

120 Tage Regierung Lucio Gutiérrez: Wende in der Dauerkrise Ekuadors?

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. (2003). *120 Tage Regierung Lucio Gutiérrez: Wende in der Dauerkrise Ekuadors?* (Brennpunkt Lateinamerika, 9). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444926>

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 9

15. Mai 2003

ISSN 1437-6148

120 Tage Regierung Lucio Gutiérrez: Wende in der Dauerkrise Ekuadors?

Mechthild Minkner-Bünjer

Wer dem ehemaligen Oberst, Putschisten und Politikneuling Lucio Gutiérrez Borbúa kaum Chancen eingeräumt hatte, sich als Staatspräsident mehr als nur ein paar Wochen an der Macht zu halten und – wie bei den Vorgängern Bucaram und Mahuad – seinen Sturz durch Massendemonstrationen gegen ein Anpassungspaket des IWF vorausgesagt hatte, dürfte sich zumindest in den ersten 120 Tagen geirrt haben. Wer im Ereignis des Jahres 2003, der ersten und starken Präsenz der indigenen Bewegung in einer Regierung Lateinamerikas nur eine kurze Episode vermutet hatte, dürfte ebenfalls nicht ins „Schwarze“ treffen, auch wenn Ecuatorunari sich Ende April aus dem Unterstützerkreis von Pachakutik (zeitweise?) verabschiedet hat. Weder der Zweifel der Indígena-Führung an der eigenen Regierungs- und Politikkompetenz noch die seit Jahrhunderten in der ekuadorianischen Politik bestehende soziale und rassistische Segregation haben bei Pachakutik und CONAIE dazu geführt, diese einzigartige Gelegenheit, ihr Schicksal selbst mit in beide Hände zu nehmen, zu beenden. Auch wenn die Imageverluste und die Führungsprobleme von Pachakutik und CONAIE gegenüber der Basis zunehmen werden, bleibt zu hoffen, dass sie sich in der Regierung halten; denn nur so besteht langfristig die Chance, dass die indigene Bevölkerung den ihr in der Gesellschaft Ekuadors zustehenden Platz eines fernen Tages auch ausfüllen könnte.

Die Regierung Lucio Gutiérrez hat besser als vorausgesagt und mit vorzeigbaren Ergebnissen ihre „Testzeit“ überstanden, auch wenn in den Meinungsumfragen bis Ende April die Popularität des Präsidenten von 64% bei Amtsantritt auf 46% gefallen ist. Bezüglich der Politikperformance sind rd. 50% der Befragten der Meinung, dass diese gut bzw. sehr gut gewesen sei; die andere Hälfte beurteilt sie als weniger gut bis schlecht (Cedatos/Gallup, zit. n. LA WR-03-16). Angesichts der weitgehenden Wahlversprechen und der von den Vorgängerregierungen ererbten katastrophalen Wirtschaftslage (s. *Brennpunkt Lateinamerika* 24-99 und 22-02) einerseits sowie der politisch sehr schwierigen Konstellation (als Minderheitsregierung in Allianz mit der militanten indigenen Bewegung) und

der Politikunerfahrenheit der gesamten Regierungsmannschaft andererseits war das kaum anders zu erwarten.

Insgesamt jedoch konnte „El Presidente Lucio“ oder „El Ingeniero Lucio“ – wie er genannt wird – bisher sein Ansehen bei der Masse der armen Bevölkerung, die Abstützung seiner Politik durch die jüngeren Militärs und den Überdruß der Bevölkerung bezüglich erneuter Wahlen, Regierungswechsel und Instabilität erfolgreich für sich kapitalisieren. Die außenpolitische Entwicklung favorisierte ihn ebenfalls. Die US-Administration konzentriert sich derzeit auf den Nahen Osten; Konflikte in Zentral- und Südamerika haben derzeit keine Priorität. Die existierenden Störpotentiale sollen von den Regierungen dieser Länder „allein“ gelöst werden;

allerdings nimmt die US-Regierung weiterhin mit finanzieller und militärischer Hilfe bei Wohlverhalten Einfluss. Der Ex-Militär Gutiérrez konnte die Konstellation für sich nutzen: die direkte und indirekte Hilfe der USA dürfte so lange anhalten, wie Ekuador als geopolitisch wichtiges Gebiet im Andenraum die Eindämmung der bewaffneten Gruppen in Kolumbien und deren Befriedung mitträgt. Das liegt wiederum in Gutiérrez eigenem Interesse. Der IWF, letztlich dominiert durch die USA, wird – soweit vereinbar mit seinen allgemeinen Grundsätzen – den wirtschaftlichen und sozialen Stabilisierungsprozess in Ekuador mit Druck begleiten und finanziell stützen. Er hat ein ureigenes Interesse daran, nach mehr als drei Jahren Dauerkrise mittels eines Stand-by-Abkommens die multilateralen Finanzinstitutionen „mit ins Boot“ zu holen. Armutsbekämpfung durch marktwirtschaftlich orientierte Entwicklung und Demokratisierung sollen vorwärts gebracht werden, um den Rückstand, den Ekuador bei Reformen und Demokratisierung sowie der menschlichen Entwicklung im Vergleich zum Durchschnitt Lateinamerikas aufweist, abzubauen.

Ausgangssituation: Dauerkrise und Megadefizit im öffentlichen Haushalt

Die Regierung Lucio Gutiérrez übernahm am 15. Januar 2003 von der scheidenden Regierung Gustavo Noboa eine Vielzahl wirtschaftlich und sozial brisanter Probleme. Darunter war ein Haushaltsdefizit von mehr als US\$ 2 Mrd. für „aufgeschobene“ kurz-, mittel- und langfristige Verpflichtungen, für die keine Deckung durch interne oder externe Finanzierung bestand. Die Staatsausgaben hatten sich zwischen 2000 und 2002 von US\$ 4,3 Mrd. auf US\$ 6,1 Mrd. erhöht; der aufgeblähte administrative Apparat verschlang allein 2002 für Löhne und Gehälter rd. US\$ 2,1 Mrd., gegenüber 1999 eine Erhöhung um 130%. Bis Ende Dezember 2002 waren für Löhne und Gehälter, für Transfers an Provinzen, Munizipien und staatliche Institutionen rd. US\$ 560 Mio., sowie für fälligen Schuldendienst an internationale Gläubiger etwa US\$ 140 Mio. aufgelaufen. Intern schuldete die Regierung den Lehrern, Ärzten, Polizisten und dem Militär zwei volle Monatsgehälter – angesichts des Weihnachts- und Neujahrsfestes sozial besonders prekär. Die neue Regierung sah sich bei nur US\$ 6,3 Mio. Kassenbestand einem virtuellen Bankrott gegenüber. Hauptprobleme der Dauerkrise waren u.a.:

- hohe fällige nationale und internationale Verpflichtungen des Staates;
- keine Kreditwürdigkeit beim IWF und damit kein Zugang zum internationalen Kredit- und Kapitalmarkt; seit drei Jahren erfolglose Bemühungen um den Abschluss eines Abkommens mit dem IWF;

- Sperrung ausstehender Kreditmittel durch die internationalen Finanzinstitutionen;
- geringe Funktionsfähigkeit des nationalen Banken- und Finanzierungssystem seit dem spektakulären Zusammenbruch von 1999/2000;
- kein Vertrauen ausländischer Gläubigerbanken und Investoren, schlechtes Image und schlechte Risikoeinstufung;
- fallende Einnahmen aus dem Erdöl durch Investitions-, Produktions-, Verteilungs- sowie Preis- und Umweltprobleme;
- Rekorddefizit in der Handelsbilanz von rund US\$ 1 Mrd. Ende 2002;
- 51% Inflation trotz Dollarisierung;
- Unterfinanzierung des Staatshaushaltes; aufgeblähte und korrupte Administration;
- wachsende Unzufriedenheit und sozioökonomische Konflikte mit der Regierung Noboa;
- zunehmende Verarmung auch der sehr dünnen Mittelschicht;
- hohe Abwanderung in die USA und nach Europa.

