

Regionalentwicklung durch Agrarkolonisation? Erfahrungen aus Bolivien

1. Einleitung

Vor mehr als fünfzig Jahren beschloss die kurz zuvor an die Macht gelangte MNR-Regierung, mit einer umfassenden Agrarreform eine Umverteilung des landwirtschaftlichen Eigentums in Bolivien zu initiieren. Unproduktive Latifundien sollten ebenso enteignet und an Bedarfsgruppen vergeben werden wie extensiv genutzte Areale. Tausende Familien sollten in der Folgezeit vom andinen Hochland ins tropische Tiefland (Oriente)



Siedler in San Julián (Foto: Dr. Heiko Faust)

geholt und in Plandörfern angesiedelt werden. Dieser als Agrarkolonisation bezeichnete Vorgang beinhaltet die Erschließung und Besiedlung von nur teilweise oder nicht genutzten Flächen zur Ausweitung der Agrarproduktion und zur Existenzsicherung der ländlichen Bevölkerung. Während die letzten staatlichen Umsiedlungsprogramme aufgrund von Finanzmangel, ihres begrenzten Erfolges und der öffentlichen Kritik an ihrer Umsetzung vor rund zwanzig Jahren eingestellt wurden, sind ihre Folgewirkungen in den Kolonisationsgebieten noch immer zu spüren. Flächenmangel und Grenzkonflikte führen ebenso zu Unmut und Protest bei betroffenen Siedlern wie die ärmlichen Lebensbedingungen und die räumliche Desintegration vieler Siedlungen. Dieser Beitrag diskutiert wesentliche Ziele und Probleme der Agrarkolonisation und fragt nach ihren regionalen Effekten für das ostbolivianische Tiefland.

2. Die Agrarkolonisation im ostbolivianischen Tiefland

Die staatlich gelenkte Besiedlung des Oriente setzte ein Jahr nach Inkrafttreten der Agrarreformgesetze ein. Finanziert wurde sie durch USAID und UN. Die ersten Ansiedlungen erfolgten nahe Cotoca, 30 km östlich der Tieflandmetropole Santa Cruz. Die „colonizadores“, kurz „colonos“, waren Landlose, Kleinbauern und ehemalige Minenarbeiter, die aus der Andenregion um Potosí und Oruro stammten. Die Bildung ethnisch

homogener Migrantendörfer mit Quechua- und Aymara-Indigenen (Kollas) sollte den sozialen Zusammenhalt und die Gewöhnung an die neue Umgebung erleichtern. Die Ansiedlung erfolgte entlang einer Erschließungsachse. Soldaten rodeten zentral gelegene Waldgebiete, auf denen Wohn- und Gemeinschaftsgebäude sowie ein Dorfplatz mit Brunnen, jedoch ohne Stromversorgung entstanden. Die „colonos“ erhielten ungerodete Flächen zugewiesen, zudem für die Übergangszeit Nahrungsmittelhilfen und Saatgut. Probleme resultierten aus den zu kleinen Anbauflächen, geringer Bodenqualität, mangelhafter Agrarberatung und Programmkoordination sowie individuellen Adaptationsschwierigkeiten an die tropischen Tieflandbedingungen. Bis 1962 verließen rund zwei Drittel der Angesiedelten die Kolonien in Richtung Heimat oder fruchtbarere Regionen.

Nachfolgende Kolonisationsprojekte wie das 150 km nordöstlich von Santa Cruz gelegene San Julián bemühten sich, die umfassende Kritik aufzunehmen. Durch intensive Vorbereitung der Siedler auf die neue Umgebung, die ungewohnten Kulturpflanzen und Anbautechniken sollten die hohe Abwanderungsquote reduziert und die überbevölkerten Hochlandregionen stärker entlastet werden. Auch wurde versucht, den Marktzugang für lokale Agrarprodukte wie Mais, Reis und Soja durch infrastrukturelle Maßnahmen wie Straßen- und Brückenbau zu erleichtern, um mit der Kombination aus Subsistenzwirtschaft und Marktproduktion die lokale und nationale Versorgung mit Agrargütern zu gewährleisten. Die Einführung von Agroforstsystemen sollte zudem eine nachhaltigere Flächenbewirtschaftung erbringen. Landwirtschaftliche Kooperativen entstanden, um die Vermarktung der kleinbäuerlichen Produkte zu erleichtern. Darüber hinaus wurde die Ansiedlungspraxis entlang der Erschließungsachse durch eine Radialform ersetzt, bei der jeder „colono“ ein vom Dorfmittelpunkt abgehendes Kreissegment erhielt. So sollte gewährleistet werden, dass jede Familie die gleiche Entfernung zu Gemeinschaftseinrichtungen und eigener Parzelle zurückzulegen hat und über die gleichen Bodenqualitätsstufen verfügt.

