

Ekuadors wirtschaftliche Dauerkrise: scheitert die Regierung Jamil Mahuad?

Minkner-Bünjer, Mechthild

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Minkner-Bünjer, M. (1999). *Ekuadors wirtschaftliche Dauerkrise: scheitert die Regierung Jamil Mahuad?* (Brennpunkt Lateinamerika, 24). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-443690>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 24

30. Dezember 1999

ISSN 1437-6148

Ekuadors wirtschaftliche Dauerkrise: Scheitert die Regierung Jamil Mahuad?

Mechthild Minkner-Bünjer

Seit Wochen haben Einheimische und Touristen in einer Mischung aus Faszination und Schrecken das Schauspiel von zwei Vulkanen im Zustand der latenten Explosion erlebt. Der Tungurahua am Rande der Selva und der Guagua Pichincha in der Sierra nahe Quito warten mit über 50 Meter hohen Fumarolen, im Umkreis von 20 qkm streuendem Aschenregen und kanonenschlagartigen Gasexplosionen, mit glühenden Lavabrocken und anhaltenden Erdstößen auf. Mehr als 100.000 Evakuierte, ein drastischer Rückgang des Blumen- und Gemüseexports aufgrund von Transportproblemen, durch Lava und Asche vernichtete Felder und Ernten sowie die zeitweilige Sperrung von Straßen und des Flughafens von Quito haben die prekäre wirtschaftliche Situation des Landes weiter belastet. Die Gefahr, seit der Kolonialzeit auf einem natürlichen Pulverfaß von 50 Vulkanen – davon derzeit 24 aktiv – mit glimmender Lunte zu sitzen, scheint erst angesichts einer unmittelbaren Bedrohung für Leib und Leben in das Bewußtsein der Bevölkerung und der Regierenden gedrungen zu sein. Als die Ausbruchsgefahr von "orange" auf "gelb" zurückgestuft wurde, kehrten alle zur "Normalität" zurück, obwohl die Lage der Vulkane anhaltend instabil ist. Der Zustand von Wirtschaft und Politik, das Verhalten der Verantwortungsträger und die Reaktionen der organisierten Bevölkerung erinnern in gewisser Weise an das Vulkanphänomen. Seit Jahren leben alle mit und in Kenntnis der schweren Staats- und Gesellschaftskrise. Sie stolpern – sich gegenseitig blockierend und manipulierend und ohne Willen zu einem tragfähigen Konsens – von einem Wirtschaftsdebakel in das andere, kombiniert mit sozialer Explosion und zunehmender Gewalt. Die Erholung einer Schlüsselvariablen wie des Weltmarktpreises für Erdöl sowie vordergründiges Management und halbherzige Reformen bedeuten Kurieren am Symptom und reichen für Fortschritte in Richtung auf eine tragfähige wirtschaftliche Entwicklung nicht aus.

Eine Art verblüffter Bewunderung, daß Ekuador in seiner wirtschaftlichen und politischen Labilität, verstärkt allein 1999 durch drei schwere Naturkatastrophen, überlebt, ist bei den meisten Experten unverkennbar. 60 bis 70% arme und extrem arme Bevölkerung, die vom Wirtschaftskreislauf weitgehend marginalisiert sind und einen die Krise abfedernden *colchón de la pobreza* bilden,

sind – neben kurzfristigen Phasen der Erholung – ein Grund dafür. Angesichts der immer längeren und sich verschärfenden Ausbrüche der Dauerkrise breiten sich aber auch Ratlosigkeit und Resignation aus. Wie läßt sich die Wirtschaft stabilisieren und das Land auf einen erfolgversprechenden Entwicklungskurs bringen?

Dauerkrise als Mischung von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren

Die Dauerkrise des Landes ist eine komplexe Mischung von politischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Faktoren. Dazu gehören:

- Schwache und von parteipolitischen bzw. privaten Interessen beherrschte staatliche Institutionen mit vielfach sich überlagernden Kompetenzen.
- Von außen eingreifende, die komplizierte politische und soziale Situation dieses multiethnischen Landes nicht ausreichend berücksichtigende Finanzinstitutionen (z.B. der Internationale Währungsfonds).
- Intervention der USA, die angesichts des grenzüberschreitenden Drogenhandels und Terrors aus Kolumbien eine "künstliche" Stabilität zu fördern suchen.
- Eine durch die Parteien und das Parlament (und z.T. dahinter stehende Interessen) seit Jahren in ihrer Politik der Stabilisierung und Anpassung manipulierte und blockierte Exekutive.
- Ein obsoletes, subventioniertes System grundlegender Dienstleistungen und ein überdimensionierter Staatsapparat.
- Marode und ineffiziente staatliche Institutionen und Unternehmen, die den Anforderungen aus Weltmarktintegration und Wettbewerbsdruck nicht gewachsen sind.
- Ein verzerrtes und nicht funktionierendes Steuer- bzw. Steuereinzugsystem.
- Eine vom Weltmarktpreis für Erdöl und generell vom Export von wenigen Produkten abhängige(r) Wirtschaft (und Staatshaushalt), deren Wachstum sich auf wenige Exportprodukte als Motor stützt.
- Durch (aufgrund des bis Oktober 1998 jahrzehntelang nicht gelösten Grenzkonfliktes mit Peru) den Staatshaushalt stark belastende Militärausgaben.
- Gut organisierte Basisorganisationen, die sich seit der Rückkehr zu einem Zivilregime radikalisiert haben und teilweise anarchistisches Verhalten an den Tag legen.
- Ein hoher Anteil an indigener Bevölkerung mit zunehmend verbesserter Organisation und starkem Druck auf Regierung und Parteien.
- Verbreitete Korruption in allen gesellschaftlich relevanten Gruppen und Bereichen.

Die Krise und die sie determinierenden Faktoren stehen in einem wechselseitigen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang mit dem gering entwickelten Demokratieverständnis und der obsoleten populistischen Kultur des Landes. Im Parlament werden demokratische Verfahren, wie z.B. die Verabschiedung der seit langem überfälligen Steuerreform oder des Staatshaushalts, sobald sie Interessen von Gruppen zuwiderlaufen, durch

ständig wechselnde Allianzen verwässert, über Monate verzögert oder abgelehnt. Die Politiker machen sich Demonstrationen und Protestaktionen der Straße zu nutze, um ihren Interessen und ihrer Klientel nicht genehme Projekte, Politiker und Präsidenten zu kippen. Sämtliche Entscheidungen politischer und wirtschaftlicher Art sind von einem extremen Regionalismus beeinflusst, der in seiner polaren Ausrichtung von *Sierra* und *Costa* den heutigen Gegebenheiten und Erfordernissen des Landes zuwiderläuft.

Vor dem so skizzierten Hintergrund ist zu fragen: Wie steht es mit der Regierung Jamil Mahuad? Konnte der Friedensschluß mit Peru zur innenpolitischen Stabilisierung beitragen? Hat sich der Ex-Bürgermeister von Quito und der politische Hoffnungsträger Jamil Mahuad mit einem Konzept zur Bewältigung der Krise durchsetzen können? Welche Perspektiven hat die Regierung nach 18 Monaten Amtszeit?

Interimspräsidentschaft und Verfassungsreform 1997/98: Eine Atempause in der Krise

Sechs Monate Präsidentschaft des neoliberalen Populisten Abdalá Bucaram und seiner Clique hatten 1996/97 genügt, um Ekuador – leidgeprüft durch Wechselbäder von Militärregierungen, Diktatoren und zivilen Populisten – in seine bisher schwerste politische und wirtschaftliche Krise zu stürzen. Am 8. Februar 1997 wurde nach tagelangen Massendemonstrationen der erst im Juli 1996 im zweiten Urnengang gewählte Präsident Bucaram durch einen „Putsch“ des Parlaments mit Rückendeckung des Militärs abgesetzt. Sein Nachfolger, der Kongreßpräsident Fabián Alarcón versuchte in den nächsten 18 Monaten – soweit es die Machtkonstellationen im Parlament und sein davon abhängender Spielraum zuließen – den Schaden in Wirtschaft und Politik zu begrenzen. Alarcón bemühte eine Volksbefragung (25. Mai 1997) für eine nachträgliche Legitimierung seiner Interimspräsidentschaft durch die Wähler; danach vereitelten allerdings seine parteipolitischen Mitstreiter den Versuch von Alarcón, das von Parlament und Militär zeitlich begrenzte Mandat auf die legale Wahlperiode bis zum Jahre 2000 auszudehnen.

