

# Paraguay

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 2,8 / Marktwirtschaft: 2,6)		<b>5,4</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>3,5</b>
<b>Politisches System</b>	Präsidentielle Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	5,6 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	60,8% (2000) <sup>b</sup>		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	5.210	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	2,5 (2003)		<b>Arbeitslosenquote</b>	10,0 (2000)	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	2,9%		<b>HDI</b>	0,751	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	3,0%		<b>UN-Education Index</b>	0,84	
			<b>Gini-Index</b>	57,7 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. <sup>b)</sup> Wahl des Vizepräsidenten am 13.08.2000. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Am 28. März 1999 trat Präsident Raúl Cubas Grau zurück, um einem Amtsenthebungsverfahren zuvorzukommen. Cubas von der Colorado-Partei hatte sein Amt im August 1998 angetreten und galt als Marionette von General Lino Oviedo, der wegen eines gescheiterten Putschversuchs (1996) von den Präsidentschaftswahlen (im Mai 1998) ausgeschlossen war, die er sonst vermutlich gewonnen hätte. Der Präsident widersetzte sich Anordnungen der Justiz zur Inhaftierung von Oviedo, der seine Anhänger in Partei und Armee mobilisierte. Es kam zu offenen Drohungen gegen Justiz, Parlament und innerparteiliche Gegner.

Am 23. März 1999 war Vizepräsident Luis María Argaña ermordet worden, der in der regierenden Colorado-Partei als Hauptgegner von Oviedo galt. Letzterer wurde deshalb als Drahtzieher des Attentats vermutet. Nach Massenprotesten, vor allem von Jugendlichen, in deren Verlauf Tote und Verletzte zu beklagen waren, setzten sich Cubas und Oviedo schließlich ins Ausland (nach Argentinien und Brasilien) ab und baten dort um politisches Asyl. Oviedo ist aber weiterhin ein Macht- und Destabilisierungsfaktor in der paraguayischen Politik geblieben, zumal mehrfach Auslieferungsbegehren der paraguayischen Justiz abgelehnt wurden.

Als neuer Präsident (für die verbleibende Amtszeit bis August 2003) wurde der Senatspräsident Luis Angel González Macchi vereidigt, der aufgrund seiner fehlenden demokratischen Legitimität (über Wahlen) und der Fraktionierung der regierenden Colorado-Partei eine schwache Position hatte. Insofern kann es nicht

verwundern, dass wirtschaftliche Reformpläne nicht umgesetzt werden konnten. Die vergangenen fünf Jahre sind von politischen Blockaden, wirtschaftlichem Rückschritt und einer deutlichen Verschlechterung der sozialen Lage gekennzeichnet.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Der Übergang zu einer Demokratie wurde 1989 in Paraguay nach 35 Jahren Diktatur unter General Stroessner eingeleitet. Er war Ergebnis von Machtkämpfen innerhalb der politischen Elite, die politische Opposition und die Zivilgesellschaft spielten zunächst keine Rolle im Transitionsprozess. Der Übergang zur Demokratie war auf diese Weise durch ein hohes Ausmaß an Kontinuität der politischen und der Funktionseliten (Verwaltung, Militär, Justiz) gekennzeichnet. Stroessner hatte sich zur Herrschaftssicherung unter anderem der Colorado-Partei bedient. Die Parteimitgliedschaft war Voraussetzung für eine Karriere in Staatsverwaltung und Streitkräften.

Das Land war über die Partei mit einem dichten Kontroll- und Klientelnetzwerk überzogen. Auch nach dem Übergang zur Demokratie blieb die Colorado-Partei an der Macht, sie ist mittlerweile (seit 1947) die am längsten regierende Partei in Lateinamerika. Unter den Präsidenten Rodriguez (1989-1993) und Wasmosy (1993-1998) wurde zwar ein Demokratisierungsprozess im Hinblick auf die politischen Institutionen eingeleitet (neue Verfassung 1992). Als problematisch erwies sich jedoch die Rolle der Streitkräfte, die hochgradig politisiert waren, sich als Teil der Colorado-Partei betrachteten und offen parteipolitisch Stellung bezogen. Präsident Rodriguez war als Führer des Putsches gegen Stroessner zuvor Oberbefehlshaber des Heeres gewesen, General Oviedo, Oberbefehlshaber unter Präsident Wasmosy, versuchte, seine Position als politisches Sprungbrett zu nutzen.