Die Regierung Lucio Gutiérrez sah sich außerdem gravierenden politischen Problemen gegenüber, die die Bewältigung der wirtschaftlichen Dauerkrise und die Regierbarkeit des Landes außerordentlich erschweren:

- Minderheit des *Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero* (PSP), der parteiähnlichen Bewegung des Präsidenten, im Parlament. Aus diesem Grund wurde trotz Meinungsverschiedenheiten und zum Teil ablehnender Haltung in der indigenen Basis eine Regierungsallianz mit *Pachakutik-Nuevo País* ausgehandelt. Seit Beginn der Amtszeit der Regierung Lucio Gutiérrez steht diese Allianz unter dem Druck der militanten Teilverbände.
- Haltung begrenzter Kompromisse von Seiten der Partei *Izquierda Democrática* (ID) und weitgehende Blockade durch den *Partido Social Cristiano* (PSC), stärkste Partei im neuen Kongress. Letztere wird von León Febres Cordero, ihrem langjährigen Führer und einem der einflussreichsten Politiker Ekuadors (Ex-Präsident), gesteuert.
- Großer Einfluss der Basisorganisationen auf die Regierbarkeit des Landes, der in der letzten Dekade zugenommen hat – u.a. eine Folge mehrerer sehr schwacher Staatspräsidenten und Interimspräsidenten sowie durch Demonstrationen erzwungener Rücktritte. Es hat sich eine „Politik der Massen“ herausgebildet, die in ihrem Einfluss über das Wahlgeschehen hinausgeht.
- Übergriffe und Einsickern von Flüchtlingen und bewaffneten Gruppen aus Kolumbien, verstärkt durch die Intervention der USA mit Militärhilfe („Plan Colombia“) und Druck der USA auf Ekuador, diesen Kurs mitzutragen.

Aktive Übergangsphase

Nachdem Außenseiter Lucio Gutiérrez am 24. November 2002, vor allem durch die Unterstützung der Bewegung *Pachakutik-Nuevo País*, die Stichwahl mit 54,8% gegen den Bananenmagnaten Álvaro Noboa gewonnen hatte, bereitete er mit seinem Team die Lösung der Probleme vor, die über „Sein oder Nichtsein“ der Regierung in den ersten drei bis vier Monaten entscheiden könnten. Oberste Priorität hatte die außerordentlich prekäre Finanzsituation, einschließlich der seit mehr als zwei Jahren gestörten Beziehungen zu IWF und Weltbank. Demzufolge benannte Gutiérrez als erstes sein Wirtschaftsteam unter Führung von Mauricio Pozo, designierter Wirtschafts- und Finanzminister und Mauricio Yépez, designierter Zentralbankpräsident. Anfang Januar begannen in Washington die Sondierungsgespräche über das Wirtschaftsprogramm der neuen Regierung und die geplante Strukturierung und Konsolidierung des Finanzsektors.

Auf dem politischen Parkett würden die Mehrheitsverhältnisse im Kongress und damit die Parteien und ihre Führung über Erfolg oder Misserfolg der neuen Regierung entscheiden; denn sowohl ein IWF-Abkommen als auch der Haushalt 2003 müssten durch das Parlament mit Zweidrittelmehrheit abgesegnet werden. In dem in 25 Parteien und parteiähnlichen Gruppen sowie Wahlbündnisse aufgesplitterten Kongress dominierten nach den Wahlen wiederum die traditionellen Parteien und ihre Bündnisse mit etwa drei Viertel der 100 Sitze (s. *Brennpunkt Lateinamerika* 22-02). Gutiérrez gewann mit seiner Partei nur zwei Direktmandate, *Pachakutik* und das Bündnis *Pachakutik* und PSP erreichten 11 Sitze.

Schon früh begannen die Vertreter des PSP Gespräche und Verhandlungen (um die Vergabe von Posten), um weitere Abgeordnete oder ganze Blöcke in die Allianz einzubinden. Das ist – wie sich am 5. Januar 2003 herausstellte – nur bedingt gelungen; denn obwohl der *Movimiento Popular Democrático* (MPD) und der *Partido Roldosista Ecuatoriano* (PRE) und sog. unabhängige Abgeordnete zu dem Lucio Gutiérrez unterstützenden Wahlbündnis stießen, blieb dieses in der Minderheit. Der *PRIAN* (*Partido Renovador Institucional Acción Nacional*), mit weiteren zehn Abgeordneten das „Zünglein an der Waage“, entschied sich gegen Gutiérrez; die ihm angebotenen Gegenleistungen waren nicht ausreichend; den politischen Neulingen der SPS fehlte außerdem die Verhandlungskompetenz, um sich gegen die „Politikfuchse“ zu behaupten. In den Parlamentskommissionen setzten sich PSC und ID als neue Opposition durch. Das Amt des Parlamentspräsidenten, das dem PSC als stärksten Partei laut Verfassung zugestanden hätte, schlug dieser aus: eine Kampfansage für eine „totale“ Konfrontation von Febres Cordero mit der neuen Regierung?

Massenproteste und Dialog zum Auftakt

Lucio Gutiérrez gewann die Präsidentschaft mit starker Unterstützung der indigenen Basisorganisationen, die erstmalig an der Regierung über ihren politischen Arm *Pachakutik* beteiligt sind. Das hinderte die CONAIE und ihre Unterorganisationen nicht daran, eine Woche nach der Amtseinführung von Präsident Lucio Gutiérrez und seiner Regierung mit Massendemonstrationen zu drohen. Die Organisationen protestierten vehement gegen die Regierung und ihr Anpassungspaket. Nach ihrer Meinung erkaufe sie sich mit diesen Reformen die Gunst des IWF und den Abschluss des Stand-by-Kredites. Lucio Gutiérrez, gewarnt durch seine eigenen Erfahrungen mit Massenprotesten bei seinem Putsch gegen Staatspräsident Jamil Mahuad im Januar 2000, versuchte die Drohungen zu entschärfen. Er lud zeitgleich die Vertreter von sozialen Basisorganisationen, der indigenen Bewegung, der Gewerkschaften, der Unternehmer, des Militärs, der internationalen Organisationen u.a. zu einem nationalen Dialog ein. An mehreren Tagen debattierten die Teilnehmer über die sog. fünf *ejes* (Achsen) der Regierungspolitik und gaben Empfehlungen zur Ausgestaltung des Regierungsprogramms.

Militär als Garant für die Regierung Gutiérrez

Eine der ersten und spektakulärsten Amtshandlungen des neuen Präsidenten war die Restrukturierung des Oberkommandos der Streitkräfte mit dem Ziel, die eigene Position abzusichern. Als Antwort auf das mangelnde Vertrauen des Staatspräsidenten (so die offizielle Verlautbarung) zogen sich in dreifacher Kettenreaktion 17 ranghöchste Militärs aus dem *Consejo de Generales y Almirantes* der Streitkräfte zurück, nachdem die präsentierten Kandidaten nicht gemäß ihrem Dienstalter ausgewählt worden waren. Damit stellte Gutiérrez seine persönlichen politischen Interessen über die institutionellen Prioritäten des Militärs; jedoch handelte er formal im Einklang mit der Verfassung. Trotzdem fragten die Kommentatoren der Medien besorgt, ob die Grenze zwischen dem Persönlichen und dem Institutionellen immer so klar zu bestimmen sei bzw. ob daraus nicht mittelfristig Probleme für die Unabhängigkeit des Militärs entstehen könnten.

Die ekuadorianische Gesellschaft ist schon immer bezüglich der Rolle ihrer Streitkräfte atypisch gewesen. Im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Ländern genießt das Militär relativ hohes Ansehen und hat im Verlaufe der letzten Jahrzehnte unternehmerische, soziale und politische Funktionen für die Entwicklung des Landes wahrgenommen. Selbst nach dem Friedensschluss mit Peru und der dadurch erzwungenen Neubestimmung einer eingeschränkteren Rolle in der Gesellschaft werden die Militärs noch heute z.B. als bestmögliche Lösung in der Bekämpfung der Korruption und zur

Verbesserung der mangelnden persönlichen Sicherheit im Lande angesehen. Seit Amtsantritt von Gutiérrez haben etwa 30 Ex-Militärs strategische Positionen in Verwaltung und Regierung inne (z.B. Patricio Ortiz als Sozialminister oder Carlos Arboleda als Minister für Energie, Bergbau und Erdöl). Nach Meinung der Tageszeitung *El Comercio* (25.1.2003) stellt sich Ecuador damit als eine militarisierte Gesellschaft dar. Dieser Eindruck wird z.B. nach außen durch die neuerdings gemeinsamen Patrouillen von Polizei und Militär, für die 2000 Soldaten abgestellt wurden, verstärkt.

