

Ecuador

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,4 / Marktwirtschaft: 2,7)		6,1	Ergebnis Management-Index		4,6
Politisches System	präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	12,6 Mio.	
Wahlbeteiligung	71,12 % (Präsidentensch. - u. Parlamentswahl 2002)		BIP p. c. (\$, PPP)	3.280	
Frauenanteil im Parlament	16 %		Arbeitslosenquote	14 % (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	2,3 %		HDI	0,731	
Größte ethnische Minderheit	25 %		UN-Education Index	0,85	
			Gini-Index	43,7 (1995)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Der Untersuchungszeitraum des vorliegenden Gutachtens fällt weitgehend in zwei Regierungsperioden: die des 1998 in vorgezogenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen gewählten Jamil Mahuad, der dann allerdings im Gefolge massiver sozialer Proteste im Januar 2000, lange vor dem Ende seiner eigentlichen Amtszeit, gestürzt wurde, und die seines Nachfolgers und ehemaligen Vizepräsidenten Gustavo Noboa, der sein Amt im Januar 2003 an den im November 2002 neu gewählten Präsidenten Lucio Gutiérrez übergeben hat.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der letzten fünf Jahre (1998-2003) kommt zu dem Ergebnis, dass bei der absoluten Zielverwirklichung eine Stagnation der Entwicklung zu verzeichnen ist. Angesichts der zum Teil äußerst schwierigen wirtschaftlichen Umstände, unter denen die relevanten Akteure die Transformation weiter konsolidieren mussten, ist der Prozess jedoch insgesamt als Managementenerfolg zu werten, da bisher eine Wiederkehr autoritärer Tendenzen verhindert werden konnte.

Obwohl eine Festigung einiger Leistungskriterien, insbesondere im Bereich der Partizipation breiter Bevölkerungsschichten in politischen Entscheidungsprozessen, erreicht werden konnte, sind weiterhin Lücken zu verzeichnen, vor allem auf den Gebieten Rechtsstaatlichkeit und Stabilisierung demokratischer Repräsentations- und Einstellungsmuster der Bürger sowie vor allem der Sicherung nachhaltiger ökonomischer Entwicklung. Soziale Exklusion breiter Bevölkerungsschichten und soziale Ungleichheit sind zentrale Faktoren für politische Instabilität. Vor

allein die Bewältigung dieser Faktoren wird zukünftig im Mittelpunkt des Konsolidierungsprozesses stehen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der Übergang Ecuadors von einer Militärdiktatur zu einem demokratischen Regierungssystem erfolgte bereits 1979. Ecuador ist damit eines jener Länder, die von der dritten großen Demokratisierungswelle Lateinamerikas Ende der 70er Jahre erfasst wurden. Seither regieren zwar durch allgemeine Wahlen legitimierte Regimes, dennoch ist bislang keine dauerhafte demokratische Stabilität eingetreten, und Bemühungen, die demokratischen Grundlagen des Systems zu konsolidieren, standen im Mittelpunkt. Der ecuadorianische Transitionsprozess fand auf der Basis einer Übereinkunft zwischen den auf Öffnung bedachten Sektoren innerhalb der Militärs und zivilen Reformern statt. Das Problem der Transition bestand darin, dass mächtige Sektoren der Gesellschaft aus dem konservativen und liberalen Lager, aber auch aus anderen Teilen der Gesellschaft, sich ihr widersetzen und so von der zukünftigen Politikgestaltung ausgeschlossen wurden.

Die politischen Allianzen, die in der Folge die zivilen Regierungen stellten, waren schließlich auch zu schwach, um die Transitionsgegner in die neue politische Ordnung integrieren zu können. Jene sich aus dem Demokratisierungsprozess selbst ausschließende Gruppe besaß jedoch weiterhin beträchtlichen Einfluss und erlangte fünf Jahre nach Beginn des Transitionsprozesses sogar die Präsidentschaft des Landes. Von dort aus versuchte sie, eine der wesentlichen Übereinkünfte der Transition zu unterlaufen: nämlich die politische Partizipation via Parteien, indem sie politische Partizipation so genannter *Independientes* (Unabhängiger) verfassungsmäßig verankerte.

Insgesamt wurde eine breite Zustimmung innerhalb der politischen Klasse über den Demokratisierungsprozess und seine Regeln verfehlt, die ein Teil der politischen Akteure nicht als die ihren begriffen. Die Transition erzielte somit insgesamt keinen Konsens über die Mechanismen der Zuweisung und Verteilung von politischer Macht, was langfristig die Konsolidierung, Legitimität und Dauerhaftigkeit des demokratischen Modells beeinträchtigt hat. Seit der Transition hatte sich ein Widerspruch zwischen politischer Partizipation und Repräsentation entwickelt: Die Parteien besaßen zwar das Monopol politischer Partizipation, es gelang ihnen jedoch nicht, sich gesellschaftlich so zu verankern, dass sie ihrer Re-

präsentationsfunktion hätten gerecht werden können. Deshalb büßten sie rasch an Legitimität ein.

Der ecuadorianische Demokratisierungsprozess vollzog sich vor dem Hintergrund einer dauerhaften und tief greifenden Wirtschaftskrise, in deren Kontext die Verelendung breiter Bevölkerungsschichten nicht gemindert, sondern eher beschleunigt wurde. Die Konsequenz war eine Delegitimierung des demokratischen Modells, das in der Wahrnehmung großer Teile der Bevölkerung nicht in der Lage war, die dringlichsten wirtschaftlichen Probleme zu lösen. Die Wirtschaftskrise hat zu einer beträchtlichen Reduzierung der materiellen, der Humanressourcen aber auch der Machtressourcen geführt, deren Kontrolle dem Staat zunehmend entglitt.

Darüber hinaus tauchten mit der Wirtschaftskrise internationale Finanzorganisationen als politische Akteure in der nationalen politischen Szene auf, die sozusagen unter spezifischen Voraussetzungen am politischen Geschehen teilnahmen; es war praktisch kein Raum vorhanden, ihre Bedingungen und Entscheidungen zu diskutieren oder in Frage zu stellen. Die Legitimierung des demokratischen Modells wurde dadurch keineswegs gestärkt. 23 Jahre nach dem formalen Übergang zur Demokratie ist innerhalb der Bevölkerung die Illusion dem Misstrauen gegenüber dem demokratischen System gewichen.