## **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

### **3.1. Demokratie**

Paraguay hat bei der Transformation der politischen Ordnung im Bereich der politischen Institutionen Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen weiterhin in den Bereichen politische Partizipation, politische Repräsentation und

Rechtsstaatlichkeit. Bei der demokratischen Stabilität sind zunächst Fortschritte zu erkennen (Neutralisierung von Veto-Akteuren), die jedoch nicht vertieft werden können.

### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol ist im Prinzip landesweit durchgesetzt, funktioniert jedoch nicht ohne Beeinträchtigung, vor allem in den Grenzgebieten. Im Dreiländereck (Paraguay, Argentinien, Brasilien) um die Grenzstadt Ciudad del Este versagt die Staatsgewalt im Kampf gegen Schmuggler und Drogenhändler. Die Region gilt unter Sicherheitsexperten als mögliches Rückzugsgebiet für internationale Terroristen.

Alle Bürger besitzen die gleichen Staatsrechte, dies gilt auch für indigene Gruppen, die in der Praxis allerdings ihre Rechte nur unzureichend durchsetzen, auch weil sie zahlenmäßig schwach und schlecht organisiert sind. 95% der Bevölkerung sind Mestizen. Paraguay ist nach der Verfassung ein multikulturelles und zweisprachiges Land, neben Spanisch ist Guaraní die zweite offizielle Sprache. Staat und Kirche sind weitestgehend getrennt, religiöse Dogmen besitzen keinen nennenswerten Einfluss auf Politik und Recht. Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet mit grundlegender Infrastruktur präsent (Verwaltungseinrichtungen, Amtsträger, grundlegende Rechtsprechung, Aus- und Durchführung politischer Entscheidungen), doch funktioniert diese aufgrund von Korruption und politischer Kolonisierung der Verwaltung teilweise nur mangelhaft.

(2) *Politische Partizipation*: Während die nationalen Wahlen weitgehend demokratischen Ansprüchen Genüge tun, kommt es bei innerparteilichen Wahlen (über primaries) zur Kandidatennominierung immer wieder zu Unregelmäßigkeiten. Zudem wird der Wahlprozess durch klientelistische Praktiken und politische Abhängigkeitsverhältnisse (z. B. in der Staatsverwaltung) beeinflusst, wodurch die regierende Colorado-Partei strukturell bevorzugt ist. Die demokratisch gewählten Herrschaftsträger besitzen mittlerweile die effektive Regierungsgewalt, Vetomächte – vor allem im Militär – haben an Einfluss verloren.

Unabhängige politische und zivilgesellschaftliche Gruppen können sich im Allgemeinen frei bilden. Die Möglichkeiten der gewerkschaftlichen Organisation werden allerdings von Seiten des Staates bürokratisch behindert. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt bei etwa 15%. Bei gewerkschaftlichen Protes-

ten hat der Staat im Beobachtungszeitraum zuweilen mit übertriebener Härte reagiert. Organisiert sind auch die Bauern und Landlosen. Ihre Mobilisierung für staatliche Subsidien, Landzuteilung und Landtitel wird häufig gewaltsam von staatlichen und parastaatlichen Akteuren behindert. Im Beobachtungszeitraum waren gleichwohl häufig Straßenblockaden und Demonstrationen sowohl auf dem Lande als auch in der Hauptstadt Asunción zu verzeichnen.