In einem Interview Anfang März unterstrich der Kommandant des Heeres, Octavio Romero, dass das Militär eine Intensivierung des Konfliktes in Kolumbien erwarte; die USA hätten ihre Truppen im Nachbarland verstärkt. Das ekuadorianische Militär wolle einerseits mit mehr Entwicklungsförderung im Grenzgebiet und andererseits mit einer Ausweitung und Modernisierung seiner militärischen Präsenz reagieren. Die Truppenstärke solle um 10% erhöht werden, um die Grenze gegen die Guerilla und die Flüchtlinge möglichst dichtzumachen.

Antikorrupsionspolitik

Das Militär kooperiert seit der Amtsübernahme durch Lucio Gutiérrez in der Bekämpfung der Korruption und der Steuerhinterziehung. Diese belasten seit Jahren nicht nur die Regierbarkeit, die Entwicklung und das Image des Landes, sondern wirken sich auch hochgradig negativ auf die Staatseinnahmen aus. So ist nicht verwunderlich, dass der IWF schnelle Reformfortschritte in beiden Bereichen sehen will. Schon eine Woche nach Amtsantritt übernahm das Militär die Kontrolle im Zollgebiet des Hafens von Guayaquil; Anfang März sandte die Exekutive ein Projekt an den Kongress, um das Zollgesetz zu reformieren. Hauptpunkte waren, die Zollverwaltung (*Corporación Aduanera Ecuatoriana*, CAE) der Steuerbehörde (*Servicio de Impuestos Internos*) zu unterstellen und die Präsenz der Streitkräfte im Zoll festzuschreiben. Ziel ist es, die Effizienz von Zoll- und Steuerbehörde zu erhöhen, sie zu entpolitisieren und die Korruption im Zusammenhang z.B. mit Schmuggel oder Steuerhinterziehung effektiv zu bekämpfen. Die erforderliche Mehrheit im Kongress kam nicht zustande. Mit den Stimmen von PSC, PRIAN und PRE wurde die Initiative der Exekutive abgelehnt. Für eine Begrenzung auf 180 Tage stimmte in einer der darauf folgenden Parlamentssitzungen die Mehrheit der Abgeordneten. Export- und Importunternehmen und Industrie befürchten, dass die Abwicklung in beiden Bereichen noch bürokratischer als bisher sein würde. Sie sind allerdings auch davon überzeugt, dass der Staat nicht jährlich rd. US\$ 1 Mrd. durch

Schmuggel und damit US\$ 300 Mio. an Steuereinnahmen verlieren kann. Zudem wird auch ihr eigener Umsatz durch den Schmuggel mit Waren aus zollfreien Gebieten und Häfen stark beeinträchtigt. Am 7. April 2003 unterzeichnete der Präsident das Dekret, dass das Militär (alle drei Waffengattungen) für zunächst 180 Tage für die Sicherheit in neun Zolldistrikten sorgt und gleichzeitig das Personal aus- und fortbildet.

Die Problematik erhitzt derzeit die Öffentlichkeit besonders, seitdem die Verwicklung des katholischen Paters Carlos Flores Andrade in die Korruptions- und Schmuggelaffären bekannt geworden ist. Erste Untersuchungen der Staatsanwaltschaft ergaben, dass Flores, ehemals Kaplan des Präsidenten und von Ex-Staatspräsident Noboa 1999 zum Distriktmanager der Zollverwaltung (CAE) des Flughafens in Quito bestellt, ein seiner Herkunft nach dubioses Privatvermögen von US\$ 1,2 Mio. hat.

Kabinettsbildung: ein schwieriger Balanceakt

Ein schwieriger Balanceakt war die Aushandlung des Kabinetts, in dem der PSP (eine von Gutiérrez eigens für die Wahlen gegründete Bewegung), *Pachakutik* und der Privatsektor vertreten sind. Der Privatsektor und *Pachakutik* stellen die wichtigsten MinisterInnen und den Zentralbankpräsidenten. Ex-Militärs stehen den beiden am engsten an den Präsidenten gebundenen *Secretarías* und dem Sozialministerium vor. Von den etwa 80 Posten in Regierung und Verwaltung gingen rd. 53% an den PSP und 14% an *Pachakutik*, 10,3% besetzten unabhängige Politiker, 7,7% die Minipartner der Allianz MPD und *Movimiento Blanco* von Vizepräsident Alfredo Palacio sowie *Metamorfosis* von Ivonne Baki. Eine zahlenmäßig zu geringe Berücksichtigung von *Pachakutik*, dem „Königsmacher“, wurde von der Basis von CONAIE, speziell dem Verband der Amazonas-Indios, scharf kritisiert.

Das Kabinett hat sich in den ersten vier Monaten weitgehend bewährt und vor allem an der Wirtschaftsfrent seine Kompetenz unter Beweis stellen können. Eine Kabinettsänderung vollzog sich bisher nur beim Ministerium für Wohnungsbau. Nelson Alvarez, der der Unterschlagung beschuldigt wurde, trat Mitte März zurück.

Die „Mannen“ um den Präsidenten

Fünf Personen bilden den engsten Kreis um den Präsidenten: Ortiz (Sozialminister), Acosta (Chef der Verwaltung), Borbúa (Abgeordneter), Villa (Präsident des PSP) und Lasso (Präsident des *Banco de Guayaquil*; *Sonderbotschafter*). Die ersten drei waren Mitstreiter von Gutiérrez beim Militär; Ortiz und Acosta haben an der Rebellion, angeführt von Gutiérrez, am 21. Januar 2000 teilgenommen.

Kabinett der Regierung Lucio Gutiérrez bei Amtsantritt (Ende Januar 2003)

Wirtschafts- und Finanzminister	Mauricio Pozo Volkswirt, Banker, Consultant, Erfahrung in der Zentralbank, Privatbanken, <i>Junta Monetaria</i>
Minister für Land- und Viehwirtschaft	Luis Macas Bedeutendster Führer der indigenen Bewegung; gründete CONAIE, Ex-Präsident dieser Dachorganisation; promovierter Jurist; aktiv in der Bewegung <i>Pachakutik-Nuevo País</i>
Minister für Regierung, Polizei und Religion	Mario Canessa Geschäftsmann, Banker; Präsident des <i>Banco de Machala</i> und Besitzer von Radio und Fernsehen; verschiedene Posten in Banken- und Finanzverbänden ab 1977; promovierter Jurist
Minister für Nationale Verteidigung	Nelson Herrera Ex-General, Kommandant der Luftwaffe; war Direktor der Militärschule und Vizedirektor des <i>Instituto de Altos Estudios Militares</i> , Leiter der Heeresschule; Botschafter in Mexiko; Unternehmer im Agrobusiness
Ministerin für Äußere Angelegenheiten	Nina Pacari Vega Bekannteste Indígena-Führerin, promovierte Juristin, Mitbegründerin von <i>Pachakutik</i> , Ex-Vizepräsidentin des Parlaments
Minister für Sozialen Wohlstand	Patricio Ortiz Ex-Militär, Lehrer an der Akademie des Heeres; Wirtschaftsingenieur; koordiniert <i>Frente Social</i> der Regierung
Ministerin für Erziehung, Kultur, Sport	Rosa María Torres Erziehungswissenschaftlerin, Linguistin, arbeitete als Lehrerin; Beraterin bei der UNESCO
Ministerin für Tourismus	Doris Solís Soziologin, MA; Kommunalpolitikerin; Erfahrung mit lokalen Tourismusprojekten; Mitglied von <i>Pachakutik</i>
Minister für Umwelt	Edgar Isch Pädagoge, Anthropologe; Schriftsteller
Minister für Arbeit	Felipe Mantilla Dekan der Juristischen Fakultät einer Privatuniversität in Guayaquil
Ministerin für Außenhandel	Ivonne Baki Unternehmerin; Botschafterin in den USA bis April 2002; Präsidentschaftskandidatin bei den Wahlen im Oktober 2002
Minister für Gesundheitswesen	Francisco Andino Arzt, Präsident der Conferencia Sanitaria Panamericana
Minister für Energie, Bergbau und Erdöl	Carlos Arboleda Ex-Oberst; Ex-Rektor der Heeresschule; enger Vertrauter des Präsidenten
Minister für Wohnungsbau	Nelson Alvarez Ingenieur; kommt aus der Privatwirtschaft
Minister für Infrastruktur	Estuardo Peñaherrera Ingenieur, Bauunternehmer
Secretario de la Administración Pública	Patricio Acosta Militär (passiv); Vertrauensperson des Präsidenten; Vizepräsident des PSP; Verwaltungsfachmann
Secretario de Comunicación (Regierungssprecher)	Antonio Tramontana Berater in der Wahlkampagne; Publizist und Marketingspezialist
Secretario de Planificación	Augusto Barrera Koordiniert Beziehungen zu den NGOs

Quelle: Zusammengestellt aus *El Comercio*, *El Universo*, *Latin American Andean Group Report*.