3. Regionalentwicklung durch Agrarkolonisation?

Aus heutiger Sicht ist der Programmterfolg dennoch als bescheiden zu bewerten. Viele Dörfer leiden unter ihrer räumlichen und sozioökonomischen Abgeschiedenheit. Während die soziale Integration in den von Kollas dominierten Dörfern auch unter dem Einfluss spontaner Zuwanderung von Tieflandmestizen (Cambas) ohne Programmbindung gelang und somit ethnisch und kulturell heterogene Gemeinschaften entstanden, bleibt die regionale Integration der Kolonisationsgebiete problematisch. Räumlich liegen sie aufgrund saisonal schwer passierbarer Sand- und Schotterpisten vom Tieflandzentrum Santa Cruz weit entfernt, soziokulturell bilden sie integrative Enklaven in einem von Parallelgesellschaften durchzogenen Oriente. (Sozial-)Politisch hingegen haben die Gesetze zur Volksbeteiligung und Bildungsreform seit Mitte der 1990er Jahre

dazu beigetragen, dass der ländliche Raum in Bolivien nun einen verbesserten Zugang zu Bildung (gleichberechtigte Alphabetisierung) und Partizipation (zivilgesellschaftliche Formierung über sog. Territoriale Basisorganisationen) besitzt. Dennoch gelingt es nur wenigen Absolventen aus den Kolonisationsgebieten, einen Studienplatz in Santa Cruz zu erhalten. Finanzielle, sprachliche (Spanisch vs. Quechua, Aymara) und räumliche Faktoren sind dafür ausschlaggebend.

Seit den 1980er Jahren werden keine Umsiedlungsprogramme mehr durchgeführt, dennoch hat die staatliche Kolonisationsbehörde INRA ihre Arbeit noch nicht vollständig abschließen können. Im Gegenteil, auch 50 Jahre nach den ersten Ansiedlungen im Tiefland fällt die Bilanz nüchtern aus. Die staatlichen Programmziele, d.h. die Festigung der nationalen Einheit, die Versorgung der inländischen Märkte mit lokalen Agrargütern (Importsubstitution), die Entlastung der überbevölkerten Andenregion sowie die Schaffung von Einkommen und Beschäftigung für Mittellose, wurden nur partiell erfüllt. Neben organisatorischen Mängeln waren es die chronische Unterfinanzierung und politische Diskontinuität bei der Reformimplementierung, die einen größeren Projekterfolg verhindert haben. Rund 30.000 Menschen sind in die Region Santa Cruz umgesiedelt worden. Ihre Urteile fallen je nach Lage und Status kontrovers aus, dennoch finden sich übereinstimmende Aussagen, wie eigene Erhebungen in 98 Migrantenhaushalten im Kolonisationsgebiet San Julián ergaben: Positiv sieht die Mehrheit der „colonos“, dass sie erstmals ein Stück Land erhalten haben, das sie bewirtschaften und bewohnen können und dessen Eigentümer sie sind. Landeigentum hat einen hohen kulturellen Wert, ermöglicht ihnen gesellschaftliches Ansehen und die Möglichkeit zur Versorgung ihrer Familie. Dagegen überwiegt Unzufriedenheit hinsichtlich der Programmdurchführung und -erfolge. Viele „colonos“ bemängeln die schwierigen und ärmlichen Lebensbedingungen sowie die fehlende organisatorische und materielle Unterstützung durch den INRA. Ein Großteil von ihnen wartet noch immer auf Eigentumstitel für ihre Parzellen. Auch fehlt es an Flächen für Zuwanderer und die Folgegenerationen.