Meinungs- und Pressefreiheit sind garantiert. Es gibt einen pluralistischen Mediensektor, der öffentliche und private Sender für Radio und TV umfasst. Zeitweilig wurde die Pressearbeit hinsichtlich der Informationsmöglichkeiten über das Verhalten von Politikern und Verwaltung eingeschränkt. Kritische Journalisten, vor allem wenn sie über Korruption berichten, werden in Einzelfällen an Leib und Leben bedroht. In politischen Krisenkonstellationen kann es gleichfalls zu Übergriffen gegen Presseeinrichtungen kommen. Die Unabhängigkeit der Presse wird außerdem durch den starken Einfluss von Wirtschaftsinteressen und Politikern auf die Medien beeinträchtigt; unter anderem bei der Vergabe von Sendelizenzen.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Gewaltenteilung und wechselseitige Gewaltenkontrolle sind grundsätzlich gegeben. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zwischen Präsident und Kongress. Auch die Justiz, insbesondere der Oberste Gerichtshof, verfügt formal über eine relativ unabhängige Stellung, kann aber nicht als politisch neutral angesehen werden. In den politischen Krisen im Untersuchungszeitraum hat die Justiz eine die Demokratie stabilisierende Funktion ausgeübt, obgleich bei der Verfolgung der Anhänger von General Oviedo nicht immer rechtsstaatlichen Kriterien Rechnung getragen wurde. Die Ernennung von Richtern folgt neben fachlichen sehr stark politischen Kriterien. Auf den unteren und mittleren Ebenen zeigen sich Probleme bei der Professionalisierung und eine starke Anfälligkeit gegenüber Korruption und politischer Einflussnahme auf die Verfahren.

Rechtsstaatliche Defizite ergeben sich auch aus der Verfahrensdauer und der überlangen Untersuchungshaft. Durch die Einführung einer neuen Strafprozessordnung (1999) haben sich die Verfahren beschleunigt und werden die Rechte der Angeklagten besser geschützt. Auf der politischen Führungsebene werden korrupte Mandatsträger in Einzelfällen strafrechtlich verfolgt – wie beispielsweise Ex-Präsident Wasmosy –, sie machen sich jedoch häufig politische, rechtliche bzw. verfahrensmäßige Schlupflöcher zu Nutzen. Das Gros der politischen Korruptionfälle wird juristisch nicht aufgearbeitet.

Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind weitgehend gesichert, dies gilt vor allem für die politischen Grundrechte. Es gibt keine politischen Gefangenen. Auf Kritik stoßen immer wieder die Haftbedingungen in den hoffnungslos überfüllten Gefängnissen. Registriert werden immer wieder Übergriffe (einschließlich Folterungen und extralegalen Hinrichtungen) der Sicherheitskräfte gegenüber Straftatverdächtigen und Häftlingen sowie gegenüber Wehrpflichtigen. Mehrfach wurden Fälle bekannt, bei denen entgegen den geltenden Gesetzen Minderjährige zwangsweise eingezogen wurden. Die Regierung hat dazu im Jahr 2001 eine Untersuchungskommission eingesetzt. Die Menschenrechtsverletzungen aus der Stroessner-Ära wurden in einigen spektakulären Fällen strafrechtlich geahndet. Das Gros der Fälle ist aber noch unaufgearbeitet, obgleich bei der Generalstaatsanwaltschaft ein Sonderberater für Menschenrechte aktiv mit der Verfolgung von Diktaturverbrechen befasst ist. Die Diktaturoper wurden bisher nicht umfassend entschädigt.

### **3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster**

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen arbeiten im Kern ihrer Funktionsbestimmung gemäß, doch kommt es zu starken Reibungsverlusten im Zusammenspiel von Präsident und Kongress. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die regierende Colorado-Partei, die in beiden Kammern über die absolute Mehrheit verfügt, in mehrere Fraktionen aufgesplittert ist und in Zeiten außerhalb des Wahlkampfes die parteiinterne Konkurrenz die innerparteiliche Kohäsion untergräbt und das Regierungshandeln negativ beeinträchtigt.