Villa, ehemaliger Polizist, war anfänglich – mittels des Fondo de Solidaridad – auch verantwortlich für die Verwendung von Teilen der Erträge aus dem Elektrizitäts- und Telefonnetz; diese korruptions-trächtige Kombination mit dem Parteiposten wurde inzwischen beendet. Borbúa, Ex-Militär, dem PSC und Febres Cordero nahe stehend, ist die wichtigste Person im PSP, vor allem an der Küste; Lasso ist

aufgrund seiner Stellung im Privatsektor und seiner USA-Beziehungen jetzt als Sonderbotschafter aktiv. Beide koordinieren die Kontakte und bereiten die Regierungsgeschäfte von Guayaquil aus vor. Der Sektor Soziales hat unter Lucio Gutiérrez und mit Ortiz erstmalig strategische Bedeutung. Acosta ist die wichtigste Vertrauensperson des Präsidenten; er hat die Besetzung der Verwaltungsposten, auch in

der Provinz, unter sich. Seine Loyalität zum Präsidenten geht auf die gemeinsame Militärzeit und den Putsch zurück.

Unter den Ministern ist Mauricio Pozo der Mann mit der größten Publikums- und Medienpräsenz und dem größten Gewicht in der Regierung. Sein neoliberaler Wirtschaftskurs (mit den erforderlichen IWF-Abkommen und ihren Anpassungsmaßnahmen) dürfte (auch gegen den Widerstand der Basis von *Pachakutik*) während der gesamten Amtszeit dominieren. Die Steuerreform, die Öffnung des Erdölsektors für internationales Kapital und die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sind zentrale Punkte für Gesetzesprojekte der nächsten Monate. Und wie wird Pozo seinen Wirtschaftskurs politisch durchsetzen? *Pachakutik* hofft, die Basis mit einem Rücktritt aus der zweiten Reihe zufrieden stellen zu können und schlägt Berater Fernando Buendía für diesen Posten vor. In einem Interview Ende April (*Hoy*, Quito, 28.4.2003) unterstrich Pozo, dass er die Personalentscheidungen treffe und nicht *Pachakutik*. Bezüglich der erforderlichen Abstimmungen im Kongress vertraut er darauf, dass die *Frente Político* mit Mario Canessa den notwendigen Spielraum aushandeln kann.

In sämtliche wichtige Posten in Wirtschaft und Politik hat Gutiérrez, der weder in die herrschende Politikerkaste noch in traditionelle Machtstruktur eingebunden ist, Personen seines Vertrauens berufen. Die inzwischen beendete Besetzung der Spitze des *Fondo de Solidaridad* mit seinem Schwager Napoleón Villa wurde von einigen Abgeordneten als fehlende Ethik und Nepotismus kritisiert. Auf Antrag im Parlament untersuchte die Antikorrup-tionskommission den Fall, konnte aber den geäußerten Verdacht der Bereicherung nicht bestätigen. Unter den Abgeordneten des PSP sind der Bruder des Präsidenten, Gilmar Gutiérrez, gewählt in Napo, seine Frau Ximena Bohórquez und sein Vetter Renán Borbúa, eine „logische“ Konsequenz des durch die Familie und die Freunde getragenen Wahlkampfes der für die Kandidatur von Gutiérrez gegründeten politischen Bewegung. Keiner von ihnen wurde für einen Posten in der Regierung benannt, denn ihre Verhandlungsarbeit im Parlament ist mitentscheidend für den Fortbestand der Regierung. Die Medien äußerten sich zurückhaltend über die Personalentscheidungen des Präsidenten; denn die Besetzung wichtiger Posten mit Personen, die der Familie des Präsidenten oder dem Militär nahe stehen, verstößt nicht gegen die guten Sitten sondern ist eine in der Politik Ekuadors übliche Praxis.

Gutiérrez im Weißen Haus: finanzielle Unterstützung bei „Wohlverhalten“

Lucio Gutiérrez, wohlwissend um den Einfluss des Weißen Hauses auf die Entscheidungen der Finanzinstitutionen, ersuchte während seiner Antrittswoche in Washington Mitte Februar auch um eine Audienz

im Weißen Haus. Begleitet wurde Gutiérrez von Außenministerin Nina Pacari, Finanzminister Mauricio Pozo und Energieminister Carlos Arboleda. Im Mittelpunkt der Gespräche mit Präsident Bush standen die Konflikte in Venezuela und in Kolumbien und die geopolitische Rolle, die Ecuador dabei spielen könnte. Gutiérrez rief die Staatspräsidenten der beiden Länder auf, politische Lösungen zu favorisieren. Er bat Bush um Hilfe im Kampf gegen den Terrorismus und den Drogenhandel und bekannte sich zu weitreichenden Programmen der Armutsbekämpfung. Gutiérrez ging so weit, dass er sich – trotz der ablehnenden Haltung seiner Koalitionspartner – zum Freund und Mitstreiter der Administration Bush in den vorher genannten Bereichen „hochstilisierte“. Im Gegenzug sagte Präsident Bush zu, die AID-Mittel (*Agency for International Development*) um rd. US\$ 100 Mio. für Projekte im Gesundheits- und Erziehungswesen zu erhöhen – unter der Bedingung, dass sie speziell im Grenzgebiet zu Kolumbien investiert würden; Finanzierungsmöglichkeiten mittels Schuldenumwandlung sollten geprüft und die Militärhilfe für die Sicherung der Grenze zu Kolumbien aufgestockt werden. Schon der Vorgänger von Gutiérrez hatte dem US-Militär den Stützpunkt Manta zur Verfügung gestellt.

Die Reaktionen in Washington auf den Besuch waren durchweg positiv. Gutiérrez und seiner Begleitung gelang es, Befürchtungen abzubauen, dass sich ein „zweites Venezuela“ oder ein „verkapptes Militärregime“ anbahnen könnte; allerdings wurde seinen Gesprächspartnern auch bewusst, auf welchem „schmalen Grat“ sich der neue Präsident in der Allianz mit *Pachakutik* und den indigenen Organisationen bewegt. Die Finanzinstitutionen waren nach dem Besuch hoffnungsvoll gestimmt; die „Finanzgurus“ von J. P. Morgan formulierten: „el mercado entiendo el peso relativamente estratégico dado por Washington a Ecuador y Gutiérrez ha sabido capitalizar, por ahora, esa variable geopolítica“ (*El Comercio*, Quito, 13.2.2003).

Neue außenpolitische Ära

Die Ernennung von Nina Pacari zur Außenministerin wurde als eine Ankündigung von Präsident Gutiérrez verstanden, die Außenpolitik des Landes zu verändern und den Politikstil zu modernisieren. Denn Pacari, die prominenteste *Indígena*-Führerin, promovierte Juristin, Gründungsmitglied von *Pachakutik* und ehemalige Vizepräsidentin des Kongresses würde glaubwürdig für eine verantwortungsvolle, neu auszurichtende internationale Politik eintreten können.

Seit der Unterzeichnung des Friedensvertrages mit Peru hatte Ecuador außenpolitisch überwiegend nur reagiert. Diese Zäsur hatte sich nicht in einer Neuformulierung der Außenpolitik niedergeschlagen; im Gegenteil, diese bestand weiter aus ad-hoc-Entschei-

dungen, ohne nationale Orientierung. Für eine aktive Gestaltung mangelte es an einem kohärenten Strategie- und Zielgerüst.