Die Volksbefragung erbrachte auch ein positives Votum für die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung. Teile der Wählerschaft und der Politiker erhofften sich entgegen allen vorausgegangenen Erfahrungen – durch eine Reform der Verfassung einen Beitrag zur politischen Stabilisierung und zur Verbesserung der Regierbarkeit des Landes. Die Mitglieder für die Verfassungsgebende Versammlung wurden am 30. November 1997 aus mehr als 1.000 Kandidaten von Parteien, Gewerkschaften, Basisorganisationen, gremialen, religiösen und ethnischen Vereini-

gungen direkt gewählt. Trotz des pluralistischen Verfahrens spiegelte die Zusammensetzung wiederum die bekannten parteipolitischen Konstellationen wider. Dieser Umstand begrenzte von vornherein die Reichweite der angestrebten Reform. Die je nach Interessenlage wechselnden Mehrheiten – Normalität im ekuadorianischen Parlament – und die Konflikte zwischen der *Democracia Popular* (Ex-Präsident Hurtado) und dem *Partido Social Cristiano* (Ex-Präsident Febres Cordero) blockierten zudem die Arbeit der Versammlung. Ein „Putschversuch“ zur Auflösung der Versammlung und die Ablehnung der beantragten Verlängerung durch Legislative und Exekutive waren ein deutliches Indiz, daß die Chancen, auf der Grundlage der Verfassungsrevision auch die Regierbarkeit des Staates zu erhöhen, gering sein würden.

Wichtige Veränderungen in der neuen Verfassung sind z.B. die Verlängerung der Sitzungsperiode des Kongresses, die Bestimmung des Kongreßpräsidenten durch die Regierungspartei bzw. Parteienallianz, die Stärkung der Kompetenzen der Exekutive, die Abschaffung der Amtsenthebung von Ministern durch eine parlamentarische Entscheidung, mehr Stabilität des Obersten Gerichtshofes durch Richter auf Lebenszeit, die Institutionalisierung einer Kommission gegen Korruption, die Stärkung der Unabhängigkeit der Zentralbank, die Verwaltung von Staatsvermögen in Form von staatlichen, gemischten oder privaten Unternehmen.

Rund 70% der Befragten waren bei einer Umfrage Ende April 1998 der Meinung, daß sich durch Verfassungsreformen nichts an der labilen politischen Situation des Landes verändern würde. Zugleich bekannten mehr als 50%, daß sie einer autoritären Regierung den Vorzug geben würden.

Vorgezogene Präsidentschaftswahlen als politischer "Neuanfang"

Obwohl es für die Ekuadorianer der sechste Urnengang in 26 Monaten war – ein nachdenklich stimmender Rekord in einem Land, in dem 60 bis 70% der Einwohner in Armut leben und die Auslandsverschuldung etwa so hoch ist wie das Bruttoinlandsprodukt –, sahen große Teile der Bevölkerung in den vorgezogenen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen eine Art Rettungsanker. Mit einem politischen „Neuanfang“ würde eventuell eine Chance bestehen, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen zur Bewältigung der Wirtschaftskrise durchzuführen und langfristig eine Konsolidierung in Gang zu setzen. Rund 80% der Befragten hatten in einer Umfrage Ende April 1998 festgestellt, daß sie das Land nach der Interimspräsidentschaft von Alarcón in einer schlechteren Situation befände als im Jahr zuvor.

Am 31. Mai 1998 gelang dem ehemaligen Bürgermeister von Quito und Kandidaten der *Democracia Popular* (DP), Jamil Mahuad, mit 34,9% der Stimmen ein für Ecuador gutes Wahlergebnis. Multimillionär Alvaro Noboa aus Guayaquil, Kandidat für Bucarams *Partido Rodolista Ecuatoriano* (PRE), erzielte durch eine strategisch geschickte Kampagne, verbunden mit großzügigen Wahlgeschenken für die Opfer der *El Niño*-Flutkatastrophe, und aufgrund des für Ecuador typischen regionalistischen Wahlverhaltens („Küste wählt mehrheitlich Kandidaten der Küste“) 26,6% der Stimmen. Er verwies die als aussichtsreich geltenden Kandidaten Rodrigo Borja von der *Izquierda Democrática* (ID) und Freddy Ehlers vom *Nuevo País-Pachakutik* auf die nächsten Plätze.

Jamil Mahuad gewann den zweiten Wahlgang am 12.7.1998 mit einem äußerst knappen Vorsprung von rund 1,8% der Stimmen. Entgegen den Erwartungen konnte sich Alvaro Noboa trotz – oder gerade wegen – des Bucaram ähnlichen populistischen Stils überall an der Küste, abgesehen von Guayaquil als der Hochburg der PSC (*Partido Social Cristiano*), durchsetzen. Jamil Mahuad sammelte die Mehrheit der Stimmen in der *Sierra*, zum Teil als Bonus aufgrund seines guten Ansehens als Bürgermeister von Quito. Sein Wahlsieg wurde von der Mehrheit mit Erleichterung und als Rettungsanker in der politisch und wirtschaftlich verfahrenen Lage aufgenommen. Inland und Ausland gaben sich der Hoffnung hin, daß Parteien und Organisationen sowie das Parlament Mahuad stützen würden, um die zur Bewältigung der Krise notwendigen Reformen durchsetzen zu können. Das gute Ergebnis von Noboa zeigte aber, daß Populismus und Personalismus, zersplitterte und sich gegenseitig manipulierende Parteien und Politiker, die konservativ-populistische Kultur sowie die alles durchdringende Korruption – trotz der negativen Erfahrungen aus dem Desaster mit Bucaram – ungebrochen weiterleben.

Wirtschaftliche Erblasten und schlechte außenwirtschaftliche Perspektiven

Als Jamil Mahuad sich als Kandidat der DP für das Präsidentenamt bewarb, war allen Beteiligten klar, daß er im Falle eines Sieges ein in jeder Beziehung außerordentlich schweres Erbe antreten würde (s. **Tabelle 1**). Denn das Land balancierte politisch und wirtschaftlich seit langem am Abgrund. Der außenwirtschaftliche Kontext war durch die Krisen in Asien und Rußland düster. Die geringe Regierbarkeit des Staates bzw. des Landes aufgrund von zerstrittenen Parteien, von erstarkenden Basisorganisationen und der sich formierenden indigenen Bewegung sowie aufgrund eines durch die Opposition dominierten Kongress-

Tabelle 1: Indikatoren der Entwicklung Ekuadors 1996 bis 1999

	1996	1997	1998	1999*
Bevölkerung (in 1000)	10.959	11.154	11.348	11.552
Erwerbstätige (in 1000)	3.896	3.994	4.074	4.155
Bruttoinlandsprodukt (BIP; Veränderung in %)	2,3	3,9	1,0	-7,0
BIP pro Kopf (Veränderung in %)	0,2	1,8	-0,9	-9,0
Deckung Mindestwarenkorb durch Familieneinkommen (in %)	65,8	58,1	59,3	o.A.
Konsumgüterpreisindex (Veränderung in %)	25,6	30,6	43,4	53,5
Arbeitslosigkeit u. Unterbeschäftigung (in % Erwerbstätiger)	43,4	40,4	44,5	o.A.
Handelsbilanz (Saldo in Mio. US\$)	1.220	598	-995	1.800
Exportprodukte (in % Gesamtexport):				
– Erdöl/-derivate	36,3	29,7	22,0	o.A.
– Bananen	19,9	25,5	25,3	o.A.
– Shrimps	12,9	16,5	20,0	o.A.
– Kaffee u. Kakao	6,6	4,7	3,5	o.A.
– Fisch	1,7	1,9	2,1	o.A.
– Sonstige (meist nicht traditionelle) Produkte	22,6	21,3	26,9	o.A.
Rohölpreis (Durchschnitt) in US\$ pro Faß (Veränderung in %)	18,0 (21,6)	15,4 (-14,4)	8,1 (-43,5)	o.A.
Ausländische Direktinvestitionen (in Mio. US\$)	491	695	831	655
Nettotransfer Kapital (in Mio. US\$)	-1.172	-400	150	-2.825
Haushaltsdefizit (% des BIP)	-3,1	-2,6	-6,2	-4,0
Verschuldung brutto (in Mio. US\$)	14.586	15.099	16.400	16.100
Verschuldung/Export (in %)	253,8	248,1	327,5	316,9
Zinszahlung Auslandsschuld/Export (in %)	15,9	15,9	21,2	23,5
Schuldendienst gezahlt/Export (in %)	73,6	76,2	50,4	k.A.