Die *marktwirtschaftliche Transformation* Ecuadors beinhaltete wie in den meisten anderen südamerikanischen Ländern die Abkehr vom überkommenen, für Lateinamerika ab den 30er Jahren typischen Entwicklungsmodell der importsubstituierenden Industrialisierung. Das bedeutet, dass mit dem Übergang zur Demokratie zwar marktwirtschaftliche Strukturen existierten, aber der Binnenmarkt relativ abgeschottet und reguliert sowie der öffentliche Sektor stark ausgeweitet war. In Ecuador war dies unter anderem das Resultat des Erdölbooms, der Anfang der 70er Jahre unter der Militärherrschaft einsetzte aber nicht zu einer konsistenten und tragfähigen Wirtschaftspolitik genutzt wurde. Vielmehr sorgten die überzogenen Entwicklungspläne der Militärs auch in Ecuador für wachsende makroökonomische Ungleichgewichte, insbesondere für steigende Haushaltsdefizite und eine explodierende staatliche und private Verschuldung.

Die Verschuldungskrise zu Beginn der 80er Jahre legte die Brüchigkeit dieses Entwicklungsmodells offen. In den folgenden zehn Jahren bemühten sich die Regierungen Hurtado, Febres Cordero und Borja mit sehr wechselhaftem, insgesamt aber bescheidenem Erfolg, die ecuadorianische Volkswirtschaft zu stabilisieren,

wobei zunehmend die Anpassungsimperative des IWF die wirtschaftspolitischen Maßnahmen bestimmten. Auch im Verlauf der 90er Jahre konnte unter den teils chaotischen Regierungen keine grundlegende Stabilisierung erzielt werden. 1998, also mit Beginn des Untersuchungszeitraums, steuerte Ecuador erneut auf eine Fundamentalkrise zu, die nicht nur das Management der politischen Eliten, sondern das demokratische politische System insgesamt einer schweren Belastungsprobe aussetzte.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Ecuador hat bei der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen weiterhin in den Bereichen politische Repräsentation und Rechtsstaatlichkeit. Bei der demokratischen Stabilität ist eine rückläufige Entwicklung einzelner Indikatoren zu erkennen. In Krisensituationen etwa, wie bei der Absetzung des Ex-Präsidenten Bucaram oder beim Staatsstreich gegen Ex-Präsident Mahuad, werden die demokratischen Spielregeln nicht eingehalten. Bislang ist aber kein systembedrohendes Niveau erreicht.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) Staatlichkeit: Über die nationale Staatlichkeit besteht Klarheit, und man kann hinreichend differenzierte und etablierte Machtstrukturen ausmachen. Es existieren so gut wie keine Beeinträchtigungen des staatlichen Gewaltmonopols. Lediglich im Grenzgebiet zu Kolumbien, im Norden des Landes, funktioniert das staatliche Gewaltmonopol in den letzten Jahren nur unvollkommen, bedingt durch die grenzüberschreitenden Auswirkungen des innerkolumbianischen Konfliktes. Dennoch bedeutet dies keine ernsthafte Bedrohung der Staatlichkeit. Vielmehr hat die staatliche Präsenz in Form von Verstärkung staatlicher Sicherheitskräfte in der Region in den letzten Jahren zugenommen. Es sind jedoch radikale Sektoren innerhalb der indigenen Bewegung auszumachen, die den Staat in seiner jetzigen Form anfechten.

Darüber hinaus hat die Diskussion um die Dezentralisierung beziehungsweise Regionalisierung des Landes in den letzten Jahren zu einem Nachdenken über

einen Wandel des bisherigen staatlichen Systems geführt. Gleichwohl ist der Staat auf dem gesamten Staatsgebiet mit grundlegender Infrastruktur präsent, sie funktioniert jedoch häufig nur mangelhaft. Letzteres betrifft insbesondere die Verwaltungseinrichtungen, aber zum Teil auch die Rechtsprechung und die Durchsetzung politischer Entscheidungen. Mittlerweile besitzen alle Bürger formal das gleiche Staatsbürgerrecht, und die überwiegende Zahl der Bevölkerung erkennt grundsätzlich die Staatsverfassung an. Die indigene Bevölkerung Ecuadors war jedoch während der spanischen Kolonialzeit und auch danach ethnisch diskriminiert und von jeglicher politischer Entscheidungsfindung ausgeschlossen. Erst durch massive Land-Stadt-Migration und die ethnische „Vermischung“ ist dieses Modell einer ethnischen Hierarchisierung obsolet geworden. Überreste ethnischer Diskriminierung beim Zugang zu den staatlichen Ressourcen sind jedoch auch weiterhin latent vorhanden. Staat und Kirche sind getrennt, und religiöse Dogmen besitzen keinen nennenswerten Einfluss auf Politik und Recht.

(2) *Politische Partizipation*: Die Bevölkerung bestimmt die Herrschaftsträger und verfügt über weitere politische Freiheiten. Es gibt keinerlei Einschränkungen freier und fairer Wahlen. Die gewählten Herrschaftsträger verfügen vollständig über die Regierungsgewalt. Politische Enklaven in den Händen der Militärs existieren seit der Transition nicht mehr. Die Versammlungs- und Assoziationsfreiheit gilt uneingeschränkt, das heißt, unabhängige politische und/oder zivilgesellschaftliche Gruppen können sich frei bilden und versammeln. Von einer ethnischen Mobilisierung kann insoweit gesprochen werden, als die indigene Bewegung Ecuadors, die sich auf einen ethnischen Diskurs beruft, in den letzten Jahren als politischer Akteur immer mehr an Bedeutung gewonnen und sich in der politischen Landschaft dauerhaft etabliert hat. Beschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit gibt es keine, Bürger, Organisationen und Medien können ihre Meinung frei äußern.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die formale Unabhängigkeit und wechselseitige Kontrolle der staatlichen Gewalten sind weitgehend gewährleistet, und es gibt kaum Einschränkungen der Gewaltenteilung in ihren Grundfunktionen. Dennoch sind Defizite auszumachen: So ist die Beziehung zwischen Legislative und Exekutive permanent gespannt, d. h., es existiert ein latenter weil strukturell angelegter politischer Konflikt zwischen Kongress und Exekutive. Dies führt immer wieder zu Blockaden der Exekutive durch die Legislative. Auch die Unabhängigkeit der Justiz wird zuweilen von der „informellen“ Einflussnahme seitens der Legislative unterlaufen, insbesondere im Zusammenhang mit Politikern anhängigen Verfahren. Die Exekutive sowie die politischen Parteien versuchen ihrerseits häufig, im

Zusammenhang mit der Ernennung von Richtern Einfluss auf die Justiz zu nehmen. Die Justiz ist somit zwar professionell ausdifferenziert und operiert relativ unabhängig, ist aber partiell in ihrer Funktionsweise durch Korruption und politische Einflussnahme eingeschränkt.