Die demokratischen Institutionen werden von den relevanten Akteuren unterstützt, es bleiben allerdings Zweifel, ob diese Zustimmung im Falle der Regierungspartei (bzw. einzelner Fraktionen) allein normativ begründet ist oder von den eigenen Wahlaussichten abhängt. Bisher hat noch kein Machtwechsel zwischen Regierung und Opposition auf nationaler Ebene stattgefunden. Außerdem besteht in Paraguay das latente Risiko, dass durch freie und faire Wahlen antidemokratische Politiker an die Macht gelangen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Das paraguayische Parteiensystem wird von zwei Parteien, der Colorado-Partei und der Liberalen Partei dominiert, die auf jeweils mehr als 100 Jahre Parteiengeschichte zurückblicken können und die auf mittlere Sicht auch weiterhin die Politik im Lande bestimmen werden. Das Parteiensystem ist äußerst stabil und erschwert Erneuerungen, wobei die Co-

lorado-Partei allerdings die eindeutig stärkere Kraft ist. Nach 55 Jahren an der Macht verfügt die Partei über ein dichtes Klientelnetzwerk, das populistische, nicht marktkonforme Politiken begünstigt. Viele der 200.000 Staatsbediensteten verdanken ihr Amt der Parteizugehörigkeit.

Beide Parteien verfügen über eine breite soziale Verankerung. Durch innerparteiliche Direktwahlen für Führungsämter und bei der Kandidatennominierung für Wahlämter besteht in beiden Parteien ein hoher Mobilisierungsgrad. Die Parteien funktionieren jedoch nur bedingt als Instrumente zur Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen, eher als Instrumente zur Wählermobilisierung für Partei-Caudillos. Kennzeichnend ist deshalb auch die innere Fraktionierung bei der Parteien (stärker noch bei der Colorado-Partei) nach konkurrierenden Parteiführern.

Im Vergleich zu den Parteien ist das System der gesellschaftlichen Interessengruppen schwach, wenig kooperativ, und wird von wenigen Interessenlagen dominiert. Es besteht keine Ankoppelung an die Parteien im Sinne von kollateralen Organisationen, obwohl einer der Gewerkschaftsdachverbände der Colorado-Partei nahe steht. Die Zustimmung zur Demokratie ist niedrig (30-50%) und war in den vergangenen Jahren rückläufig, ein im lateinamerikanischen Vergleich hoher Prozentsatz der Bevölkerung ist autoritären Lösungen gegenüber aufgeschlossen. Die Wahlbeteiligung ging zuletzt deutlich zurück (60% bei der Neuwahl eines Vizepräsidenten im August 2000 und 50% bei den Kommunalwahlen im November 2001). Die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft findet politisch-kulturelle und sozioökonomische Barrieren, ist ungleichmäßig; das Vertrauen in der Bevölkerung ist eher gering.

## **3.2. Marktwirtschaft**

Paraguay stagniert bei der Transformation der Wirtschaftsordnung. Transformationsdefizite bestehen im Bereich der Wettbewerbsordnung, der Rolle der Staatsunternehmen, der Bankenaufsicht, der Eindämmung der Schattenwirtschaft, der Rechtssicherheit und der Bekämpfung der Korruption.

### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Die relevanten Indikatoren (HDI) verweisen auf ein mittleres Entwicklungsniveau.

veau. Es besteht ein hohes Ausmaß an sozialer Exklusion, die reichsten 10% der Bevölkerung verfügen über 90mal so viel Einkommen wie ärmsten 10%. Nach Armutsstatistiken (CEPAL) leben bis zu 60% der Bevölkerung unter der Armutslinie, die Hälfte davon in extremer Armut. Zusätzlich zeigt sich ein Stadt-Land-Gefälle, der Anteil der Armen auf dem Land liegt über 70%. Paraguay ist ein stark von der Landwirtschaft geprägtes Land (ca. 30% der Beschäftigten entfallen auf den Agrarsektor), der Industriesektor ist demgegenüber schwach.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerbsordnung**

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gesichert. Allerdings besteht ein starker Staatssektor in den Bereichen Telekommunikation, Elektrizitätserzeugung, Erdölraffinerien, Zementherstellung und Wasserversorgung, die dadurch für ausländische Investitionen geschlossen sind. Der freie Wettbewerb und der Schutz von Eigentumsrechten wird außerdem durch die endemische Korruption oder politische Einflussnahme in Verwaltung und Justiz sowie eine große Schattenwirtschaft eingeschränkt, die den Schmuggel in die Nachbarländer und illegale Produkte (Drogen, Produktpiraterie wie etwa bei Musik-CDs, gestohlene Automobile, Waffen etc.) einschließt.