* vorläufige Angaben

Quellen: ILDIS: Economía ecuatoriana en cifras, Quito 1999 (Ausgaben 1-8)

CEPAL: Balance preliminar de las economías de América Latina 1999, Santiago de Chile 1999 (restl. Angaben).

Daten der beiden Quellen sind nicht voll vergleichbar.

ses würden den neuen Präsidenten vor schier unlösbare Probleme stellen. Zudem hatten die chaotische Präsidentschaft von Bucaram und die 18monatige interimistische Krisenverwaltung von Alarcón sowie die Proteste der Basisorganisationen zur Folge, daß die erforderlichen Stabilisierungs- und Anpassungsmaßnahmen schon zu lange hinausgeschoben worden waren.

Die Wirtschaftskrise stellte sich bei Amtsübernahme durch die Regierung Mahuad als eine Mischung von strukturellen, konjunkturellen und strategischen Problemen dar:

- Die Produktionsausfälle in der Landwirtschaft, die Zerstörung der Infrastruktur vor allem an der Küste und die Engpässe in der Versorgung durch die *El Niño*-Flutkatastrophe waren zusätzliche hohe Belastungen für den Staatshaushalt und die Handels- und Zahlungsbilanz. Ausbau und Modernisierung des Transportsystems (auch der Bau einer zweiten Erdölleitung) mußten zurückgestellt werden. Erschwerend wirkten sich die aufgrund der politischen Instabilität und Korruption seit 1996 tendenziell rückläufigen bzw. stagnierenden Zuflüsse an ausländischen Investitionen und Krediten aus.
- Das seit Ende der 80er Jahre existierende Defizit im Staatshaushalt erhöhte sich 1997/98 drastisch durch den anhaltenden Verfall des Rohölpreises sowie als Folge der Schäden von *El Niño*. Der Preis des Rohöls ging 1998 auf etwa

US\$ 8 pro Faß bzw. um 44% zurück; schon 1997 war er um rd. 14% gefallen. 1996 wurden 47% der Einnahmen des Staatshaushaltes aus Erdöl finanziert, 1997 noch 35% und 1998 noch etwa 29%. Die seit den 70er Jahren bestehende strukturelle Abhängigkeit der Wirtschaft vom Erdöl führten zu drastischen Einbußen beim Wachstum, bei den Einkommen und beim Fiskus.

- Die im Staatshaushalt verplanten Einnahmen aus der Privatisierung der *Empresa Ecuatoriana de Telecomunicaciones* (Emetel) über US\$ 180 Mio. flossen nicht. Der Verkauf war mangels Interessenten nicht zustande gekommen. Das Privatisierungsprogramm stockte bei den sog. strategischen Bereichen (besonders beim Erdöl) aufgrund der Widerstände von Leitung und Beschäftigten, von Gewerkschaften und Teilen der Politiker. Die seit langem überfällige Steuerreform sollte rund US\$ 280 Mio. in die Haushaltskasse bringen. Sie konnte aufgrund der politischen Blockaden im Parlament nicht auf den Weg gebracht werden. Das wachsende Fiskaldebakel zusammen mit der Verteuerung der Importe und der internen Verknappung in der Versorgung ließen bis Jahresmitte die Inflation auf etwa 36% ansteigen.
- Durch den rückläufigen Export traditioneller Produkte (Bananen, Erdöl, Kaffee, Kakao) und nichttraditionellen Produkte (Shrimps, Langusten, Gemüse, Blumen) aufgrund der Asienkrise sowie

der Ernte- und Produktionsausfälle durch *El Niño* bahnte sich zum ersten Mal seit 1988 wieder ein negativer Saldo in der Handelsbilanz an. Der Kapitalzufluß netto war mit US\$ 725 Mio. gering. Der Druck auf Zahlungsbilanz und Wechselkurs, Staatshaushalt und Inflation nahm zu.

- Im ersten Trimester 1998 zeichnete sich als weitere Krisenfront das Finanz- und Bankensystem ab. Gravierende Mängel in der Einlagen- und Kreditpolitik, zu hohes Risiko aufgrund geringer Besicherung und mangelhafter Kontrollen der Bankenaufsichtsbehörde, dazu Verluste im Außenhandelsgeschäft führten bis Ende 1998 zu einer Insolvenzkrise, die rund 60% des Finanzsystems erfaßte.
- Eine weitere Belastung des Staatshaushaltes entstand 1998 durch die Ausgaben für die Verfassunggebende Versammlung sowie für die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (zwei Wahlgänge).

Schon Interimspräsident Alarcón hatte notwendige Anpassungen struktureller Art aufgrund des massiven Widerstandes der Straße nicht in Angriff genommen bzw. zurückgenommen und sich der Außenpolitik gewidmet. Auch Präsident Mahuad konzentrierte sich zunächst auf das Erreichen des Friedensschlusses mit Peru. Er nutzte die politisch günstige Konjunktur auch auf die Gefahr hin, daß Bevölkerung, Wirtschaft und internationale Geber "zu lange" – vor allem angesichts der sich vertiefenden Schwierigkeiten – auf das Wirtschaftsprogramm der neuen Regierung würden warten müssen.

Friedensschluß mit Peru als Entlastung für die Regierung Mahuad?

Präsident Mahuad hatte bei seiner Amtsübernahme am 10.8.1998 die Lösung des Grenzkonfliktes mit Peru zu einem prioritären Ziel seiner Regierung erklärt. Nach sieben Treffen mit Fujimori entschieden sich die beiden Präsidenten, das "Vorschlagsrecht" der Garantiemächte zur Lösung der noch ausstehenden Punkte in Anspruch zu nehmen. Am 23.10.1998 trafen die Vorschläge ein. In seiner Regierungserklärung vor dem Kongreß ließ Präsident Mahuad keinen Zweifel aufkommen, daß der Kongreß – im Fall einer Ablehnung – das Land erneut einem selbstmörderischen Krieg aussetzen würde. Am 26.10.1998 wurde in Brasília der Friedensvertrag mit Peru unterschrieben.

Im Kern wird mit diesem Vertrag das Protokoll von Rio de Janeiro von 1942 mit den dort festgelegten Grenzen gegenüber Peru bzw. der Abtretung von mehr als 200 000 qkm Territorium von Ekuador an Peru anerkannt. Peru gewährt Ekuador als Gegenleistung zeitlich unbegrenzt freien Zugang und Transportmöglichkeit im Amazonasgebiet und stellt zwei Freihandelszonen zur Verfügung. Beide Länder verpflichten sich zu

umfassender Kooperation in den Grenzgebieten. Die internationale Gebergemeinschaft stellt die Finanzierung für einen binationalen Entwicklungsfonds zur Verfügung. Die Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen sind ein weiterer wichtiger Bestandteil des Vertragswerkes. Als symbolische Geste von seiten Perus ist die Abtretung von 1 qkm Territorium im umkämpften Gebiet von Tiwin(t)za (Cordillera del Cóndor) an Ekuador zu bewerten: der in beiden Ländern umstrittenste Teil des Schiedsspruches. Das Gebiet der Cordillera del Cóndor wird in beiden Ländern zum Naturschutzgebiet erklärt.