Darüber hinaus können ethnischer und sozioökonomischer Status der Bürger ihre Behandlung seitens der Justiz beeinflussen. Dies führt jedoch nicht zu einer generellen Aushebelung der richterlichen Kontroll- und Prüfungstätigkeit. Von der Bevölkerung wird die politische und bürokratische Korruption als hoch eingestuft, und ihre Bekämpfung gilt allgemein als eines der dringlichsten Probleme. Trotzdem ist die Korruption eine in allen Gesellschaftsteilen angewandte soziale Praxis. Korruption wird in der Regel strafrechtlich verfolgt, korrupte Mandatsträger finden jedoch auch politische, rechtliche und verfahrensmäßige Schlupflöcher vor. Im Zusammenhang mit den bürgerlichen Freiheitsrechten gibt es keine Einschränkungen.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen arbeiten im Kern stabil, es entstehen jedoch bisweilen Reibungsverluste im Zusammenspiel mit den Institutionen. Zu Einschränkungen in der institutionellen Effizienz kommt es bei sich gegenseitig blockierenden Mehrheiten in Regierung und Parlament. Die beständigen Bestrebungen seitens der politischen Mandatsträger, die Verfassung des Landes zu reformieren und die demokratischen Institutionen zu instrumentalisieren, führen zu einer negativen Wahrnehmung der Institutionen seitens der Bevölkerung. Grundsätzlich werden jedoch die demokratischen Institutionen von den relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren als legitim angesehen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Das Parteiensystem weist einen hohen Grad organisatorischer Instabilität sowie einen relativ hohen Fragmentierungsgrad auf. Seit der Transition im Jahr 1979 konnte sich dergestalt noch immer kein vollständig stabiles, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem etablieren. Auch die geringen programmatischen Fähigkeiten, die stark personalistischen und klientelistischen Tendenzen sowie die teilweise regionalistische Ausrichtung der Parteien tragen zu ihrer relativ geringen sozialen Verankerung auf nationaler Ebene und ihrer latenten Instabilität bei. Kurzfristigkeit und Fragilität politischer Allianzen waren deshalb während aller Regierungsphasen seit der politischen Tran-

sition an der Tagesordnung und noch immer charakteristisch für die politische Landschaft Ecuadors. Die Wählervolatilität ist auch weiterhin relativ hoch.

Die Interessengruppenlandschaft Ecuadors ist relativ wenig ausdifferenziert, und nur bestimmte soziale Gruppen verfügen über eine funktionale Interessenrepräsentation. Hierzu zählen allen voran die Unternehmerverbände, während die Gewerkschaften stark an Einfluss eingebüßt haben und nur noch von untergeordneter Bedeutung sind. Wichtige gesellschaftliche Interessen sind somit unterrepräsentiert, und das System der Interessengruppen wird von relativ wenigen Akteuren dominiert. Erst in den letzten Jahren werden auch breitere gesellschaftliche Interessen vertreten und dringen in das politische System vor. So haben sich aus der Zivilgesellschaft seit Mitte der 90er Jahre zunehmend bis dahin unterrepräsentierte Segmente der Gesellschaft als funktionale Interessenrepräsentationen innerhalb des politischen Systems verankert (z. B. die zentrale indigene Interessenvertretung, aber auch die organisierten sozialen Bewegungen).

Parallel dazu haben diese Organisationen stetig an gesellschaftlicher Anerkennung und Einfluss gewonnen. Insgesamt existiert ein heterogenes Geflecht autonomer, selbstorganisierter Gruppen, und die Bedeutung des Sozialkapitals für die gesellschaftliche Entwicklung ist enorm. Trotz der positiven Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Organisationsdynamik in den letzten Jahren und der dadurch geschaffenen Vertiefung der demokratischen Einstellungen innerhalb der ecuadorianischen Gesellschaft haben die Demokratiezufriedenheit und das Vertrauen der Bürger in die demokratischen Institutionen eher abgenommen und liegen in einem mittleren Bereich von 50-70%.

3.2. Marktwirtschaft

Ecuador verzeichnete in den Jahren 1998 bis 2000 seine schlimmste Wirtschaftskrise im 20. Jahrhundert. Auslöser war die Kombination einer krisenanfälligen Ausgangssituation der ecuadorianischen Wirtschaft Mitte der 90er Jahre mit wirtschaftspolitischen Fehlentscheidungen sowie negativen externen Einflüssen (durch das Klimaphänomen El Niño hervorgerufene Überschwemmungen Ende 1997, die besonders die Landwirtschaft der Küstenregion trafen, der Rückzug der Investoren und Kreditgeber während der Asien-, Russland- und Brasilienkrise 1998/1999 auch aus Ecuador sowie ein starker Verfall des Erdölpreises auf dem Weltmarkt 1998, der zu sinkenden Exporteinnahmen führte). Die Liberalisierung

des ecuadorianischen Finanzmarktes hat zudem seit Mitte der 90er Jahre zu einer lang anhaltenden Finanzkrise geführt.

Die Abhängigkeit von Primärgüterexporten und dort insbesondere von wenigen preisvolatilen Produkten machen Ecuador insgesamt besonders anfällig gegenüber externen Einflüssen. Die ecuadorianische Ökonomie verzeichnete bis Ende des Jahres 1999 eine Reduktion des BIP um 7,5%, konnte sich jedoch in den Jahren danach wieder erholen.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein relativ niedriges Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand, gemessen am HDI, ermöglicht bei weitem nicht allen Bürgern einen hinreichenden Zugriff auf die grundlegenden Ressourcen. Soziale Exklusionen durch Armut, Bildung, ethnische oder geschlechtsspezifische Zugehörigkeit sind quantitativ und qualitativ deutlich ausgeprägt und teilweise strukturell verfestigt. Eine hohe Armutsquote und zum Teil extreme soziale Disparitäten und Ungleichheiten in der Einkommensverteilung kennzeichnen die soziale Realität Ecuadors. Die extreme Wirtschaftskrise, die, im Rahmen des zugrunde gelegten zeitlichen Rahmens, vor allem zwischen 1998 und 2000 die Entwicklung bestimmt hat, sowie darüber hinaus die Strukturanpassungsmaßnahmen und die Währungs-umstellung im Jahr 2000 haben die sozialen Disparitäten zusätzlich verschärft.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Monopol- und Oligopolbildung werden jedoch nicht vollständig konsistent kontrolliert. Die existierende Kartellgesetzgebung wird nicht immer einheitlich und überparteilich angewendet. Der Außenhandel ist weitestgehend liberalisiert, und es existieren keine grundsätzlichen staatlichen Interventionen in den Freihandel. Das Bankensystem und der Kapitalmarkt sind allerdings wenig ausdifferenziert und wettbewerbsfähig sowie ohne hinreichende Regelung. Die Probleme des Bankensystems waren daher auch der sichtbarste Ausdruck der schweren Wirtschaftskrise Ende der 90er Jahre, als die Anzahl der Bankinsolvenzen enorm anstieg. Nach einer ersten Phase der erfolglosen Banksanierung über die Konzession zusätzlicher Kredite an gefährdete Privatbanken durch die Zentralbank einigten sich Ende