Präsident Gutiérrez stellte Ende Februar aufgrund der Irritationen nach seinem Besuch in den USA klar, dass die Allianz mit den USA außenpolitisch keine bedingungslose Unterstützung bedeute; Ecuador bleibe Mitglied in der Bewegung der Blockfreien und vertrete politische Lösungen im Fall von Konflikten. Pacari setzte sich auf dem Gipfel der Blockfreien in Kuala Lumpur dafür ein, den UN-Sicherheitsrat zu stärken, die Integration der Dritte-Welt-Länder zu forcieren und die Beziehungen Ekuadors zum pazifischen Raum Asiens auszudehnen.

Im nationalen Dialog über das Regierungsprogramm war Ende Januar empfohlen worden, die Rolle des Außenministeriums, der diplomatischen Missionen und der Konsulate neu zu bestimmen und zu demokratisieren. Mittels einer internationalen Kampagne sollten die Migrationsabkommen mit Europa ausgeweitet werden. Um den Prozess der Integration in der *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA) für Ecuador positiv nutzen zu können, müssten die Defizite Ekuadors in der Information, der Beteiligung und der Entscheidung abgebaut werden. Ferner sei erforderlich, den Dialog zwischen den Unternehmen und sozialen Bewegungen zu fördern, um ihren Widerstand gegen die ALCA abzubauen. Wichtigstes außenpolitisches Ziel bleibe, Kolumbien und Präsident Uribe in dem Kampf gegen die bewaffneten Gruppen zu unterstützen. Wenn auch das Grenzgebiet und der Militärstützpunkt Manta direkt in die Auseinandersetzung eingebunden sind, sollte doch daraufhin gearbeitet werden, die Beteiligung Ekuadors insgesamt *low profile* zu halten.

Abkommen mit dem IWF: Erhofft und weiter stark umstritten

Angesichts der leeren Staatskassen, der sich akkumulierenden Last des Schuldendienstes, der Sperrung der internationalen Kredite, der lahmen Wirtschaft und des Drucks der organisierten Zivilgesellschaft sah sich die Regierung Gutiérrez gezwungen, so schnell wie möglich mit dem IWF ein Abkommen über einen Stand-by-Kredit von US\$ 200 Mio. zu erreichen, um dadurch weitere Mittel von multilateralen Institutionen vom „Eis zu befreien“ und eine Umschuldung mit dem Pariser Club einleiten zu können. Die Risikoeinstufung des Landes und die Aussicht auf Direktinvestitionen würden sich dadurch erheblich verbessern.

In der Rekordzeit von etwa drei Wochen gelang es Finanzminister Pozo und seinen Mitstreitern, die Zustimmung des IWF für Ekuadors *Letter of Intent* unter Dach und Fach zu bringen. Bedingungen waren tiefe Einschnitte in den Staatsausgaben sowie Einnahmeerhöhungen durch Preis- und Tarifierpassungen für Benzin, Elektrizität und Transport um durch-

schnittlich etwa 30%, Überweisen der fälligen Zinsen für die Auslandsverschuldung, Festschreibung von Wirtschaftszielen wie 6-8% Inflation und Wachstum von 3,5-4% für 2003 und eine äußerst restriktive Handhabung des öffentlichen Haushalts. Vorerst zurückstellen musste Pozo die Erhöhung des subventionierten Preises für Haushaltsgas, der umstrittenste Punkt der Anpassungsmaßnahmen; sie wird von der Basis von CONAIE und anderen Organisationen vehement abgelehnt. Pozo wollte damit rd. US\$ 40-60 Mio. Einsparungen erzielen.

Am 21. März stimmte der IWF dem 13-monatigen Stand-by-Kredit von US\$ 205 Mio. endgültig zu, und das obwohl der ekuadorianische Kongress den Haushaltsvoranschlag, der zwischen der Exekutive und dem IWF abgesprochen war, verändert und der Zusammenführung von Steuer- und Zollbehörde nicht zugestimmt hatte. Der IWF zeigte sich „erstaunlich“ flexibel, unterstrich allerdings, dass die Konsolidierung des Haushaltes, einschließlich der Zollreform, die Verwaltungs- und Steuerreform ebenso wie die Verbesserung der Sozialstandards ein Imperativ für die Auszahlung der Tranchen seien. Der Stand-by-Kredit macht den Weg für US\$ 300-400 Mio. an multilateralen Krediten frei, bei denen eine möglichst enge Verzahnung zwischen Wirtschafts- und Sozialentwicklung vorgesehen ist. Der erste Konzessionsvertrag mit der Privatwirtschaft, und zwar über das Hafenmanagement von Esmeraldas durch ein ekuadorianisch-kolumbianisches Konsortium, unterstreicht diesen Kurs: u.a. sollen US\$ 100.000 jährlich in (die Schaffung der Arbeitsplätze ergänzende) soziale Projekte in diesem Armutsgebiet verwandt werden.

Der 22-fach konditionierte Vertrag mit dem IWF erfordert strikte Disziplin von der Regierung Gutiérrez in den Reformen und im Zeitplan. Angesichts des zu erwartenden Kapitalzuflusses und der merklichen Verringerung der Inflation (März 2003/02: 9,2%), dem Transfer von mehr als zwei Monaten Lohn- und Gehaltsrückständen an die Verwaltung sowie angesichts steigender Steuereinnahmen im ersten Trimester und erster Anstrengungen zur Produktionsbelebung verbesserte sich die Risikoeinschätzung intern und extern. Von dieser Entwicklung sowie mehr Stabilität und mehr Vertrauen in das Land erhofft der Finanzminister auch mehr ausländische Direktinvestitionen.

Proteste gegen IWF und Regierung: das gewohnte Muster?

Parallel zu den IWF-Verhandlungen hatten wie gewohnt Proteste von Jugendlichen, Gewerkschaftlern und indigenen Organisationen stattgefunden. Sie richteten sich vor allem gegen die von der Regierung im Einklang mit den IWF-Bedingungen notwendigen Preis- und Tarifierhöhungen bei Benzin und Diesel (durchschnittlich 39%) bzw. im Transportwesen

(durchschnittlich 29%) sowie allgemein gegen die vom Präsidenten verkündete „Kriegswirtschaft“ und Austeritätspolitik, von der sich auch die Regierung nicht ausgenommen hatte.

Gutiérrez verwies am 21. Januar auf den dritten Jahrestag des Putsches von Militär und indigener Bewegung gegen die Regierung Jamil Mahuad und unterstrich, dass er mit einem permanenten Dialog versuchen werde, um Verständnis für die schwierige Situation der Regierung und des ganzen Landes zu werben, um die Sanierung fortsetzen zu können.

Ende Februar folgten dann massive Proteste der Rentenbezieher und ein dreitägiger Streik von etwa 120.000 Lehrern gegen die Wirtschaftspolitik der Regierung mit Märschen zum Regierungspalast Carondelet. Wiederum ging es um Gehaltsrückstände und -erhöhungen; die Rentner forderten die in der Wahlkampagne versprochene Erhöhung von 25% ein. Diese war dem Sparkurs zum Opfer gefallen. Anfang März rollte die dritte größere Streikwelle auf den Präsidenten zu. Das administrative Personal verschiedener Ministerien (Erziehungs- und Gesundheitswesen, Landwirtschaft, Infrastruktur und Soziales), dazu Lehrer und Ärzte hatten zum unbefristeten Streik in Quito und der Provinz aufgerufen. Ziele waren u.a., die umgehende Zahlung aller rückständigen Löhne und Gehälter zu erreichen und das Dekret 44 außer Kraft zu setzen. Mit diesem Dekret waren die Löhne und Gehälter eingefroren worden.

Wirtschaftliche Reaktivierung

Zur Belebung der Wirtschaft traten die Regierung und die Banken in einen Dialog über die Kreditpolitik und diskutierten mögliche Zinssenkungen und Kreditausweitung angesichts der vorher genannten Reduzierung des Länderrisikos, der sinkenden Inflation etc. Die Zinsen stagnierten trotz merklicher Konsolidierung in den ersten drei Monaten 2003 mit durchschnittlich 11,8% auf hohem Niveau, u.a. Folge der hohen operativen Kosten der Banken. Die Banken vergeben zwar Kredite an große ausländische Unternehmen, nicht jedoch an die inländischen mittleren und kleinen Firmen.