Für Ekuadors neuen Präsidenten Mahuad war die Beendigung des seit Jahrzehnten anhaltenden Konfliktes ein politischer Erfolg. Durch ihn durfte er sich innenpolitisch mehr Akzeptanz auch für unpopuläre Maßnahmen erhoffen. Denn für die „Titanenarbeit“ der Stabilisierung und Anpassung waren politischer Spielraum gegenüber dem Parlament, in dem die *Democracia Popular* in der Minderheit war, und eine Stärkung seines Ansehens als Politiker und Staatsmann erforderlich. Gemäß Umfragen erfreute sich Mahuad nach dem Friedensschluß Ende Oktober mit fast 70% Zustimmung großer Popularität. Die „Friedenskonjunktur“ würde auch das Engagement internationaler Geber bei der Überwindung der Wirtschaftskrise stärken. Eine bessere Einstufung auf dem Kapitalmarkt war durch den Wegfall des Risikofaktors "militärische Konfrontation" zu erwarten. Denn zur Verminderung der hohen Armut (rund 2,5 Mio. der rund 12 Mio. Einwohner sind extrem arm), für Präsident Mahuad das Hautproblem des Landes, sind – außer einer guten Exportkonjunktur und hohen Weltmarktpreisen – Investitionen, Kredite und Kooperation erforderlich. Nur dann würden sich Wachstum und Beschäftigung ankurbeln lassen. Höhe und Kontinuität der Kapitalzuflüsse stehen in engem Zusammenhang mit der politischen Stabilität und der Rückgewinnung des Vertrauens der internationalen Gemeinschaft in die Regierbarkeit des Landes. Trotzdem hat sich Mahuad kaum größeren Illusionen bezüglich seiner politischen Möglichkeiten, das Land aus der Krise herauszuführen, hingegeben. Er betonte gegenüber der spanischen Zeitung „El País“ (11.8.1998), daß das Regieren in Ekuador immer und für jeden kompliziert sei. Die politische Kultur seiner Landsleute sei so angelegt, daß sie schon allein "aus Prinzip" opponieren würden. Jegliche vom Konsens und gemeinsamer Verantwortung getragene Vereinbarung sei aus diesem Grunde schwierig zu erreichen. "El Comercio" spricht am 27.12.1999 (www.elcomercio.com/) von „*..la conocida falta de capacidad para propiciar acuerdos en el Ecuador.*“ Dementsprechend wurde der Friedensschluß mit Peru im bisherigen Verlaufe des wirt-

schaftlichen und politischen Krisenmanagements der Regierung Jamil Mahuad 1998/99 auch nur außenpolitisch als Bonus wirksam.

Abgesehen von den unbestreitbaren Vorteilen der Konfliktlösung existiert nun ein die Bevölkerung Ekuadors besonders in Krisenzeiten einigendes Ziel – die Wiedergewinnung des souveränen Zugangs zum Amazonas – nicht mehr. Die langfristigen z.B. zur Überwindung der Wirtschaftskrise (u.a. durch die Haushaltssanierung mittels der Verringerung der Militärausgaben, durch die Stärkung des Außenhandels mit Peru, durch die Erleichterung des Transports im Amazonasgebiet etc.) wichtigen Vorteile des Friedensschlusses sind dagegen relativ "nüchtern" und wenig greifbar für die Mehrheit der Bevölkerung. Außerdem ist schwer abzuschätzen, ob sich das Militär auf eine defensive und kooperative Strategie mit Peru bei gleichzeitig verringertem Budget einlassen wird. Außerdem ist in Rechnung zu stellen, daß die USA nach Rückgabe des Kanals an Panama neue Stützpunkte für ihre Streitkräfte ausgehandelt haben. Von Ekuador aus würden vor allem der Nachschub und die Operationen gegen die aus Kolumbien auf ekuadorianisches Territorium ausweichende Drogenmafia (www.usis.org.ec/ mit *Narcotics Control Strategy Reports* 1997/98) und Terrororkommandos organisiert werden. Der Flughafen von Manta, der seit März 1999 für die Versorgung US-amerikanischer Flugzeuge zur Verfügung gestellt wurde, soll mit US\$ 80 Mio. auf der Grundlage eines 10jährigen Vertrages als Stützpunkt für die USA ausgebaut werden (www.elcomercio.com/, 8.12.1999). Derzeit werden von Ekuador und Peru – außer den Konsultationen der im Vertrag vorgesehenen Gremien – die gesetzlichen und operativen Grundlagen erarbeitet, um den Friedensvertrag umzusetzen. Schlüsselbereich ist, die rund 300 Projekte des binationalen Entwicklungsplans zu konkretisieren und abzustimmen. Beide Regierungen wollen die Projektprofile am 24./25.1.2000 der internationalen Konsultativgruppe präsentieren. Sie erhoffen sich insgesamt Zusagen über US\$ 800 Mio. (nicht-rückzahlbar) und Kredite in Höhe von US\$ 1 Mrd. vom BID, der Weltbank und der *Corporación Andina de Fomento* (CAF).

Sparpakete ohne Ende: Krisenmanagement der Regierung Mahuad

Anfang 1999 verschärften sich die landesweiten Proteste der Basisorganisationen gegen das Sparprogramm der Regierung Jamil Mahuad. Es war am 1.1.1999 mit drastischen Erhöhungen für Strom- und Gastarife, für Benzin- und Dieselpreise sowie für die Fahrpreise öffentlicher Verkehrsmittel in Kraft getreten. Im September 1998 – etwa einen Monat nach Amtsantritt von Präsident Mahuad – hatte der Kongreß die ersten Maß-

nahmen verabschiedet. Sie hatten nur kurze Zeit die Situation des Staatshaushaltes verbessert, nicht zuletzt aufgrund der schweren Bankenkrise, die den Staat zur (zeitweiligen) Übernahme von 60% des Sektors gezwungen hat. Der Sucre geriet durch das sich ausweitende Defizit der Handels- und Leistungsbilanz, Folge des starken Verfalls des Rohölpreises, in einen Abwertungsstrudel, angeheizt durch Spekulationen und den Vertrauensverlust gegenüber den Banken.

Im März 1999 folgte ein weiteres Sparpaket, kombiniert mit einer einwöchigen Schließung der Banken. Die Einlagen in Sucre und in Dollar wurden ab 11. März 1999 eingefroren, um die rasant fortschreitende Abwertung zu stoppen. Der *Partido Social Cristiano* (PSC) – "Partner" von Mahuads *Democracia Popular* und stärkste Partei im Kongreß – lehnte das Sparpaket ab. Gewerkschaften und untere gesellschaftliche Organisationen protestierten mit einem zweitägigen Generalstreik gegen die Maßnahmen. Die Lage war wie schon bei vorherigen Massendemonstrationen explosiv. Ein Kompromißpaket mit einer geringeren Anhebung des Benzinpreises und Steuererhöhungen, die vor allem die höheren Einkommensgruppen stärker belasteten, konnte die DP wenig später mit einer Allianz von Zentrum-Links-Parteien durch das Parlament bringen. Der Rücktritt des Zentralbankrates und ihres Präsidenten Luis Jácome ließ die Steuerung der Geldpolitik zeitweilig "führungslos" werden.

Teile von Wirtschaft und Politik akzeptierten, wenn auch widerstrebend, das Signal von Präsident Mahuad, daß er zu einer verschärften Gangart in der Sanierung des Staatshaushaltes bereit sei. Mahuad schürte mit seinem Vorgehen den Volkszorn und das irrationale Verhalten von zivilgesellschaftlichen Organisationen, was angesichts der anarchischen Protestkultur und der extremen Armut von mehr als 2,5 Mio. Ekuadorianern nicht verwunderlich war. Die Führer der Basisorganisationen sahen wiederum ihre Chance kommen, nicht nur einen Politikumschwung zu erreichen, sondern (u.a. als einen Akt der Machtdemonstration) erneut einen Staatspräsidenten freiwillig oder mit Hilfe von Parlament und Militär zum Rücktritt zu bewegen. Allerdings lag eine lange Konfrontation zwischen Exekutive, Parlament und dem "Protestpotential" der Straße nicht im Interesse der Bevölkerung, die immer mehr ums Überleben kämpfen muß.

Mitte März öffneten die Banken wieder. Das Mißtrauen der Bevölkerung, die ihre Ersparnisse in Sicherheit bringen bzw. Schulden in US\$ möglichst schnell zurückzahlen wollten, hielt an. Am 22.2.1999 war mit dem Banco del Progreso, der noch im Dezember 1998 einen Kredit über US\$ 300 Mio. von der Zentralbank erhalten hatte, eine weitere Bank interveniert und unter die Verwal-

tung des Staates gestellt worden. Luis Jácome, Ex-Präsident der Zentralbank, mahnte eine kategorische Säuberung und Konsolidierung des Bankensektors an. Nur so könne das Land eine vertrauenswürdige Geld- und Wechselkurspolitik und eine wirksame Wachstums- und Antiinflationpolitik machen. Er trat dafür ein, die Einlagenpolitik nicht zu lockern, selbst wenn sich der Privatsektor über mangelnde Liquidität beklagen und die Rezession sich vertiefen würde.