1998 Exekutive und Legislative auf eine universelle Einlagengarantie und die Gründung einer Einlagensicherungsagentur.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Nachdem im Januar 2000 der damalige Präsident Jamil Mahuad die Dollarisierung Ecuadors verkündet hatte, wurde der US-Dollar innerhalb von sechs Monaten zum einzig gültigen Zahlungsmittel des Landes und löste am 10. September 2000 den Sucre als Landeswährung ab. Die Regierung Mahuad sah darin den einzigen Weg, um eine drohende Hyperinflation zu verhindern. Die Ausweitung der Finanz- und Bankenkrise zur allgemeinen Wirtschaftskrise war die zentrale Dimension jenes Prozesses, der zur Dollarisierung Ecuadors geführt hatte. Die Dollarisierung wiederum bewirkte beträchtliche Preissteigerungen, die den Binnenmarkt destabilisierten, die Produktionskosten erhöhten und damit die Konkurrenzfähigkeit der ecuadorianischen Wirtschaft insgesamt beeinträchtigten.

Inflationskontrolle und angemessene Wechselkurspolitik sind zwar anerkannte wirtschaftspolitische Ziele, sind aber im Zeitverlauf nicht konsistent und institutionell nicht hinreichend abgesichert. Trotz diverser Anpassungs- und Umschulungsprogramme blieb die externe Staatsverschuldung während der gesamten 90er Jahre auf kontinuierlich hohem Niveau. Zu Beginn des Jahres 1998 belief sich die externe Verschuldung Ecuadors auf 77% des BIP und 250% der Exporte. Die übermäßige Kreditaufnahme in US-Dollar ohne Kalkulation der entsprechenden Risiken stellte sich im Zuge der Krise zunehmend als Problem heraus. Ein weiteres Problemfeld bildet die unzureichende Regulierung des Finanzsystems bei gleichzeitiger zunehmender Integration in den Weltfinanzmarkt. Somit kann eine kontinuierliche staatliche Stabilitätspolitik nur sehr eingeschränkt konstatiert werden, und es bestehen erhebliche Performanzprobleme.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und Eigentumserwerb sind ausreichend definiert, doch gibt es aufgrund der Schwäche des Rechtsstaates – Ineffizienz und Intransparenz des Justizsystems, Korruption – Probleme bei der effektiven Durchsetzung der Eigentumsrechte. Privatwirtschaftliche Unternehmen stellen das Rückgrat der Volkswirtschaft dar, daneben existieren aber weiterhin in geringerem Umfang staatliche Unternehmen.

3.2.5. Welfare Regime

Eine staatliche Wohlfahrts- und Sozialpolitik ist in Ecuador praktisch inexistent. Aufgrund fehlender Ressourcen haben die unterschiedlichen Regierungen zwar kurzfristige Sozialprogramme, nicht aber ein Sozialsystem aufgebaut. Soziale Netze sind partiell gut ausgebaut, decken jedoch nicht alle Risiken für alle Bevölkerungsschichten ab; Armutsriskien für bedeutende Teile der Bevölkerung bleiben bestehen. Die Gesellschaft ist sozial, ethnisch und regional sehr heterogen. Staatliche Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede existieren nicht.

Als wichtiges Element sozialer Sicherung, insbesondere in den ärmeren und indigenen Segmenten der Gesellschaft, funktioniert dagegen die Einbindung der Individuen und Gruppen in soziale, auf gemeinsamer Herkunft basierende und ethnische Netzwerke. Der Aufbau eines staatlichen Sozialversicherungssystems in den Bereichen Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit wäre sicherlich notwendig und wünschenswert. Beschäftigungspolitische Maßnahmen zur Integration arbeitslos gewordener Arbeitnehmer sind de facto nicht vorhanden. Frauen sind hinsichtlich des Zugangs zu Bildung und öffentlichen Ämtern benachteiligt.

3.2.6. Leistungsstärke

Das Wachstum des BIP (per capita) ist außerordentlich niedrig und geht mit weiteren negativen makroökonomischen Daten einher, deren Kontrolle insgesamt wenig gesichert erscheint. Das Beschäftigungsniveau ist ebenfalls konstant niedrig, obwohl sich die Lage in den letzten beiden Jahren, bedingt durch die massive internationale Migration der ecuadorianischen Bevölkerung, etwas entspannt hat. Trotz der Dollarisierung und der damit erwarteten Preisstabilität und wirtschaftlichen Belebung waren die Effekte der Währungsumstellung eher kontraproduktiv: Die Preisstabilität bleibt weiterhin gering, die Haushaltsbilanz ist ungünstig, es ist ein mangelndes Haushaltsgleichgewicht zu konstatieren und die Verschuldung steigt. Importe haben weitgehend die einheimischen Produkte verdrängt, und mit dem Dollar sind die hohen internationalen Risikoaufschläge importiert worden, wodurch sich die Produktionskredite extrem verteuert haben. Einheimische Unternehmen gehen reihenweise Konkurs, und die Arbeitslosigkeit steigt.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologisch verträgliches Wachstum findet nur punktuell Berücksichtigung und ist institutionell kaum verankert. Insbesondere im amazonischen Tiefland, wo seit Beginn der 70er Jahre die Erdölförderung eine bedeutende Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung Ecuadors spielt, sind die negativen ökologischen Begleiterscheinungen enorm. Das Umweltbewusstsein ist in den letzten Jahren vor allem aufgrund der Gegebenheiten im amazonischen Tiefland gewachsen.