Wichtiger Bestandteil einerseits in der Erfüllung der Zusagen an den IWF, andererseits in der Konsolidierung der finanziellen Situation und der Kreditausweitung ist die Abwicklung der *Agencia de Garantía de Depósitos* (AGD). Das sollte bis 31. März mittels einer Versteigerung des restrukturierten Portefeuilles von US\$ 34,2 Mio. der seit dem Bankencrash geschlossenen Kreditinstitute geschehen; gleichzeitig sollten die Verträge mit Investoren zur Reprivatisierung des *Banco del Pacífico* und mit einer Firma zur Prüfung der bankrotten Kreditinstitute unter Dach und Fach sein. Die Erfüllung aller drei Bedingungen war zwar überfällig, aber die technisch-administrativen Probleme, die von der dafür verantwortlichen Wilma Salgado, Mitglied von *Pa-*

chakutik, vorgetragen wurden, fanden Gnade vor den Augen der IWF-Kontrolleure. Die zügige Abwicklung (einschließlich der Schuldeneintreibung) und der Neubeginn im Banken- und Finanzsystem sind ein wichtiger Impuls für die Reaktivierung.

Entscheidend ist jedoch für die gesamte wirtschaftliche Entwicklung vor allem die Lösung der Probleme um *Petroecuador*, die zu einer weitreichenden Debatte über die zukünftige Erdölpolitik in der Öffentlichkeit geführt haben. Seit Ende November 2002 hatte *Petroecuador* an mehr als 20 inländische und ausländische Firmen (90% der Produktion) keine Zahlungen mehr geleistet. Nachdem die Firmen mit einem Produktionsstopp gedroht hatten, transferierte *Petroecuador* US\$ 2 Mio. von US\$ 11,1 Mio. Rückständen. Insgesamt haben sich Produktion und Verkauf von Rohöl von 323.000 Fass pro Tag Anfang der 90er Jahre auf 221.000 Fass pro Tag im Jahre 2002 verringert. Exploration und Modernisierungsinvestitionen wurden in den letzten Jahren nicht durchgeführt. Die Regierung Gutiérrez will auch die Vergabebedingungen für Konzessionen neu strukturieren; u.a. soll der ecuadorianische Anteil von jetzt 18% auf 40% erhöht werden.

Das „Jain“ der indigenen Organisationen zur Regierungsverantwortung

Ende April verkündete die frisch gewählte Führungselite von Ecuuarunari, Dachverband der organisierten Kichwa-Bevölkerung der Sierra, dass sie die Allianz von Pachakutik bzw. CONAIE mit der Regierung Lucio Gutiérrez für „einige Zeit“ verlassen werde. Auch CONAIE, der oberste Repräsentant und Dachverband der indigenen Organisationen, hatte zwischen Januar und April mehrere Male mit Austritt gedroht, um eine Korrektur der Wirtschaftspolitik und die Entlassung der Banker Mauricio Pozo und Guillermo Lasso zu erreichen. Die Fristen verstrichen, *Pachakutik* (politischer Arm von CONAIE) blieb in der Regierung, selbst als die Basis Druck ausübte. Jedoch verfassten die Abgeordneten von *Pachakutik* (Liste 18 mit 11 Abgeordneten) im Parlament eine Resolution, in der das Abkommen mit dem IWF und das Anpassungspaket aufs schärfste abgelehnt wurden. Miguel Llucio, Koordinator von *Pachakutik*, unterstrich, dass sie weder ausreichend noch frühzeitig genug informiert worden seien.

Durch die Einbindung in die Regierungsstrukturen sind die indigene Bewegung und speziell ihre Führung in einen schwer aufzulösenden Konflikt geraten: Je mehr sie sich dem etablierten politischen System und seinen VertreterInnen nähern, um Macht und Autonomie erobern zu können, um so weiter entfernen sie sich von der Identität und der Organisationsdynamik der Basis, die sie in den letzten zwei Dekaden aufgebaut haben. Wie können sie ihre Teilnahme an einem Regime rechtfertigen, das eine Wirtschaftspolitik macht, die die indigene Führung

seit Jahren bekämpft hat? Ist der Inhalt des Wirtschaftsprogramms nicht ein Verrat an der Basis? Können z.B. die Minister Macas und Pacari im Agrar- bzw. Außenministerium sowie die Vertreter in anderen staatlichen Stellen (z.B. Wilma Salgado in der AGD) im kurzen Zeitraum einer Regierungsperiode irgend etwas an der generellen Politikausrichtung sowie an der Perzeption und dem Verhalten gegenüber der indigenen Bevölkerung ändern?

Für viele ist die Antwort: die Führungskorruptiert sich schon allein durch ihren Pakt mit der Regierung und verrät die sozioökonomischen Interessen der Basis. Andere wiederum unterstreichen, dass die derzeitige Beteiligung eventuell eine unwiederbringliche und einmalige Chance in der Geschichte Ekuadors für die indigene Bewegung ist, um mehr kulturelle, soziale und politische Freiräume zu erobern (*Hoy Online*, 29.4.2003).

Die Rivalitäten zwischen der CONAIE und den indigenen Organisationen haben seit der Regierungsbeteiligung von *Pachakutik* zugenommen; man wirft *Pachakutik* Doppelzüngigkeit und Missachtung der Wahlversprechen vor. Lluco weist das ebenso kategorisch zurück wie die in den Medien vermuteten Zerwürfnisse mit dem PSP als Folge der (nach Ansicht der Basis) „ungerechten“ Verteilung der Regierungsposten. Er unterstreicht, dass der wichtigste Motor für die Regierungsbeteiligung die Möglichkeit ist, an der Umsetzung einer partizipativen Demokratie auf lokaler Ebene und einer nachhaltigen Entwicklung mit der indigenen Bevölkerung als Protagonist mitzuarbeiten.

Der Kongress nach 120 Tagen

Lucio Gutiérrez hat am 5. Januar 2003 seine erste schwere Niederlage hinnehmen müssen, nämlich keine Mehrheit im Kongress zu erreichen und damit auch nicht die Besetzung der Autoritäten des Parlaments und der Kommissionen beeinflussen zu können. PSP-*Pachakutik*-*Nuevo País* stehen nun PSC, ID, PRIAN, DP (*Democracia Popular*), Sozialisten, CFP (*Concentración de Fuerzas Populares*) und Unabhängige gegenüber, ein oppositioneller, aber beileibe kein monolithischer Block mit eindeutiger Mehrheit; eher ein Konglomerat aus verschiedensten politischen Richtungen und Interessen. Entsprechend entschied sich die Exekutive für eine Strategie der „mobilen Allianzen“, die je nach Interessenlage, Machtkonstellation und Inhalt der Gesetzesprojekte Verhandlungen mit den verschiedenen Parteien und Abgeordneten erfordert, um diese – möglichst unverändert – verabschieden. Der Kongresspräsident Guillermo Landázuri (ID) unterstreicht, dass er im Parlament einen Konsens über die von Präsident Gutiérrez angekündigten Verfassungsreformen (u.a. die Zusammensetzung des Kongresses) fördern will. Durch diese Verfassungsreform, die eine lange und sorgfältige Verhandlungsphase erfordert, will die

Exekutive entsprechend dem Wahlprogramm nicht nur den Kongress verkleinern und neu strukturieren sondern auch die Justiz entpolitisieren, z.B. durch die Umstrukturierung des Verfassungs- und des Obersten Wahlgerichtes. Bisher ist eine „gemischte“ Strategie der Legitimierung geplant: Kongress und Volksabstimmung. Allerdings ist davon auszugehen, dass das Parlament sich querlegt und eine Volksbefragung durchgeführt werden muss.

In den ersten 120 Tagen hat das Parlament weder über größere Gesetzesvorlagen entschieden noch seine Kontrollfunktion (z.B. gegenüber der Regierung Noboa) ausgeübt. Entsprechend will die Exekutive nunmehr ab Mai die Initiative übernehmen, um verschiedenste Gesetzesreformen, notwendig für die Arbeit der Ministerien, auf den Weg zu bringen. Insgesamt wird die Arbeit mit dem Parlament vor allem von den großen Stolpersteinen, die sich aus den Reformen und dem IWF-Abkommen ergeben, beherrscht werden. Ferner stehen Gesetzesreformen im Bildungs- und Gesundheitswesen, im Tourismus und in der Außenpolitik auf der Agenda.