Mitte April lancierte Mahuad den seit langem erwarteten 5-Jahres-Plan "Ecuador 2000" mit den Zielen, die Wirtschaft zu reaktivieren, die durch Flut und Erdbeben zerstörte Infrastruktur wieder aufzubauen und den Lebensstandard der armen Bevölkerung anzuheben. Die geringe Konkretisierung überzeugte ebensowenig wie eine "Wunschliste" von Projekten, deren Finanzierungsquellen (rund US\$ 1 Mrd.) unklar blieben. Der Präsident kündigte sowohl die nächste Anpassung an, um rund US\$ 480 Mio. zur Verringerung des Haushaltsdefizits "zusammenzukratzen", als auch eine Gesetzesvorlage, um die Sektoren Energie, Kommunikation, Verteilung und Import von Erdölderivaten sowie Straßen und Häfen privatisieren zu können. Jedoch war nach wie vor kein kohärentes Konzept und keine effektive Strategie in Sicht, wie und mit welchen Kräften des Parlaments die Sanierung des Staatshaushaltes, die Steuerreform, die Privatisierung und die Konsolidierung des Bankensystems als Voraussetzungen für einen *Stand-by*-Kredit durchgeführt werden könnten. Gemäß Umfrage von Cedatos lag die Popularität des Präsidenten bei der Bevölkerung nach knapp neun Monaten Amtszeit nur noch bei 11%.

Als Mahuad Mitte Juli die Preiserhöhung für Benzin und Diesel von 13% bekannt gab, protestierten Opposition, Basisorganisationen, Dachgewerkschaften, Schüler, Studenten und indigene Organisationen gemeinsam gegen die verzweifelten Versuche des Präsidenten, die Sanierung des Haushaltes in den Griff zu bekommen, um das Land für einen *Stand-by*-Kredit des IWF über US\$ 400 Mio. zu qualifizieren. Durch den Streik des Transportsektors über mehrere Tage, das Ausrufen des Ausnahmezustandes und das Eingreifen des Militärs wurden die Proteste auf beiden Seiten gewalttätiger. Das Ultimatum von Ex-Präsident León Febres Cordero an Mahuad, bis zum 10. August die Wirtschaftspolitik zu ändern, und die Aufforderung von Ex-Präsident Rodrigo Borja zurückzutreten heizten die Stimmung an. Conaie, die Dachorganisation der indigenen Bevölkerung, rief ihre Basis auf, die Absetzung des Staatspräsidenten zu fordern. Verteidigungsminister Gallardo warnte Mahuad vor einem Putsch wie im Fall von Abdalá Bucaram. Daraufhin nahm die Regierung die Erhöhung der Preise für Benzin und Diesel zurück. Sie wurden für 12

weitere Monate eingefroren und die Bestimmungen über die Bankeinlagen gelockert. Am 19.7.1999 wurde der Ausnahmezustand aufgehoben.

Wie schon seine Vorgänger hat auch Staatspräsident Mahuad eine "Rettung in letzter Minute" abgebrochen und den Interessen von Parlament und zivilgesellschaftlichen Organisationen nachgegeben. Conaie mobilisierte Tausende von Anhängern zu einem Marsch auf Quito. In Sprechchören skandierten sie, einen "Triumph für das Volk" errungen zu haben. Sie forderten den Rücktritt von Mahuad, die Boykottierung der Auslandsschulden und die "Archivierung" der Privatisierungsvorhaben.

Internationale Zahlungsunfähigkeit und Dauerverhandlungen mit dem IWF

Obwohl Wirtschaftsprüfer dem Finanzsystem am 31. Juli 1999 bescheinigten, daß die Mehrzahl der Banken in der Lage seien, weiter zu arbeiten, kam es nicht zu dem für eine Umschuldung dringend erforderlichen Übereinkommen mit dem IWF. Die Regierung konnte weder die geforderte Sanierung des Haushalts vorweisen noch das neue Bankengesetz verabschieden.

Ecuador steuerte in eine internationale Zahlungsunfähigkeit bzw. in ein Moratorium für seinen Schuldendienst. Zinszahlungen über US\$ 98 Mio. waren Ende August für die Brady Bonds fällig. Die drohende Zahlungsunfähigkeit führte zu einem Kursverfall von 17% bei den Bonds und zu einer Erhöhung des Dollarkurses um 6%. Gemäß Finanzministerin Ana Lucía Armijos war Ecuador ohne eine schnelle Umschuldung nicht mehr "lebensfähig". Sie prognostizierte zum Jahresende einen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um 5 bis 6% und eine Inflation von 55%. Die Auslandsverschuldung würde mit US\$ 16 Mrd. rund 110% des BIP erreichen und der Schuldendienst ca. 42% der Staatsausgaben verbrauchen. Sie versuchte, den IWF für ein "Hinausschieben" der im August fälligen Zinsen für sechs Monate zu gewinnen. Das gelang nicht, u.a. weil das einflußreiche „Wall Street Journal“ aufgrund der Zahlungsprobleme Ekuadors das gesamte Brady-Konzept für Lateinamerika in Frage stellte. Nach Intervention der US-Regierung willigte der IWF ein, die fälligen Zahlungen auf Ende September zu verschieben.

Ziel des Aufschiebes war, mit Rückendeckung des IWF und der USA die Mitglieder des Pariser Clubs zu bewegen, eine Umschuldung sowie frische Kredite zur Sanierung des Bankensystems zuzusagen. Den USA wäre sowohl eine Destabilisierung Ekuadors (u.a. wegen des Stützpunktes der USA in Manta, der zugesagten Kooperation im Kampf gegen Drogenmafia und Terror im Grenzgebiet zu Kolumbien und der erst begonnenen Umsetzung des Friedensabkommens zwischen Ecuador und Peru) als auch ein sinkendes Ver-

trauen in die Finanz- und Kapitalmärkte der lateinamerikanischen Länder (u.a. wegen der ALCA) ungelegen gekommen.

Der IWF bestätigte in einer Pressemitteilung am 31.8., daß er sich mit Ekuador über ein wirtschaftspolitisches Programm als Grundlage für einen *Stand-by*-Kredit geeinigt habe. Voraussetzung seien die vereinbarten Anpassungen im Fiskal- und Bankenbereich. Die Regierung Mahuad stand nunmehr vor der äußerst komplizierten Aufgabe, in einem Monat für einen Sparhaushalt kombiniert mit einer effektiven Steuerreform eine Mehrheit im Kongreß zustande zu bringen. Selbst in Mahuads eigener Partei stand man angesichts der 2000 stattfindenden Wahlen auf lokaler Ebene den Forderungen des IWF reserviert gegenüber. Finanzministerin Ana Lucía Armijos, bekannt als "eiserne Lady", räumte ihren Posten, um die Verhandlungen zu erleichtern. Er wurde am 8.9.1999

mit Alfredo Arízaga besetzt. Guillermo Lasso, Banker und Ex-Gouverneur von Guayas mit guter Reputation, wurde als *Secretario del Frente Económico* zum Superminister gemacht, um die Verhandlungen zu koordinieren.

Nach Vorgesprächen von Präsident Mahuad mit den Ex-Präsidenten Sixto Durán Ballén, Rodrigo Borja, Osvaldo Hurtado und Fabián Alarcón – Febres Cordero vom PSC hatte ein Gespräch abgelehnt – stellte Superminister Lasso dem Kongreß Anfang September den Haushaltsvoranschlag und einen Entwurf für die Steuerreform vor. Um das Defizit von 7% des GDP auf 2,5% absenken zu können, mußte als unpopulärste Maßnahme die Mehrwertsteuer von 10% auf 15% angehoben werden. Insgesamt sollte der Effekt aus Steuererhöhungen und Verbesserung der Steuereinzahlung rund US\$ 118 Mio. (2,6% des Haushalts) betragen.

Tabelle 2: Eckdaten für den geplanten Stand-by-Kredit

<i>Stand-by</i> -Kredit IWF (US\$ Mio.)	400	Auslandsschuld (US\$ Mrd.)			16,0
Multilaterale Geber (US\$ Mio.)	1.200	Brady-Bonds			5,9
		Euro-Bonds			0,6
		Pariser Club			1,2
Makroziele	1999	1999*	1999**	2000	
BIP-Zuwachs (%)	-6/6,5	-7,3	7,0	3,0	
Inflation (%)	55/60	60	53,5	25	
Haushaltsdefizit (% des BIP)	-7	5,0	-4,0	-2,5	

* Vorläufige Angaben der Zentralbank von Ekuador und ** der CEPAL

Quelle: Banco Central del Ecuador; Latin American Weekly Report WR-99-35.