Einrichtungen für Bildung, Ausbildung, Forschung und Entwicklung sind zwar in bedeutenden Segmenten vorhanden, stellen sich insgesamt jedoch sehr heterogen dar, und es sind deutliche Defizite in Forschung und Entwicklung auszumachen. Quantitativ und qualitativ sind die Investitionen in Bildung und Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung eher als niedrig einzustufen. Dementsprechend existieren auch keinerlei Fördermechanismen für Frauen, Behinderte und sozial Schwache.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaat haben sich seit der Transition auf ihrem vorhandenen Qualitätsniveau gehalten. Der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat sich nicht wesentlich verändert. Während des Untersuchungszeitraums waren allerdings die Kriterien öffentliche Sicherheit und Ordnung, staatliches Gewaltmonopol, leistungsfähiges Verwaltungssystem und Arbeitsfähigkeit der Gerichte zum Teil denkbar ungünstig. Insbesondere der Putschversuch durch Mitglieder der mittleren militärischen Ränge zusammen mit Vertretern der indigenen Bauernbewegung im Januar 2000, als zwischenzeitlicher Kulminationspunkt einer lang anhaltenden politischen und wirtschaftlichen Krise, hat die Stabilität des demokratischen Systems in Frage gestellt.

Während die wechselseitige Kontroll- und Kompetenzabgrenzung zwischen Regierung, Parlament und Judikative auch weiterhin mit geringen Defiziten funktioniert, gibt es bei den bürgerlichen Freiheitsrechten und der freien Meinungsäußerung keine Einschränkungen. Bei der Korruptionsbekämpfung sind de facto bis-

lang (wenn überhaupt) noch sehr wenige Fortschritte erzielt worden. Zusammen mit der wirtschaftlichen Krisenentwicklung bleibt die von der ecuadorianischen Bevölkerung innerhalb der politischen Klasse mehrheitlich als hochgradig wahrgenommene Korruption damit als Hauptfaktor für politische Destabilisierung bestehen.

Umfragewerte zeigen für den Untersuchungszeitraum eine zunehmende Unzufriedenheit mit dem politischen System. Das ecuadorianische Parteiensystem zeichnet sich mittlerweile durch ein sehr breites Spektrum aus, in dem alle Richtungen vertreten sind. Die Entwicklung der politischen und gesellschaftlichen Integrationsleistung der etablierten Parteien ist jedoch regressiv. Die Parteienbindung der Spitzenkandidaten ist auch weiterhin schwach (wie traditionell in Ecuador), ebenso wie die parteipolitische Verwurzelung der Bevölkerung. Dagegen haben neue politische Akteure aus der Zivilgesellschaft während des Untersuchungszeitraums immer mehr an Einfluss gewonnen, die bislang unterprivilegierte soziale und ethnische Segmente der Gesellschaft vertreten. So ist mit dem Beginn der Präsidentschaft von Lucio Gutiérrez im Januar 2003 erstmals die erst vor kurzer Zeit gegründete indigene politische Partei Pachakutic mit in der Regierungsverantwortung.

(2) *Marktwirtschaft*: Der Entwicklungsstand des Landes hat sich in den letzten fünf Jahren nicht wesentlich verändert (s. Tabelle zur Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren). Die makroökonomischen Rahmendaten dagegen waren zum Teil erheblichen Schwankungen ausgesetzt. Der Gini-Index zeigt unverändert hohe Einkommensdisparitäten an.

Auch die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich nicht wesentlich verändert. Die schlechte Wirtschaftsleistung Ecuadors im Jahr 1998 ist auf die unausgewogene volkswirtschaftliche Politik wie auch auf äußere und klimatische Schocks zurückzuführen. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung innerhalb des Untersuchungszeitraums hat sich nach der extremen Krise (1999 und 2000) in den Jahren 2001 und 2002 quantitativ bzw. qualitativ wieder etwas erholt. Nach einem Rückgang des BIP um 7,5% im Jahr 1999 konnten 2000 und 2001 wieder deutliche Zuwächse erzielt werden. Dennoch hat die Dollarisierung die wirtschaftliche Binnensituation tendenziell weiter verschlechtert.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,722	0,701	0,57	0,85	1.520

2001	0,731	0,716	0,58	0,85	3.280
------	-------	-------	------	------	-------

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 2002.

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000, 2003

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002 (2/4)
Wachstum des BIP in %	0,6	-7,5	2,0	5,6	2,0
Außenhandel					
Export in Milliarden US\$	1,3	5,2	5,8	4,4	4,5
Import in Milliarden US\$	2,2	4,0	4,6	4,2	4,4
Inflation in % (CPI)	7,7	60,7	91,0	22,4	10,4
Arbeitslosigkeit in %	n.a.	n.a.	14,%	10,4	8,7
Haushaltsdefizit in % des BIP	n.a.	n.a.	2,5	n.a.	-8,4
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-2,2	1,0	1,4	-0,9	-0,7

Quellen: Lateinamerika-Jahrbuch (2002), wirtschaftliche Kennziffern; Banco Central del Ecuador <<http://www.bce.fin.ec/>> [accessed 04/03/2003]; Dresdner Bank Lateinamerika <http://www.dbla.com/meta/pub_download/publikationen/spotlight_02_12.pdf> [accessed 04/03/2003].

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Der Schwierigkeitsgrad der Transformation beziehungsweise Konsolidierung während der zu bewertenden Periode ist verhältnismäßig hoch einzustufen, da das relativ niedrige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau sowie soziale und ethnische Auseinandersetzungen und eine wenig effiziente Staatsadministration während eines großen Teils des Bewertungszeitraums schlechte Rahmenbedingungen für die Weiterführung der demokratischen und marktwirtschaftlichen Konsolidierung bot.

Insbesondere in den Jahren 1999 und 2000 hatte sich die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung dramatisch verschlechtert. Prozesse politischer Entscheidungsfindung gestalten sich aufgrund der Diversität der sozialen Akteure äußerst schwierig. Die Verschiedenheit der politischen Parteien und Bewegungen, die wiederum auf die Unterschiedlichkeit der politischen Identitäten im Land zurückzuführen ist, lässt nur sehr schwer parlamentarische Mehrheiten für die Verabschiedung von Gesetzen zu. Ein Basiskonsens über Demokratie und die grundlegenden demokratischen Spielregeln bestand bereits vor dem Bewertungszeitraum. Die Vertiefung des demokratischen Konsolidierungsprozesses wurde je-

doch durch die teilweise katastrophale Wirtschaftsentwicklung erheblich erschwert und konnte nicht erreicht werden.

