoch ist es möglich und notwendig, bedeutende Klärungsfortschritte, d. h. ein eigentliches Kooperationskonzept, zu entwickeln. Zum Begriff der Kohärenz des Programmes der schweizerischen EZA ist zu erwähnen, dass sie im Sinne der Komplementarität unserer Aktionen untereinander, vor allem aber im Sinne der Unterstützung von Engpässen in der Verwirklichung eines allfälligen peruanischen Entwicklungskonzepts zu verstehen ist.

Diese beiden Kohärenzkriterien sind nicht unbedingt miteinander vereinbar, und das Länderprogramm muss dazu beziehend auf den konkreten Fall Peru Stellung beziehen. Dies wird natürlich erschwert durch das erwähnte Fehlen eines peruanischen Entwicklungskonzepts. Unsere zur Diskussion stehende Projektidee "Stratégie alimentaire Pérou" würde zur praktischen Ausarbeitung eines solchen Konzeptes Wesentliches beitragen.

Stichworte wie "basisnahe, partizipative Entwicklung", "Ernährungssicherung" und "ländliche Entwicklung" sind nach wie vor wichtig für die Planung der schweizerischen EZA in Peru (eine vorläufige Formulierung der allgemeinen "Areas de Cooperacion" befindet sich im Anhang). Innerhalb dieser Begriffe müssen aber die Sektoren, methodischen Ansätze, Partnerfragen und geographische Schwerpunkte der EZA priorisiert werden. Dies (d. h. das Länderprogramm) ist eine unserer drei Aufgaben für 1984. Die anderen beiden Aufgaben sind die Weiterführung des bestehenden Programmes nach bestehenden Arbeits- und Phasenplänen und die nähere Konkretisierung, Verhandlungen und, wenn möglich, Umsetzung der sich in Vorbereitung befindenden neuen Projekte (Bereiche Erziehung, Landtechnik, Forstwirtschaft und Basisentwicklung).

Zu den im Rahmen des Länderprogrammes zu priorisierenden Gesichtspunkten, wie auch zur Impaktanalyse des Programmes in der Vergangenheit, gibt es mittlerweile eine wachsende Zahl von Dokumenten und Gesprächsergebnissen (Botschaft, Expertenkomitee, Partnerorganisationen, DEH-Zentrale, etc.), die im Entwurf des Länderprogrammes synthetisiert werden. Es soll hier kurz eingegangen werden auf die sich abzeichnende Zusammenarbeit mit Privatorganisationen (NGO's), auf das Problem der subsektoriellen Schwerpunktsetzung im Landwirtschaftssektor und auf ausgewählte Fragen bezüglich dem methodischen Ansatz.

NGO's:

Eine vermehrte Zusammenarbeit mit ausgewählten NGO's anzustreben ist heute in Peru wie auch anderswo angezeigt, infolge der unmittelbareren Basisnähe (d. h. Zugang zur Zielbevölkerung) der NGO's im Vergleich mit staatlichen Organisationen und als Teilantwort auf die bereits erwähnte institutionelle Krise bei den staatlichen Organisationen. Es gibt in Peru eine Reihe von organisatorisch und personell hochentwickelten NGO's mit denen konstruktive Entwicklungszusammenarbeit denkbar ist. Eine von uns in Auftrag gegebene Studie des Universums der NGO in Peru wurde im Dezember 1983 beendet. Ein Eintretensantrag für eine Programmkomponente "Privatorganisationen" in Peru (hauptsächlich, aber nicht ausschliesslich, im ländlichen Bereich) wird in den nächsten Wochen vorbereitet. Man rechnet vorläufig damit, dass diese Programmkomponente 10 bis 15 % der für die technische Zusammenarbeit mit Peru verfügbaren Mittel absorbieren könnte.

Landwirtschaftssektor i. w. S.:

Der Landwirtschaftssektor im weiten Sinn des Begriffs war bisher berechtigterweise der Prioritätssektor der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Peru. Auch in Zukunft muss als wichtigste allgemeine Zielsetzung unserer Entwicklungszusammenarbeit in Peru der Beitrag zur Verbesserung und Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion, der ländlichen Arbeits- und Einkommensbeschaffung und der Ernährungssicherung gelten. Mit dieser Zielsetzung stehen mindestens folgende sub-sektorielle Arbeitsgebiete in Einklang:

- Verbesserung physischer Ressourcen (Bewässerung, Terrassierung, Erosionsschutz);
- Angewandte Agrarforschung und Bauernberatung (food crops, Viehzucht);
- Schaffung/Verbesserung landwirtschaftlicher Institutionen (Kredit, Vermarktung);
- Transportinfrastruktur;
- Bauernorganisation, Ausbildung, "animation rurale";
- Planung von landwirtschaftlicher Preispolitik und Agrarplanung unter dem Motto der nationalen und individuellen "food security" im allgemeinen.

Wie soll in Zukunft unter diesen Arbeitsgebieten (die leicht noch weiter differenziert werden könnten) ausgelesen und priorisiert werden? Entscheidungskriterien werden gegenwärtig im Rahmen des Länderprogrammes ausgearbeitet.

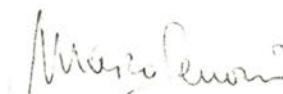
Methodischer Ansatz:

Zu den methodisch-strategischen Fragen, die sich im Rahmen der Programmplanung stellen, gehören folgende untereinander in Wechselbeziehung stehende Gesichtspunkte:

- der Stellenwert der sektoriellen im Gegensatz zu den multi-sektoriellen Projekten (wobei integrierte ländliche Entwicklung zum letzteren Typ gezählt wird);
- die Rolle und das Anforderungsprofil des ausländischen Experten;
- die präzise Auswahl der Zielbevölkerung im soziologischen und räumlich-geographischen Sinn;
- die Rolle und Bedeutung des "institution-building" zur Durchführung von Programmen im Gegensatz zur aktiven Teilnahme des Gebers an der Durchführung;
- Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Geber, internationalen, staatlichen und privaten Organisationen;

- realistischer Zeithorizont für gegebene Aktionstypen;
- der Begriff der partizipativen Entwicklung im konkreten Projektzusammenhang;
- Rolle und Möglichkeiten der Beeinflussung der Entscheidungsträger (policy makers) im Gegensatz zur Beeinflussung der Basis (Zielbevölkerung).

Auf die sich abzeichnenden Antworten auf diese und andere Fragen kann hier aus Platzgründen nicht eingetreten werden, doch sind damit wichtige, uns bei der Programmplanung beschäftigende Themen zum mindesten genannt.


Marco Ferroni

t.311 Peru
t.120.6-144 - FC/kr

Bern, den 3. Februar 1984

Sa 6. Feb. 84 12

An: - Direktion DEH (SFR, WM, HL, GI)
- Entwicklungsdienst BAWI
- Intercooperation (R. Dannecker)
- PA, FC (4), GL
- Schweizerische Botschaft Lima
- Koordinationsbüro DEH Lima
- Comité des experts Lima

Sehr geehrte Herren

Als Beilage senden wir Ihnen einen Bericht des Ländersachbearbeiters Peru, Herrn M. Ferroni, zum Stand unseres EZA Programmes in diesem Land.

Mit freundlichen Grüßen

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
UND HUMANITÄRE HILFE
i.A.

(R. Pasquier)