Intern ist es der Regierung und ihrer Partei gelungen, trotz aller Meinungsverschiedenheiten die Allianz mit *Pachakutik* zu konsolidieren. Die Instrumente sind einerseits das Angebot für mehr Koordination und Dialog, andererseits die Übertragung von Regierungsverantwortung, u.a. durch die Ministerposten für Äußeres, Landwirtschaft, Tourismus, Erziehung und Bildung. Das Gleiche gilt für viele Provinzen und Munizipien, in denen die traditionellen Parteien seit dem 20. Oktober 2002 an Kraft verloren haben; so z.B. in der Provinz Cotopaxi, wo PSC-ID-DP eine Mehrheit von 55% von PSP-*Pachakutik*-MPD hinnehmen mussten. Der PRE von Ex-Präsident Abdalá Bucaram, der weiter in seinem Exil in Panama auf eine Rückkehrmöglichkeit nach Ekuador und in die Politik wartet, hat sich dagegen offiziell von der Regierungsallianz getrennt; in der Stichwahl hatte er sie noch unterstützt.

Soziale Forderungen werden drängender

Nach den ersten 120 Tagen dürfte die Regierung unter verstärktem Druck geraten, über das Wirtschaftsprogramm hinaus im sozialen Bereich aktiv zu werden. Befürchtungen sind laut geworden, dass sich die Umsetzung des Regierungsprogramms auf die neoliberale Politik und die Erfüllung des IWF-Programms beschränke. Diese Kritik wurde Ende April von Finanzminister Pozo scharf zurückgewiesen: in drei Monaten Amtszeit seien spürbare soziale Ergebnisse nicht erreichbar, speziell dann nicht, wenn weder Finanzierung noch Liquidität vorhanden seien. Armutsreduzierung sei zudem nur mittel- bis langfristig möglich. Jedoch bedeute das Ziel, die Inflation auf einen niedrigen einstelligen Zuwachs zu verringern, dass dies besonders im untersten Einkommensbereich spürbar sein werde. Pozo verteidigte weiterhin

die sehr unpopuläre und für die Armen besonders schmerzhaft Maßnahme, die Subvention des Haushaltsgases zu streichen, um weitere US\$ 60 Mio. einzusparen; für rd. 1,2 Mio. direkt betroffene extrem arme Familien würde über eine Kompensation diskutiert. Zudem ließen sich die Sozialinvestitionen nur – wie es der IWF verlangt – von 7,7% des BIP auf 12% bis 2007 erhöhen, wenn durch die Rückzahlung von Auslandsschulden die anfallenden Zinsen verringert werden könnten. Der Zinstransfer macht derzeit fast 45% des Haushalts aus.

Wie sehr die sozialen Sektoren noch Stiefkind im Budget sind, beweist erneut der Haushaltsvoranschlag 2003. Auch wenn sich der Anteil für das Bildungswesen auf rund 18% der Gesamtausgaben erhöht hat, ist man weit von dem in der Verfassung verankerten Anteil von 30% entfernt. Experten unterstreichen, dass nicht allein die Mittel für Erziehung und Bildung erhöht sondern diese auch effizienter verwendet werden müssten. Im Kongress wird seit der letzten Legislaturperiode das Gesetz für die Grundschulreform blockiert, die neue *Di-rección de Educación Básica* konnte aufgrund von Machtkämpfen um die Posten bisher nicht gegründet werden. Ähnliche Probleme hat das Gesundheitswesen, dessen Anteil am Staatshaushalt 2003 mit 5,5% gegenüber 2002 stagniert.

Im Zuge der verordneten Haushaltsdisziplin konnte die Regierung bisher weder für 242.000 Bezahler die Renten um 25% erhöhen noch den *Bono de Solidaridad* von US\$ 11 auf 15 anheben. Der Bonus war als direkte kompensatorische Maßnahme zur Armutsbekämpfung von der Regierung Mahuad eingeführt worden. Um seine Fokussierung zu verbessern, sollen jetzt die Auswahlkriterien und damit die derzeitigen Empfängergruppen überprüft werden. Ziel ist es, den Bonus auf rd. 250.000 Personen in abgelegenen ländlichen Gebieten auszudehnen. Nach offiziellen Angaben leben derzeit 51% der Bevölkerung in Ekuador unter der Armutslinie.

Im Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung arbeitet das Sozialministerium daran, verschiedenste Transferleistungen für Bildung, Ernährung, integrale Betreuung von Kleinstkindern und alten Menschen in einem *Bono Unificado de Desarrollo Humano* zusammenzufassen, u.a. um die Verwaltungskosten zu senken und die Effektivität zu erhöhen. Der Bonus soll aus einem Fonds, gespeist mit Überschüssen der Zentralbank, finanziert werden.

CONAIE kritisierte Ende März, dass sich die Aktivitäten der Regierung (aus Mangel an sozialen Projekten mit langfristiger Perspektive) in den *Comunidades* im Verschenken von *picos, palas, arroz, leche en polvo y computadores* erschöpfe, eine assistenzialistisch-populistische Politik, deren Ziel nicht die Verringerung der Armut sei, sondern der Aufbau eines Klientensystem um den Präsidenten und den PSP. Mitte Mai äußerte sich *Pachakutik* zu diesen Praktiken und stellte fest, dass sie an der Partei „vorbeilau-

fen“, die Probleme der *Indígenas* nicht lösen, das Fehlen einer Förderstrategie von Seiten der Regierung unterstreichen und nur zu Irritationen führen würden. Außerdem verletzten die Schenkungen die Organisations- und Führungsmuster der *Comunidades*. Die Organisationen wollen nunmehr der Regierung Vorschläge unterbreiten, in welche Richtung die Förderung gehen sollte (z.B. Bau von Bewässerungskanälen, Kredite für Campesinos, Verbesserung der zweisprachigen Erziehung etc.). Die Organisationen wie Ecuarrunari zeigten sich zudem besorgt, dass der Zusammenhalt der *Comunidades* weiter unterminiert werde; denn die Geschenke gehen an *Comunidades evangélicas*, die nicht Mitglieder von CONAIE oder *Pachakutik* sind.

Bilanz und Perspektiven

Zieht man eine Bilanz der ersten 120 Tage der Regierung Lucio Gutiérrez, dann fällt sie unter den oben analysierten schwierigen Umständen positiv aus. Das gilt vor allem für den Bereich der Wirtschaft, doch auch im politischen Bereich konnte sich die Regierung relativ erfolgreich positionieren. Im Vergleich zu den Eckpunkten des Regierungsprogramms (s. Übersicht) lässt sich feststellen, dass in den ersten drei Monaten viele vorbereitende Schritte durchgeführt wurden, dass aber erst die nächsten Monate zeigen werden, ob die Exekutive in ihrer Umsetzung vorankommt.

Im *Brennpunkt Lateinamerika 22-02* wurden drei Szenarien vorgestellt, die alle drei weiter möglich sind, obwohl bisher das Pendel eher in die optimistische Richtung weist. Danach könnte es der Regierung Gutiérrez gelingen, mit Unterstützung variabler Allianzen im Kongress und der organisierten Zivilgesellschaft, die kurz- bis mittelfristig drängendsten Probleme zu lösen. Das grundlegende Abkommen mit dem IWF wurde erfolgreich verhandelt und geht jetzt in die z.T. recht schwierige Umsetzung: die Einwerbung von weiteren Auslandskrediten und Investitionen hat begonnen, um die Wirtschaft zu reaktivieren und eine Armutsbekämpfung auf breiter Front in Angriff nehmen zu können. Als Rahmenbedingungen sind einerseits eine politisch stabile Kooperation mit dem Partner *Pachakutik* sowie „aushandelbare“ Beziehungen mit den „oppositionellen“ Parteien des Kongresses, den Gewerkschaften und den indigenen Organisationen erforderlich; andererseits sind die Beziehungen zu den USA auf eine finanziell dauerhafte (z.B. für den Stützpunkt Manta) und möglichst unabhängige Grundlage zu stellen, eine Befriedung des Grenzgebietes zu Kolumbien voranzutreiben und die Migration abzubremsen. Gelingt es Gutiérrez, die dafür operativ tauglichen Maßnahmen in die Wege zu leiten, müssten anschließend mittelfristige Reformen aus dem Programm wie z.B. die Förderung der Nahrungsmittelproduktion, der Ausbildung, der Kleinunternehmen

etc. mit dem Ziel umgesetzt werden, um die sozio-ökonomische Situation der breiten Masse durch die Veränderung und die Verbreiterung der Wachstums- und Verteilungsgrundlagen zu verbessern.