5.2. Zielsicherheit

Die Regierungen Mahuad und Noboa, die sich während des Bewertungszeitraums im Amt befanden, verfolgten neben dem politischen Management aktueller Probleme auch langfristig orientierte Ziele, stellten diese aber häufig gegenüber kurzfristigen politischen Nutzenerwägungen zurück. So war das Handeln der Regierungen vor allem vom Bestreben nach der Eindämmung des wirtschaftlichen und finanziellen Chaos geprägt, das durch den Kollaps des Bankensystems entstanden war, und hatte mithin eher eine reagierende denn eine aktive Ausrichtung.

1998 standen vorwiegend Bemühungen im Mittelpunkt, die Demokratie mittels der Ausarbeitung einer neuen Verfassung und vorgezogener Präsidentschafts- und Parlamentswahlen (nachdem Fabián Alarcón nach dem skandalösen Abtritt des Ex-Präsidenten Bucaram nur kommissarisch als Interimspräsident fungiert hatte) auf eine festere demokratische Grundlage zu stellen sowie den Grenzkonflikt mit Peru definitiv zu lösen. Eine verfassungsgebende Versammlung entschied, das präsidentiale System zu stärken und die parteipolitische Kohäsion im Parlament attraktiver zu gestalten, um die Regierbarkeit des Landes insgesamt zu verbessern.

Das Jahr 1999 wurde weitgehend von politischen Auseinandersetzungen um die Wirtschaftspolitik (besonders die Währungspolitik) zwischen dem damaligen Präsidenten Mahuad und dem Kongress geprägt. Die Zielgerichtetheit der Regierung Mahuad konzentrierte sich daher in erster Linie auf die Eindämmung der desolaten wirtschaftlichen Situation sowie des äußerst explosiven sozialen Klimas. Diese Situation setzte sich auch im Jahr 2000 fort und bestimmte zwangsläufig die Zielorientierung der Regierungspolitik, die somit eher kurzfristig angelegt war. Die Dollarisierung sollte zwar zu langfristiger wirtschaftlicher Stabilisierung beitragen, konnte dieses Ziel jedoch bislang nicht erreichen. Reformpolitisch wurden von beiden Regierungen insbesondere die wirtschaftliche Strukturanpassung und die politisch-administrative Dezentralisierung in Angriff genommen.

Die Regierungspolitik Ecuadors seit seiner demokratischen Transition 1979 gewährleistet im Allgemeinen eine grundsätzliche Erwartungssicherheit für Leben, Recht und Wirtschaft. Sie ist jedoch anfällig gegenüber überraschenden Wenden und Kurswechseln. Die zeigte sich insbesondere während der extremen und

hauptsächlich von externen Einflüssen hervorgerufenen Wirtschaftskrise zwischen Ende 1998 und 2000, die durch Naturkatastrophen (El Niño, Vulkanausbrüche) zusätzlich verschärft wurde. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure müssen daher mit politisch verursachten Unsicherheiten rechnen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt einige der verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen nicht immer in effizienter Weise. Sie realisiert nur einen Teil der angekündigten Reformvorhaben und kann ihre eigenen Planungen häufig nicht einhalten. Staatliche Ressourcen werden oft durch die Korruption seiner Funktionäre sowie durch die Verteilung an unterschiedliche politische Sektoren für den Erhalt politischer Unterstützung verschwendet. Die von der Regierung bereitgestellten öffentlichen Dienstleistungen ermöglichen nur teilweise Entwicklungsfortschritte.

Die Nutzung der Ressourcen, die aus den Privatisierungsprozessen des Öl-, Minen-, Kommunikations- und Dienstleistungssektors gewonnen worden sind, ist bislang immer noch weitgehend unklar. Nach den bisherigen Erfahrungen ist jedoch eine effiziente und zielsichere Nutzung dieser Ressourcen kaum zu erwarten. Einige Integritätsmechanismen sind wirksam, andere dagegen funktionieren nicht. Beide Regierungen während des Untersuchungszeitraums bemühten sich nicht sonderlich, die fehlenden Integritätsmechanismen einzurichten. Die politische Elite bezieht kulturelle Erbschaften sowie die ethnische Differenzierung des Landes nicht hinreichend in die politische Kommunikation und Gestaltung ihrer Reformpolitik ein. Die Reformen drohen oftmals an ethnisch-kulturell begründeten Gegensätzen oder Widersprüchen zu scheitern.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die führenden politischen Akteure reagieren auf Fehlschläge und Politikversagen zwar mit Veränderungen, diese fallen allerdings meist so marginal aus, dass ihre Politik in eingefahrenen Routinen verhaftet bleibt. Lernvorgänge erreichen nicht die Wissensbasis oder den kognitiven Rahmen der Politik. Die Regierung besitzt nur teilweise die ausreichende politische Autorität, um notwendige Reformen einzuleiten beziehungsweise umzusetzen. Die Regierung berücksichtigt zwar allokativer Effekte ihrer Politik, unternimmt jedoch kaum Anstrengungen, um die allokativer Effizienz der Märkte zu verbessern. So war die wirtschaftspolitische

Ausrichtung und die Gestaltung der ökonomischen Transformation während des Beobachtungszeitraums weder umsichtig noch klug.

Wirtschaftspolitische Entscheidungen der Regierung haben im Jahr 1999 das Land geschwächt, sodass es eine Schrumpfung des Bruttosozialprodukts um 7,5%, eine Inflation von über 60% und eine Entwertung der ecuadorianischen Währung von ungefähr 200% hinnehmen musste. Die politischen Akteure erkennen zwar ihren eigenen Handlungsspielraum, nutzen gegebene Entwicklungschancen aber nicht. Zuweilen erkennen die Akteure zwar ihre Entwicklungschancen, überschätzen jedoch ihren Handlungsspielraum, sodass die Reformpolitik nach kurzer Zeit durch politische Widerstände blockiert wird. Letzteres ist in Ecuador zweifellos häufiger der Fall. Die Gestaltungsfähigkeit der Regierung für innenpolitische Reformen ist durch die häufig wechselnden Mehrheitsverhältnisse im Parlament, geringe Konsensbereitschaft und Korruptionsskandale innerhalb der politischen Klasse erheblich eingeschränkt.