Der Kongreß lehnte die Verabschiedung der vorgelegten Maßnahmen ab. Mahuad, mit dem Rücken zur Wand stehend, erklärte am 26. September, daß Ekuador seine Zinsverpflichtungen von US\$ 98 Mio. teilweise bedienen würde. Weder die Inhaber der Brady-Bonds noch der IWF akzeptierten eine solche teilweise Zahlung. Sie wäre auf eine ungleiche Behandlung von unterschiedlich abgesicherten Brady-Bonds und Investoren hinausgelaufen. Das Manöver belastete die Atmosphäre für die von Ekuador angestrebte Einigung über einen Stützungskredit und eine Umschuldung mit einem "tragbaren" Schuldendienst. Guillermo Lasso erklärte wegen der Doppelstrategie von Mahuad seinen Rücktritt. Die lateinamerikanischen Finanzminister distanzieren sich von Ekuador, dessen Zahlungsunfähigkeit dem Betrag nach keine Bedeutung hatte. Jedoch fürchteten sie negative Auswirkungen aufgrund eines eventuellen "Demonstrationseffektes".

Allianz mit der Bucaram-Partei als Ausweg zur Verabschiedung des IWF-Reformpakets

Ende September wurde Ekuador zahlungsunfähig. Um weitere negative Auswirkungen auf die Haltung der internationalen Gläubiger bezüglich der Umschuldung und neuer Kredite zu vermeiden,

sagte die Regierung Mahuad dem IWF gut vorbereitete Verhandlungen mit den Gläubigern und die Verabschiedung der geforderten Steuer- und Bankreformen zu. Der IWF bestätigte diese Übereinkunft am 30.9.1999, und in der ersten Oktoberwoche übersandte Ekuador den Entwurf für einen *Letter of Intent*. Mitte November gelang es der Regierung in einem politischen "Handstreich", den Haushaltsvoranschlag und die Steuerreform in einer reduzierter Form durch das Parlament absegnen zu lassen. Die Mehrheit wurde durch eine Allianz der *Democracia Popular* mit ihrem Intimfeind, dem *Partido Rodolista Ecuatoriano* (PRE) des im Exil lebenden Abdalá Bucaram erreicht, ergänzt durch den *Frente Radical Alfariista* (FRA) mit Ex-Interimspräsident Fabián Alarcón, dem *Partido Conservador* mit Ex-Präsident Sixto Durán Ballén und der jungen Partei *Nuevo País*. Die Reformen umfaßten:

- Anhebung der Mehrwertsteuer von 10% auf 12% anstatt auf 15%.
- Anhebung der Einkommenssteuer von 10% auf 15%–20%.
- Senkung der Steuer auf Kapitaltransaktionen von 1% auf 0,8%.
- Maßnahmen zur Eindämmung der Steuerhinterziehung und Verbesserung der Kontrolle.

- Erhöhung der Einnahmen durch die Privatisierung der Post.

Die mittels der Reformen erwarteten Einnahmewachse würden jedoch nicht ausreichen, um das Haushaltsdefizit auf -2,5% des BIP zu verringern. Allein mittels Mehreinnahmen aus steigenden Rohölexporten aufgrund verbesserter Weltmarktpreise und aus einer (aufgrund der sozialen Proteste auf Dezember verschobenen) Anhebung der Inlandspreise für Benzin und Diesel könnte die Lücke geschlossen werden.

Mahuads Allianz mit dem PRE zur Rettung seiner Regierung und zur Verabschiedung des Haushaltes und der Steuerreform, um das Abkommen mit dem IWF zu erreichen, wurde stark kritisiert. Der Schritt, von Innenminister Vladimiro Alvarez in die Wege geleitet, präsentierte sich als ein letzter Ausweg ("*sucedió lo imposible..*"). Die Allianzen unter Führung des PSC und des ID waren im Verlaufe 1998/99 sämtlich an der Steuerreform und der Verabschiedung des Staatshaushaltes gescheitert, die Regierung Mahuad drohte im Protest der Massen unterzugehen. Der "Kuhhandel" mit dem PRE ist in Verbindung mit den anstehenden Besetzungen in der Strafprozeßkammer des Obersten Gerichtshofes zu sehen. Die Anhänger von Abdalá Bucaram visieren über eine Kontrolle der Kammer in ferner Zukunft die Aufhebung von Gerichtsurteilen gegen ihren Parteiführer und Ex-Präsidenten an: grundlegende Voraussetzung, um dessen Rückkehr aus dem Exil einleiten zu können. Der PRE hat kein Interesse an einem Sturz von Mahuad. Weder eine PSC-Regierung noch eine Nachfolge von Vizepräsident Gustavo Noboa mit Rückendeckung des Militärs würde dem PRE Manipulationen betreffend Bucaram in der angedeuteten Richtung erlauben. Für Mahuad selbst ist von Bedeutung, über die Allianz mit dem PRE eventuell zu blockieren, daß – wie ursprünglich abgesprochen – nach Juan José Pons von der DP ein Kandidat der PSC die Präsidentschaft des Kongresses übernimmt (El Diario, 29.11.1999).

Umschuldung und Wechselkurspolitik als Grundlage der Stabilisierung trotz anhaltender Proteste

Für die Stabilisierung des Haushaltes ist die Umschuldung grundlegend, da sonst 2000 wiederum mehr als 50% des Haushaltes für den Schuldendienst eingesetzt werden müßten. Entsprechend legte die Regierung dem IWF mit dem verabschiedeten Haushalt und der Steuerreform einen Vorschlag für die Umschuldung vor. Schlüsselkonzept ist ein sog. (für das Land) tragbarer Schuldendienst. "Tragbar" wird gemäß dem Anteil der Zinszahlungen (in % der Haushaltseinnahmen), den die lateinamerikanischen Länder durchschnittlich für ihre Auslandsschuld aufbringen

(1996: 17%) definiert. Gemäß diesem Konzept könnte Ekuador mittels neuer Kredite 75% der Zinslast zwischen 2000 und 2005 umschulden. Für die gesamte Auslandsschuld wären dann US\$ 4,5 Mrd. von den für 6 Jahre anfallenden Zinsen von US\$ 7,5 Mrd. zu zahlen. Für Brady-Bonds und Euro-Bonds würden sich die Zinszahlungen auf etwa US\$ 1,19 Mrd. belaufen.

Anfang November 1999 geriet der Wechselkurs weiter unter Druck und erreichte die „Schallgrenze“, von 20.000 Sucre. Die Zentralbank reagierte mit Erhöhungen der Zinssätze, um die Entwicklung des Dollars zu kontrollieren und einer Hyperinflation entgegen zu wirken. Der Zinssatz erreichte zeitweilig 150% für 14tägige Einlagen. Ferner verringerte die Zentralbank die Geldmenge und beschränkte den An- und Verkauf von US\$ staatlicher Institutionen auf die Zentralbank. Als Folge ging der Wechselkurs auf durchschnittlich 17.000 Sucre für einen US\$ zurück. Die Wirtschaft protestierte lautstark gegen die Kreditverknappung, die zu weiterer Zahlungsunfähigkeit von Unternehmen und zu rückläufigem Konsum beitragen würde.

Als zusätzliches Problem für die Kontrolle von Wechselkurs, Zinssatz, Inflation und Liquidität der Banken präsentierte sich ein Urteil des Verfassungsgerichts (8.11.1999), worin festgestellt wird, daß die Gesetzesgrundlage und das Einfrieren der Einlagen im März 1999 verfassungswidrig gewesen seien. Die Zentralbank beschloß daraufhin, einen Zeitplan für die Einlagenfreigabe zu entwickeln. Er würde in Funktion der Geldpolitik und ihrer Ziele festgelegt werden. So könnte der Abzug von Einlagen graduell verlaufen, die Liquidität der Banken weniger gefährdet und der Druck auf den Wechselkurs durch Flucht in den Dollar abgemildert werden.

Obwohl die Investoren und Gläubiger gemäß ersten Reaktionen bereit schienen, mit Ekuador einen für beide Parteien gangbaren Weg für die Umschuldung zu suchen, hatte sich bis Ende Dezember – zumindest gemäß offiziellen Verlautbarungen – wenig bewegt. Ekuador verhandelt weiter mit dem IWF über die Geldpolitik und die Zielvorgaben für Inflation und Wechselkurs, über die Inhalte der neuen Bankengesetzgebung und die Durchführung der stagnierenden Privatisierung. Die Evaluierung des wirtschaftspolitischen Programms durch den IWF soll bis Ende Dezember 1999 abgeschlossen sein (El Diario Hoy/ Quito, 17.12.99). Das würde bedeuten, daß kaum vor Mitte März 2000 mit einem IWF-Abkommen zu rechnen ist. Die notwendige Umschuldung rückt wieder in weitere Ferne. Da Ekuador am 21.12. weitere US\$ 9 Mio. für Brady-Bonds nicht zahlen konnte, hat es für die zweite Januarwoche ein Treffen der Verhandlungsführer der Auslandsverschuldung mit den Vertretern der Inhaber der

Brady- und Euro-Bonds vorgeschlagen (El Comercio/Quito, 27.12.99).