Die Kommentatoren in den Medien unterstrichen, dass es noch zu früh sei, um feststellen zu können, ob sich die Regierung mehr in Richtung Konsolidierung oder mehr in Richtung Destabilisierung bewegen wird. Denn die Spielräume der Regierbarkeit sind äußerst gering und werden von denen, die an der Macht sind, leicht überschätzt. Das Feld für die Durchführung wichtiger Maßnahmen der Regierung wird erst noch abgesteckt, aber Tatsache ist, dass ein großer Handlungsbedarf und dass ein Handlungswille zu Veränderungen bestehen.

Gutiérrez ist es in den ersten drei Monaten (zumindest in Ansätzen) gelungen, aufgrund „des geostrategisch geprägten Wohlwollens“ von IWF, Investoren, multilateralen Institutionen und der USA im gemeinsamen Bemühen um demokratische Stabilität in der Andenregion und den Kampf gegen Terror und Drogenkartelle einen starken externen Anker auszulegen. Die interne Stabilität ist Folge des gemeinsamen Regierens mit *Pachakutik*, einer politisch

und sozial außerordentlich wichtigen Bewegung. Das ganz große Kräftemessen mit den einflussreichen wirtschaftlichen und politischen Kräften sowie dem Kongress und den Basisorganisationen hat noch nicht stattgefunden. Die letztlich über „Sein oder Nichtsein“ entscheidende Unterstützung des Militärs konnte bisher gesteuert werden.

Die Regierung (ihre Popularität ist vergleichsweise relativ niedrig) verfügt über ein großes politisches Kapital. Es wurde ihr in demokratischen Wahlen von einer Gesellschaft übertragen, die Stabilität und Veränderungen will. Gutiérrez muss für die Umsetzung dieses Mandats eine schmale Gratwanderung machen, das politische Gleichgewicht ist sehr empfindlich und die Erwartungen auf soziale und politische Veränderungen sind hoch.

Negativ ist zu bewerten, dass die Visionen der Regierung bisher aus einem sehr begrenzten „Familien- und Freundeskreis“ heraus entstehen. Transparenz und Kommunikation sowie Partizipation bedürfen der Verbesserung, um das politische Vertrauen von mehr als 50% der Wähler der Stichwahl nicht leichtfertig zu verspielen: bisher in Ekuador ein schon fast normaler Fehler der Regierenden.

Ekuador: Ausgewählte Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung, Schätzungen und Vorgaben des Internationalen Währungsfonds*

	1999	2000	2001	2002+	2003++	2004++
BIP	-6,3	2,8	5,1	3,0	3,5	6,0
BIP pro Kopf	-8,2	0,9	3,2	1,1	1,6	4,1
Inflation	-25,2	-10,1	22,4	9,4	6,5	4,0
Arbeitslosigkeit (in %)	14,4	14,1	10,4	8,7	k.A.	k.A.
Export	5,9	10,7	-5,0	5,9	0,1	13,6
Erdöl Export	60,3	65,1	-22,2	7,0	-7,2	27,0
Export ohne Erdöl	-9,4	-16,4	11,8	5,1	5,1	5,3
Import	-46,4	24,5	43,6	19,0	3,7	8,1
Leistungsbilanz (Saldo in % BIP)	5,7	6,3	-2,4	-5,0	-5,3	-4,1
Verschuldung staatlich (in % BIP)	101,6	91,4	70,2	59,6	51,7	44,1
- intern	18,7	19,4	15,7	12,8	9,4	7,4
- extern	82,8	72,0	54,5	46,9	42,2	20,8
Schuldendienst (in % BIP)	27,7	28,7	26,5	22,3	22,5	20,8
- Zinsen	21,5	22,9	13,6	10,6	10,6	9,5
- Tilgung	6,2	5,8	12,8	11,7	11,9	11,3
Ausl. Direktinv. Netto (US\$ Mio.)	870	1.180	1.070	1.010	919	1.154
Haushaltssaldo (in % BIP)	-4,6	1,0	-0,5	1,0	1,9	3,6
Nutzung der IWF-Quote (in %)	0,0	37,5	75,0	75,0	100,2	85,1

* Soweit nicht anders bezeichnet: jährliche Veränderung in %. + geschätzt, ++ Ziele.

Quelle: IMF, zitiert in *Latin American Andean Group Report*, 8.4.2003; *Latin American Weekly Report*, 25.3.2003.

Eckpunkte des Regierungsprogramms von Präsident Lucio Gutiérrez

Förderung eines Sozialpaktes mit den wichtigsten organisierten Kräften der Gesellschaft, um die Krise zu bewältigen, Armut abzubauen und soziale Erneuerung durchzusetzen.
Bekämpfung der Korruption durch Rechnungslegung und Kontrolle („4. Gewalt“ des Staates); Bekämpfung der Steuerhinterziehung.
Umschuldung der Auslandskredite ; Stärkung der Konkurrenzfähigkeit, Sanierung des Staatshaushaltes; Dialog über die 2000 eingeführte Dollarisierung .
Erhöhung des Budgets für Gesundheitswesen und Bildung und Reorganisierung von strukturellen Problemen wie z.B. Kapazität der Krankenhäuser oder der „explosiven“ Zunahme der Zahl der Universitäten. Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den sozialen Wohnungsbau . Förderung des Anbaus und der Kommerzialisierung von Grundnahrungsmitteln . Aktive Beschäftigungspolitik in der Landwirtschaft, in Tourismus und Infrastruktur, speziell im Straßenbau.
Schaffung der <i>Agencia de Garantías del Emigrante</i> und der Möglichkeit für die Ekuadorianer im Ausland, mit ihren Ersparnissen etc. zurückzukehren.
Stärkung der Dezentralisierung ; Restrukturierung und Entpolitisierung des Rechtswesens ; Volksbefragung über die Schaffung der „4. Gewalt“ und die Verringerung der Zahl der Kongressabgeordneten; Modernisierung der Staatsunternehmen .
Förderung einer politischen Lösung in Kolumbien zwischen Regierung und Rebellen; mehr Schutz gegen illegale Grenzüberschreitung (Rebellen, Flüchtlinge); Erfüllung des Vertrages mit den USA über den Stützpunkt Manta; Verhandlung einer finanziellen Kompensation.
Dialog über die Rückkehr des Landes in die Organisation Erdöl exportierender Länder (OPEC); Stärkung der Beziehungen zu den Integrationsblöcken , einschließlich der ALCA sowie zu den internationalen Organisationen , einschließlich IWF, Weltbank etc.

Quelle: Zusammengestellt aus *El Comercio, Hoy Online, El Universo*.

Quellen:

Internet-Pressearchiv des IIK („Ibero Digital“):
www.duei.de/iik/
 Latin American Weekly Report; Latin American Andean Group Report, London
 International Monetary Fund 2000/02: Ecuador
www.imf.org
 Minkner-Bünjer, Mechthild 1998: Die „Buca(ram)-Demokratie“ oder Ekuadors langwieriger Weg aus Legitimitäts- und Wirtschaftskrise, in: Lateinamerika. Analysen. Daten. Dokumentation, 37 (2), S. 22-43.

--- 1999: Ekuadors wirtschaftliche Dauerkrise: Scheitert die Regierung Jamil Mahuad?, Brennpunkt Lateinamerika 24-99, Hamburg: IIK.
 --- 2002: Wahlen 2002 in Ekuador oder der Wunsch nach einem integren und entscheidungsstarken Staatspräsidenten, Brennpunkt Lateinamerika 22-02, Hamburg: IIK.
www.gov.ec
www.elcomercio.com
www.eluniverso.com
www.hoy.com
www.elpais.es

Autorennotiz: Mechthild Minkner-Bünjer, Dipl. Kfm. Dipl. Hdl., assoziierte Mitarbeiterin am Institut für Iberoamerika-Kunde. Regionale Schwerpunkte: Andenländer, Zentralamerika, Chile. Thematische Schwerpunkte: Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik der Länder und Entwicklungskooperation, Dezentralisierung, Beschäftigungspolitik und Armutsbekämpfung.
 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: Wolfgang Bauchhenß und Ditta Kloth.

Bezugsbedingungen: €61,50 p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); €46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); €31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von €15,30 erhoben. Einzelausgaben kosten €3,10 (für Studierende €2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis 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.duei.de/iik>