5.5. Konsensbildung

Die wichtigen politischen Akteure stimmen in den beiden Zielen, Marktwirtschaft und Demokratie, im Wesentlichen überein. Unterschiede im Verständnis liegen vor allem im Grad der Regulierung der Marktwirtschaft. Auch stimmen nicht alle Akteure mit der klassischen liberalen Demokratie überein, sondern beziehen sich eher auf eine „partizipative Demokratie“, die den sozialen Aspekt in den Vordergrund stellt. Die Exekutive kann nicht alle Veto-Akteure kontrollieren, aber zumindest den Gebrauch der Blockademacht einschränken. Insbesondere die Militärs gelten immer noch als der wichtigste Veto-Akteur der ecuadorianischen Gesellschaft, aber auch die Oppositionsparteien im Parlament haben de facto die Macht, Reformprozesse zu blockieren.

Mit Beginn der Regierungszeit von Jamil Mahuad im August 1998 wurde durch eine verfassungsgebende Versammlung eine überarbeitete Verfassung in Kraft gesetzt. Dadurch wurde die Stellung des Staatspräsidenten zwar in einzelnen Aspekten – wie z. B. durch die formale Einschränkung der Möglichkeit des Misstrauensvotums gegen Minister – gestärkt. Aber das für die Wahl des Kongresses angewandte Wahlsystem führte erneut zu einem zersplitterten Parteiensystem im Kongress. Die Regierung kann zwar eine Eskalation strukturell angelegter Konflikte verhindern, jedoch nicht die bestehenden Gegensätze verringern. Die Regie-

nung versucht, Solidaritätsbereitschaften zu fördern, kann diese jedoch aufgrund ihrer inkohärenten Politik nicht erhalten oder stärken.

Die große Krise Ecuadors, die Ende der 90er Jahre begann, hatte ihre Ursachen nicht nur in institutionellen Regelungen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, sondern auch in der mangelnden Konsensbereitschaft zur Lösung von Konflikten. Partikularistische und regionalistische Interessen verhindern eine Konsensbildung. Die politische Elite Ecuadors erkennt zwar die Notwendigkeit einer Aufarbeitung historischen Unrechts vor allem gegen die indigene Landbevölkerung an, ein expliziter Versöhnungsprozess kommt jedoch nicht in Gang.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die politischen Akteure arbeiten zwar mit internationalen Gebern zusammen, nutzen jedoch im Allgemeinen die internationale Unterstützung nicht zur Verbesserung ihrer Politik. Die Regierung versucht, sich als berechenbarer Partner zu präsentieren, muss jedoch, und dies bezieht sich auf die neu gewählte Regierung Gutiérrez, ihre Glaubwürdigkeit innerhalb der internationalen Gemeinschaft erst noch unter Beweis stellen. Als ein Schritt in diese Richtung ist anzusehen, dass die Regierung Gutiérrez ein Abkommen mit dem IWF erreicht und sich der US-amerikanischen Regierung angenähert hat. Insgesamt bemühen sich die politischen Akteure aktiv und erfolgreich um den Aufbau und die Vertiefung möglichst vieler internationaler Kooperationsbeziehungen.

Die Krisenstrategie der beiden für den Untersuchungszeitraum relevanten Regierungen Mahuad und Noboa basierte auf der engen Abstimmung ihrer Politik mit dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank. Dennoch hatte das Land Probleme, Übereinkünfte mit den internationalen Organismen zu erwirken. Die Verhandlungsergebnisse mit dem Internationalen Währungsfond (IWF) und anderen internationalen Gläubigern waren in den Jahren 1999 und 2000 äußerst unbefriedigend. Dennoch ist die Zusammenarbeit mit den externen Akteuren auch gegenwärtig, vor allem aufgrund der instabilen wirtschaftlichen Lage und der weiterhin hohen Auslandsverschuldung, sehr intensiv.

Zu den internationalen Kooperationspartnern zählen, neben den genannten Akteuren, die Europäische Union und die Andine Förderungs-Korporation. Ecuador ist einer der wichtigsten Partner in der Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands

und Europas mit Lateinamerika. Der 1997 beilegte Grenzkonflikt mit Peru hatte die bilateralen Beziehungen zum Nachbarland lange Zeit belastet. Während des Untersuchungszeitraums haben sich die Beziehungen zu Peru weitgehend normalisiert. Des Weiteren haben die Auswirkungen des Plan Colombia, die bereits in den vergangenen beiden Jahren in Ecuador zu spüren waren, die Situation in der Grenzregion zu Kolumbien zusehends verschärft. Immer mehr Flüchtlinge aus Südkolumbien, eine ansteigende Gewaltbereitschaft seitens paramilitärischer Einheiten sowie die Militarisierung der Region von ecuadorianischer Seite dominieren dabei auch weiterhin die Szenerie. Die öffentliche Diskussion in Ecuador wird zu einem nicht unerheblichen Teil von diesem Thema bestimmt.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) Ausgangsbedingungen: Die Ausgangsbedingungen für die Bemühungen, die Grundlagen des demokratischen und marktwirtschaftlichen Systems zu konsolidieren, waren teilweise denkbar schwierig. Vor und während des Beobachtungszeitraums bestanden nur mangelhafte leistungsfähige marktwirtschaftliche Strukturen.

Die extrem hohe Staatsverschuldung, Inflation und die Ausweitung der negativen Zahlungsbilanz führten zu einer wirtschaftlichen Krisensituation, die auch die Versuche der politischen Stabilisierung teilweise ins Wanken brachten. So belegen vor allem die Vorgänge um die Amtsenthebung des 1996 zum Präsidenten gewählten Extrem-Populisten Abdalá Bucaram sowie der Putschversuch gegen den 1998 gewählten Jamil Mahuad im Januar 2000 die weiterhin latente Instabilität des demokratischen Systems, auch nach nunmehr 20-jähriger (Re-) Demokratisierung.

Die Konsolidierungsbestrebungen vollzogen sich während des Bewertungszeitraums als Kombination von Bemühung der Vertiefung der demokratischen Grundlagen mit ökonomischem Krisenmanagement. Der Einfluss des Militärs sowie, als externem Akteur, der USA auf das politische Geschehen ist weiterhin als beträchtlich einzustufen.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die bisher zurückgelegte Wegstrecke der *demokratischen Transformation* ist relativ lang. Dabei hat sich der Konsolidierungsgrad des demokratischen politischen Systems seit dem Übergang zur Demokratie 1979 nicht wesentlich verändert, das heißt, eine qualitative Vertiefung der demokratischen Transformation ist den politischen Entscheidungsträgern nicht gelungen, sodass insgesamt ein stagnierender Konsolidierungsverlauf zu konstatieren ist. Die Amtsenthebung des Ex-Präsidenten Bucaram und der versuchte Putsch durch Militärs mittlerer Ränge zusammen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren im Januar 2000 bedeuteten zwar keine interne Bedrohung der Demokratie, zeigten aber deutlich die politische Instabilität und die latente Möglichkeit eines regressiven Verlaufs.