Während der Verhandlungen um die Verabschiedung des Haushaltes, die Steuerreform und die Bankengesetzgebung setzten die im *Frente Patriótico* koordinierten Gewerkschaften, Jugend- und Basisorganisationen ihre Proteste gegen die geplanten Reformen fort. Letztes Ziel war wie immer der "*Jamilazo*": der Rücktritt oder die Absetzung von Staatspräsident Mahuad. Auch aus den eigenen Reihen der DP verstärkte sich die Kritik am Präsidenten und seiner Regierungsfähigkeit. Die Verbände der Industrie und der Landwirtschaft forderten Mitte Dezember zumindest Mitsprache und Kursänderungen in der Wirtschaftspolitik. Im Mittelpunkt der Angriffe von Politikern, Intellektuellen und Unternehmern steht die Konzeptlosigkeit der Wirtschafts- und Anpassungspolitik. Man wirft Mahuad Aktionismus mit verschiedenen politischen Fronten und "Verschleiß" der bisher kompetentesten Minister vor. Man zieht zum Teil aus dem linken Spektrum gegen das konditionierte Abkommen mit dem IWF zu Felde, da es die Krise und Rezession nicht abgemildert, sondern verschärft habe. Neue Anpassungen wären aufgrund der monatelangen Verzögerungen und damit verbundenen Verschlechterung der Makrodaten erforderlich. Ein kohärentes Konzept, das von einer stabilen Parteienallianz getragen werden könnte, wird angemahnt und nicht ein eklektisches Zupflastern von immer neu auftretenden Problemen. Die am meisten favorisierten Maßnahmen zur Bewältigung der Krise sind je nach Art der Gruppe und Interessenlage: eine großzügig gestaltete Umschuldung mit frischen Krediten auch für das marode Bankensystem (Privatsektor), die Dollarisierung der Wirtschaft (Sparer und Teile der Bevölkerung), weitgehende Autonomie für die Provinzen (Regionalpolitiker, Teile der Bevölkerung) sowie die Bildung einer "Regierung der patriotischen Einheit" unter Einbeziehung der Basisorganisationen (Patriotische Front).

Konsolidierung des Bankensektors als Grundlage für stabilitätsorientierte Geldpolitik

Die mit der Insolvenz von 11 Banken überaus kritische Situation des Finanzsystems belastete 1999 schwer die Sanierung des Staatshaushaltes und das Krisenmanagement der Regierung Mahuad. Der politische Sprengstoff verstärkte sich, als die Öffentlichkeit über die Vermischung der wirtschaftlichen Insolvenz bzw. der Stützung der Banken mit der Finanzierung von Wahlkampagnen (z.B. von Präsident Mahuad mit US\$ 3 Mio. durch die zweitgrößte Bank des Landes, den Banco del Progreso) informiert wurde. Zudem hatten die drei größten Banken noch wenige Monate vor der Übernahme durch den Staat Überbrückungs-

kredite der Zentralbank erhalten. Strukturelle und funktionale Schwächen der Banken wie der prekäre Zustand des Kreditportefeuilles mit hohen Ausfällen, Unterkapitalisierung, zu gering abgesicherte Kreditvergabe an assoziierte Unternehmen und Privatleute, mangelhaftes Management sowie ineffiziente Überwachung durch die *Superintendencia de Bancos*, sind die Hauptgründe für Krise. Die Rettungsaktion durch die *Agencia de Garantía de Depósitos* (AGD) und die Bankenaufsichtsbehörde zielen darauf ab, einerseits die Einleger zumindest teilweise zu "entschädigen", andererseits die Banken zu konsolidieren, strukturell und funktionell zu stärken und die Kontrollgesetze zu modernisieren. Auf diese Weise soll das Vertrauen des Publikums in das System zurückgewonnen und eine stabilitätsorientierte Geld- und Antiinflationpolitik wieder möglich werden. Die AGD ist derzeit einzige Aktionärin der Banken und hat bisher in der Zentralbank US\$ 1,54 Mrd. an Bonds des Finanzministeriums diskontiert, aber erst US\$ 132 Mio. bar erhalten. Damit konnten 1,32 Mio. (nur) US\$ 110 pro Person zurückgewinnen.

Die bisher zeitlich und vom Betrag her unbegrenzt durch die AGD garantierten Einlagen (mittels über Geldemission finanzierte Bonds des Finanzministeriums) haben Besorgnis bei Bank- und Finanzexperten hervorgerufen. Es wird ein zu starker Druck auf die Geldentwertung und eine Verschärfung der Krise befürchtet. Ende November wurde zwischen den verantwortlichen Institutionen Zentralbank, Bankenaufsichtsbehörde und Finanzministerium vereinbart, die AGD nicht nur organisatorisch zu stärken, sondern in Abstimmung mit der Geldpolitik auch die Einlagen nur bis zu einem festgelegten Maximum zu garantieren.

Ende Juli 1999 beendeten die ausländischen Wirtschaftsprüfer die Evaluierung des Bankensystems. Insgesamt war das Ergebnis weniger niederschmetternd als erwartet: 19 Banken sind strukturell und administrativ weitgehend gesund; vier benötigen frisches Kapital zur Verbesserung der Liquidität, fünf müssen umstrukturiert werden. Für alle Banken ist zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit eine strukturorientierte und funktionale Verbesserung der Effizienz erforderlich. Nach Angaben der Beratungsfirma hat die Bankenkrise bisher 10% des BIP gekostet. Die derzeitige Präferenz der Banken zu Gunsten von mehr Liquidität bedeutet, daß die Wirtschaft nicht über ausreichende Kreditmittel verfügen kann. Das wiederum zieht eine weitere Beeinträchtigung des Wachstums nach sich.

Da die Maßnahmen zur Stabilisierung von Inflation und Wechselkurs bisher keine Ergebnisse gezeitigt haben, wird der Ruf nach alternativen Instrumenten lauter. Das Zauberwort von der Dollarisierung taucht immer häufiger auch in Ekuador auf, nicht zuletzt weil *de facto* die Wirt-

schaft schon zum großen Teil in Dollar funktioniert (s. Brennpunkt Lateinamerika 11, S. 91).

Die Abwertung des Sucre um etwa 160%, die Zunahme der Sparkonten in US-Währung, ein Portefeuille der Banken mit mehr als 50% Einlagen in US\$ und die hohe Inflation erklären, daß die Dollarisierung in "vieler Munde" ist. Die Zentralbank und ihr Präsident Pablo Better haben diese Option kategorisch abgelehnt, nicht wegen der verfassungsrechtlichen und strukturell notwendigen Veränderungen der Zentralbank, sondern weil sie keine adäquate alternative Strategie für den Abbau des fiskalischen und monetären Ungleichgewichtes, für die Wiedergewinnung des Vertrauens in die einheimische Währung und die Eindämmung der Spekulation darin sehen. Ein gesundes Bank- und Finanzwesen, ein ausgeglichener Staatshaushalt und Vertrauen in die Geldpolitik sowie ein ausreichender Bestand an Währungsreserven sind grundlegend, um per Gesetz eine feste (und damit ein rigides System, das zur Unterbewertung tendiert) Parität zum Dollar bzw. den Dollar als Währung einzuführen: Sämtliche Bedingungen will Ekuador erst erreichen. Für eine Umstellung des Währungssystems würde Ekuador etwa US\$ 1,2 Mrd. benötigen.