Das 1996 in Kraft getretene Reformgesetz „Ley INRA“ soll diese Probleme lösen, indem sowohl landwirtschaftliche Flächen vermessen, digitalisiert, eingetragen („saneamiento“) und neu ausgewiesen werden als auch bereinigte Parzellen mit Eigentumstiteln versehen werden („titulación“). Allerdings ist die Widersprüchlichkeit im Handel der Kolonisationsbehörde offensichtlich. Einerseits ist sie darum bemüht, zu bereinigen und zu titulieren, um Menschen Landbesitz zu ermöglichen. Andererseits distanziert sich INRA von Maßnahmen zur Enteignung unproduktiver oder nicht genutzter Latifundien, so wie es die Reformgesetze von 1953 vorsahen. Auch wenn die Kolonisationsbehörde auf 11 Mio. ha bereinigte, d.h. noch nicht zwangsläufig redistribuierte, Flächen hinweist, so bleibt die Nachfrage nach Land größer als das Angebot. So sind im Tiefland fast 90 % der 26 Mio. ha Agrarfläche in Händen von Mittel- und Großgrundbesitzern. Die

verbleibenden Areale teilen sich ebenso viele Kleinbauern. Die Folgen sind Flächenübernutzung bis zur Unfruchtbarkeit, illegale Landnahmen und ein florierender Handel mit verfügbaren Flächen. Und das, obwohl naturräumlich gesehen genügend Flächen im Oriente zur Verfügung stehen.

Im Kolonisationsgebiet Yapacaní (Santa Cruz) ist es als Folge dieses Missverhältnisses immer wieder zu Landbesetzungen und gewaltsamen Konflikten zwischen Siedlern, Landlosen, Großgrundbesitzern und der Ordnungsmacht gekommen. Die technische, finanzielle und personelle Ressourcenknappheit der Kolonisationsbehörde sowie mangelnder politischer Durchsetzungswille bei Enteignung und Redistribution von Flächen haben dazu geführt, dass die Eigentumstitelvergabe und die Bereinigung fehlerhafter Grenzziehungen kaum vorankommen und Hunderte Familien auch weiterhin keinen Zugang zu Land haben.

Es bleibt abzuwarten, ob unter dem Einfluss der neuen Regierung unter Evo Morales (MAS) die vielfältigen Probleme im ländlichen Bolivien rascher als bisher und mit dem nötigen Implementierungswillen angegangen werden. Grenzkonflikte müssen beigelegt, Kompensationsregelungen bei Enteignungen gefunden, neue Parzellen ausgewiesen und ganze Kolonisationsgebiete räumlich, ökonomisch und soziokulturell stärker integriert werden. Nur so kann Agrarkolonisation einen Beitrag zur Regionalentwicklung in Bolivien leisten. All das sind jedoch Probleme, die sich in mehr als 50 Jahren angesammelt haben und deren Lösung mehr als je zuvor von einer mit überwältigender Mehrheit Ende 2005 gewählten Regierung erwartet wird. Viele der Siedler glauben an eine positive Entwicklung, denn erstmals in der Geschichte Boliviens ist es mit dem indigenen Kokabauern Evo Morales „einer von ihnen“, der das Land regiert und der ihre Probleme zu kennen scheint.

Johannes Winter
johannes.winter@wiso.uni-koeln.de

Literatur:

- El Deber – Diario de Santa Cruz (2003): „50 años y la tierra se concentra en pocas manos“. Ausgabe vom 02.08.2003. Santa Cruz de la Sierra.
- Nijenhuis, G. (2002): Decentralisation and popular participation in Bolivia. The link between local governance and local development. (=Niederlandse Geografische Studies, N° 299). KNAG / Universiteit Utrecht.
- Roca, J. L. (2001): Economía y Sociedad en el Oriente Boliviano. Cotas / Editorial Oriente, Santa Cruz de la Sierra.
- Soria Martínez, C. A. (1996): Esperanzas y Realidades. Colonización en Santa Cruz. (=Cipca – Cuadernos de Investigación, N° 49). Cipca, La Paz.
- Urioste, M. (2005): The abandoned agrarian reform: valleys and high plains (2nd ed.). Fundación Tierra, La Paz.
- Urioste, M. & Pacheco, D. (Eds..) (2001): Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX. Tenencia, uso y acceso a la tierra y los bosques. Fundación PIEB, La Paz.
- Winter, J. (2005): Integrationsprozesse im ländlichen Bolivien. (=Arbeitshefte des Lateinamerika-Zentrum / CeLA, Nr. 91). CeLA, Münster. Verfügbar unter: www.uni-muenster.de/CeLA/publik/Ah/ArbHeft91.pdf
- Winter, J. & Scharmanski, A. (2005): Sind die Andenstaaten unregierbar? Ursachen der politischen Krise in Bolivien, Peru und Ecuador. In: Zeitschrift Entwicklungspolitik, Nr. 14/2005, S. 30-34. Verfügbar unter: <http://www.weltpolitik.net/Regionen/Nord-%20und%20Lateinamerika/Gesamtregion/>