Die zurückgelegte Wegstrecke der *marktwirtschaftlichen Transformation* ist ebenfalls relativ lang. Eine Stabilisierung der makroökonomischen Entwicklung ist den politischen Entscheidungsträgern dabei nicht gelungen. Die Rahmenstrukturen der marktwirtschaftlichen Ordnung konnten nicht verbessert werden, vor allem bedingt durch die extreme Wirtschaftskrise Ende der 90er Jahre, bei der eine Hyperinflation nur noch durch die Dollarisierung der einheimischen Währung abgewendet werden konnte und bei dem das Bankensystem kurz vor dem Zusammenbruch stand. Im Zusammenhang mit der Entwicklung einer stabilen marktwirtschaftlichen Transformation und Integration Ecuadors in den Weltmarkt sind insgesamt eher regressive Tendenzen auszumachen.

(3) *Management*: Die Bilanz der relativen Gestaltungsleistung der politischen Entscheidungsträger und Akteure fällt überwiegend negativ aus. Der ökonomische Transformationsprozess während des Beobachtungszeitraums war keinesfalls konstant und hat zwar in den letzten beiden Jahren wieder leicht an Zielsicherheit gewonnen, dem stehen jedoch die Krisenanfälligkeit und enorme Instabilität der ecuadorianischen Wirtschaft insgesamt gegenüber, weshalb die Erfolgsaussichten einer stabilen marktwirtschaftlichen Transformation auch weiterhin relativ gering sind.

Managementstrategien im Hinblick auf einen breiten pro-demokratischen Konsens sind, betrachtet man den nunmehr 20-jährigen Verlauf der (Re-) Demokratisierung Ecuadors, insgesamt als gelungen zu bezeichnen, auch wenn damit bisher keineswegs dauerhafte Stabilität bezüglich des politischen Systems erreicht werden konnte. Positiv ist auch die Neugestaltung des Verhältnisses zu Peru zu beurteilen. Demgegenüber steht die schwache Gestaltungsleistung im Bereich Innenpolitik (Korruptionsbekämpfung, Dezentralisierungsprozess, Parteiensystem, In-

tegration unterschiedlicher ethnischer Segmente) sowie makroökonomischer Reformen.

7. Ausblick

Insgesamt ist das Bild der ecuadorianischen Transformation als ambivalent zu bezeichnen. Zwar sind die formalen Rahmenbedingungen eines demokratischen Systems gegeben, dennoch besitzen die wichtigsten politischen Akteure bei weitem noch nicht die Repräsentations- und Bindekraft, die für ein demokratisches System wünschenswert und notwendig wären. Die innergesellschaftlichen Konfliktlinien verlaufen auch weiterhin entlang ethnischer Grenzen, und die teilweise gewaltsam geführten sozialen Auseinandersetzungen bringen die prekäre Stabilität des politischen Systems zuweilen ins Wanken.

Die Wahlen in Ecuador im November 2002 reflektierten die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den etablierten politischen Parteien und deren Führungspersonal. Aus dem ersten Urnengang waren die populistischen Outsider Gutiérrez und Noboa als Sieger hervorgegangen. Aus Umfragen vor den Wahlen ging hervor, dass die ecuadorianische Bevölkerung sich von ihrem neuen Präsidenten vor allem Integrität, Entscheidungsstärke und Durchsetzungskraft wünschen, um die jahrelangen politischen und wirtschaftlichen Krisen des Landes zu beenden. Immerhin hatte Ecuador in den letzten sechs Jahren vier Staatspräsidenten, nicht gerade ein Zeichen für politische Stabilität.

Die Bedeutung der ethnischen Komponente in der politischen Landschaft Ecuadors nimmt weiterhin zu und wurde mit der Wahl von Gutiérrez bestätigt, der nach dem Putsch vom Januar 2000 für Stunden zusammen mit dem damaligen Präsidenten der Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), Antonio Vargas, die Regierungsjunta gebildet hatte. Seine nach jenem Putsch benannte Gruppierung Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP) wurde daher sowohl von der indigenen Bewegung als auch von den organisierten sozialen Bewegungen, Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), massiv unterstützt, was letztendlich auch den Ausschlag für den Wahlsieg gegeben haben dürfte. Der neue Präsident sieht sich freilich einer schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Situation gegenüber, die vor allem von langfristigen Strukturproblemen gekennzeichnet ist und in dem extrem hohen Prozentsatz armer Bevölkerung mit keinerlei Zugang zu Bildung, Gesundheit und sonstigen Ressourcen sowie enormen Einkommensdisparitäten ihren Ausdruck findet.

Trotz aller Bemühungen und hoher Investitionen in den Bau einer Ölpipeline konnte die Erholung der ecuadorianischen Wirtschaft im Verlaufe des Jahres 2001 im Jahr 2002 nicht gefestigt werden. Gleichzeitig weitete sich auch die negative

Zahlungsbilanz aus. Auf der anderen Seite verbesserte sich sowohl die Inflations- als auch die Arbeitslosenrate. Der neuen Regierung, die im Januar 2003 ihre Amtsgeschäfte übernahm, muss es zunächst gelingen, mit Unterstützung des Kongresses und der organisierten Zivilgesellschaft die dringlichsten Probleme zu lösen, also zunächst einen konsolidierten Staatshaushalt zu verabschieden sowie die Umschuldung und das neue Abkommen mit dem IWF erfolgreich zu verhandeln sowie anschließend mit Auslandskrediten die Wirtschaft zu reaktivieren.

Für die politischen Eliten gilt es darüber hinaus, das Repräsentationsdefizit der politischen Parteien zu überwinden. Schließlich ist für die Zukunft auch der massive Migrationsprozess über die Landesgrenzen (vor allem in die USA und nach Europa) zu beachten, der einerseits zu einem enormen Verlust an gut ausgebildeten Fachkräften geführt hat und der andererseits zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor Ecuadors geworden ist, da die Rücküberweisungen der Migranten an ihre in der Heimat verbliebenen Familienangehörigen von beträchtlichem Ausmaß sind.