Dezentralisierung als Instrument zur Verbesserung der Krisenbewältigung

Die anhaltende Krisensituation und das Problem der Haushaltssanierung hat über die Diskussion um die Regionalisierung und die politische Polarisierung zwischen den beiden Zentren Quito und Guayaquil hinaus bewirkt, daß die Forderung nach Autonomie der Provinzen konkrete Formen angenommen hat. Das binodale Modell der Zentren Quito und Guayaquil hat sich überlebt; Autonomie bzw. Dezentralisierung wird als grundlegend von vielen erachtet, um den zentralistischen patriarchalischen Staat durch einen Staat mit demokratischer Natur abzulösen. Mehrere Bereiche werden derzeit bearbeitet: a) Das Parlament diskutiert den Entwurf für eine Verfassungsänderung; b) die Durchführung einer Volksbefragung parallel zu den lokalen Wahlen im Jahr 2000 gewinnt mehr und mehr Unterstützung; c) die Provinzen Guayas, Manabí und Los Ríos haben Termine für eine eigene Volksbefragung angesetzt, zu der sich gerade das Oberste Wahlgericht äußert; d) vier verschiedene Modelle einer politisch-administrativen Neuordnung liegen vor; e) der *Consejo Nacional de Descentralización y Autonomía* wurde gebildet und koordiniert die Arbeit der vier Unterkommissionen (wirtschaftliche, territoriale, administrative und steuerliche Ausgestaltung); f) das vorhandene Dezentralisierungsgesetz wird verbreitet, um die öffentliche Debatte zu intensivieren. Wie ein Modell funktionierender demokratischer „Autonomie“ or-

ganisiert sein müßte, ohne daß die labilen staatlichen Strukturen Ekuadors auseinander brechen, und ob und unter welchen Umständen derartige Autonomie zu einer effektiveren Bewältigung oder zur Verstärkung von Krisen beitragen könnte, ist derzeit eine offene Frage.

Perspektiven von Präsident Mahuad und seiner Regierung

Unter der Regierung von Jamil Mahuad wiederholte sich 1998/99 der Ablauf des Krisenszenarios von 1997/98, wenn auch mit zum Teil anderen Vorzeichen sowie unter erschwerten externen und kaum beeinflussbaren Bedingungen (wie Verfall des Erdölpreises, der Exporte, der Kapital- und Investitionszufuhr und die *El Niño*-Flutkatastrophe). Die Bereitschaft zur Unterstützung von Seiten des Parlaments, der Parteien und Organisationen, eines – verglichen mit Abdalá Bucaram – integren Präsidenten, um das im lateinamerikanischen Vergleich immer weiter zurückfallende Land auf Sanierungs- und Entwicklungskurs zu bringen, war bisher äußerst gering. Mahuads geringe Popularität, die unter 10% gesunken ist, und seine zum Teil sich widersprechenden und ohne strategisches Konzept ablaufenden Aktionen, seine "asiatische" Art zu entscheiden und am Kabinett bzw. fähigen Ministern vorbei zu agieren, haben an einer Zusammenarbeit interessierte politische Partner (z.B. der eigenen Partei) veranlaßt, Abstand zu halten. Besonders problematisch ist Mahuads Art der Kommunikation bzw. "Nonkommunikation" für die Beziehungen zu Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Organisationen. Natürlich spielt eine Rolle, daß diese bisher nicht bereit sind, einen Konsens zu erarbeiten und mitzutragen. Mahuad steht mit dem Rücken zur Wand bzw. wird aufgrund von für die Lösung der anstehenden Probleme erforderlicher Maßnahmen an den Pranger gestellt. Bei Parteien, Politikern und Parlamentariern verstärkte sich ab Mitte des Jahres die Tendenz, sich mit dem schwachen Präsidenten gegenüber der Wählerschaft nicht zu exponieren. Letztlich entscheiden weiter die Interessen- und Machtkonstellation der Parlamentarier, Politiker und Parteien, ob sie die Regierung überhaupt, zeitweilig oder punktuell unterstützen. Verteidigungsminister José Gallardo lehnte am 27.12.1999 nochmals öffentlich eine Rückendeckung des Militärs für einen Präsidentenwechsel als untaugliches Instrument der Krisenbewältigung ab (El Diario Hoy/Quito).

Mahuad erhält bisher wirkungsvolle Unterstützung von den USA. Sie haben – aufgrund der Abgabe des Panamakanals und des anhaltenden Kampfes von Guerilla- und Terrorgruppen sowie aufgrund der Aktivitäten der Drogenmafia in Kolumbien – ein neu erwachtes Interesse an Ekuador. Die Forderung, den Grenzkonflikt mit Peru

zu beenden, lag ebenfalls auf dieser Linie. Konkret drückt sich das Interesse in der Errichtung des Militärstützpunktes in Manta sowie in der vorgesehenen Teilnahme Ekuadors bei Operationen in den Grenzgebieten aus. Den USA ist aus diesem Grunde eine Stabilisierung der Lage in Ekuador sehr wichtig. Eine Delegation des Senats unter Führung des Demokraten Dobb unterstrich bei Gesprächen mit Vertretern von Parteien, Unternehmer und gesellschaftlichen Organisationen Mitte Dezember 1999, daß diese die Krisensituation verstehen lernen und Verantwortung übernehmen müßten. Dem Präsidenten machte Dobb klar, daß für die politische Stabilisierung ein langfristiger, strategisch orientierter Plan erarbeitet werden müßte, in dem sich auch die Ziele und Projekte der Basisorganisationen wiederfinden müßten. Dobb gab zu verstehen, daß die USA in keiner Weise an der Absetzung eines demokratisch gewählten Präsidenten interessiert seien. Ex-Botschafter Peter Romero als anschließender Besucher, früher ein scharfer Kritiker der Regierungsführung in Ekuador, bot unter der neuen Optik der Regierung Mahuad Unterstützung an. Das hat sich bisher in einer Rückendeckung beim IWF, in der Flexibilisierung der Haltung der *Corporación Andina de Fomento* und der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank ausgewirkt. Ziel ist, Ekuador zu einer Art Überbrückungsfinanzierung zu verhelfen.

Wie weit eine Verbesserung der Kommunikation und demokratischen Zusammenarbeit zwischen Mahuad und seinen derzeitigen Widersachern in Politik, Wirtschaft und Basisorganisationen möglich ist, wird sich kurz- und mittelfristig in Funktion des ausgeübten Drucks der USA, möglicher Erfolge beim IWF und bei anderen Gebern, der Verbesserung der Situation von

Wechselkurs und Inflation, der kreativen Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik entwickeln. Langfristig ist ein Umdenken in der demokratischen Kultur erforderlich. Das bedeutet, die gesellschaftspolitische Arbeit zu stärken und die Schulung in den Parteien derart zu gestalten, daß sich möglichst stabile, an gemeinsamen Zielen und den Interessen der Wählerschaft orientierte Mehrheiten im Parlament zur Unterstützung des jeweiligen Präsidenten bilden.

Weiterführende Literatur

Bibliographie zu Ekuador (Titel bis 1999), in: Ekuador-Peru. Ein Jahrhundertkonflikt geht zu Ende, Red. Mechthild Minkner-Bünjer und Peter Peetz, Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Beiheft 16, Hamburg Juni 1999, S. 43-66
Serrano Dávalos, Alberto: Economía ecuatoriana en cifras, ILDIS - Friedrich Ebert Stiftung, Quito 1999

Quellen im Internet für aktuelle Informationen zur sozioökonomischen und soziopolitischen Entwicklung:

Banco Central del Ecuador: Estadísticas económicas, Boletín de Coyuntura, Publicaciones etc.
(<http://www.bce.fin.ec/hindice.htm>)
Blanco y Negro: Beilage zu Diario Hoy/Quito
(<http://www.hoy.com.ec/suplemen/blanco>; link zu Themenkatalog über Diario Hoy/Quito – Investigación)
Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC
(<http://www4.inec.gov.ec/>)
International Monetary Fund mit Länderinformation
(<http://www.imf.org.ec/>)
Network Information Center-Ecuador, links zu staatlichen und wissenschaftlichen Organisationen (<http://www.nic.ec/>)
Programa de encuestas instantáneas de opinión empresarial
(<http://www.bce.fin.ec/indicadores/opinion/1999>)
US-Botschaft mit Berichten zur Kooperation mit Ekuador
(<http://www.usis.org.ec/>)
Vistazo/Quito, 14tägige Zeitschrift
(<http://www4.vistazo.com.ec/>)
World Bank mit zahlreichen Online-Publikationen zu Ekuador (<http://www.worldbank.org/>)

Mechthild Minkner-Bünjer, Dipl.Kfm./Dipl.Hdl. Bis Juni 1999 Mitarbeiterin des Instituts für Iberoamerika-Kunde in Hamburg. Regionale Schwerpunkte Andenländer, Chile und Zentralamerika. Thematische Schwerpunkte: Sozioökonomische Entwicklung und Demokratisierung, Armut, informeller Sektor, Mittelstandsförderung, Jugend, Dezentralisierung. E-mail: minkner@public.uni-hamburg.de

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Ilse Heinbokel.

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Aboppreis per E-mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rz.uni-hamburg.de/IK>