Dem „kleinen Grenzverkehr“ mit zollfrei reimportierten Gütern nach Brasilien und Argentinien kam trotz rückläufiger Tendenz 1998 immer noch ein Anteil von 4,5% am paraguayischen BIP zu. 45 bis 50% der Erwerbstätigen werden dem informellen Sektor zugeschrieben, der gleichzeitig nach Schätzungen des IWF zwischen 15% und 19% zum BIP beiträgt.

Die Preise für öffentliche Dienstleistungen (Wasser, Elektrizität, Telekommunikation), Benzin, pharmazeutische Produkte und für den öffentlichen Personenverkehr sind politisch kontrolliert. Die Regierung setzt außerdem die Mindestlöhne fest. Zugleich kennzeichnet Paraguay eine geringe Steuer- und Abgabenlast (Einkünfte aus Arbeit oder Dienstleistungen werden nicht besteuert). Der Außenhandel weist ein mittleres Protektionsniveau auf.

Durch die Mitgliedschaft im MERCOSUR ist der Handel mit Argentinien, Uruguay und Brasilien weitgehend liberalisiert, für den Rest der Welt gilt ein durchschnittlicher Außenzoll von 13,5%. Der Bankensektor durchlief 1995, 1997 und 1998 Krisen, viele Banken mussten schließen. Auch die Zentralbank sah sich in Korruptionsskandalen verwickelt. Die Kosten der Bankenkrise beliefen sich auf rd.

10% des BIP und mussten vor allem vom öffentlichen Sektor getragen werden. Das Gros der Einlagen (80%) entfällt mittlerweile auf ausländische Banken. Die Bankenaufsicht hat sich seit den Krisen verbessert, ist aber mangels qualifizierten Personals und politischer Einflussnahme auf ihre Entscheidungen immer noch unzureichend.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Inflationskontrolle und eine angemessene Wechselkurspolitik sind anerkannte wirtschaftspolitische Ziele, wurden aber im Zeitverlauf nicht konsistent verfolgt und institutionell nicht hinreichend abgesichert. Die Inflationsrate von 14,6% im Jahr 1998 konnte zwar kurzfristig auf 5,4% abgesenkt werden, erreicht am Ende des Beobachtungszeitraums allerdings wieder das Ausgangsniveau. Durch die enge Verkopplung mit den beiden großen Nachbarn im MERCOSUR (Argentinien und Brasilien), die beide massiv abwerteten, kam die paraguayische Währung im Beobachtungszeitraum unter großen Druck und gab deutlich gegenüber dem US-Dollar nach.

Durch die unzureichende demokratische Legitimität der Regierung und die kurz- und mittelfristigen elektoralen Interessen wichtiger Akteure im Oppositions- und Regierungslager zeigten sich Zielsetzungs- und Performanzprobleme im Hinblick auf eine kontinuierliche Stabilitätspolitik. In der Folge wuchs das Haushaltsdefizit bis 2000 deutlich an, danach konnte nur kurzfristig eine Trendwende erreicht werden. Hauptursache sind die steigenden Personalausgaben im öffentlichen Sektor, die Defizite der Staatsunternehmen und bei den Rentenkassen sowie die Kosten der Bankensanierung.

### **3.2.4. Privateigentum**

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind im Grundsatz wohl definiert, doch existieren Probleme rechtsstaatlicher Durchsetzung (nicht zuletzt aufgrund der Defizite im Justizwesen). Gerade im Agrarsektor sind Landtitel häufig nicht genau definiert. Ein latenter, zuweilen gewaltsamer Konflikt besteht zwischen den Interessen von großen agrarischen Unternehmen (teilweise in ausländischem Besitz) an der Konsolidierung und Ausweitung ihrer Ländereien und den Forderungen von Landlosen und Kleinbauern nach einer Agrarreform und Landzuweisungen. Häufig kommt es zu Landbesetzungen und nachfolgenden



Konflikten, die von beiden Seiten häufig außerhalb des rechtsstaatlichen Rahmens ausgetragen werden. Zwar stellen privatwirtschaftliche Unternehmen das Rückgrat der Volkswirtschaft dar, die staatlichen Unternehmen üben in einigen Branchen jedoch ein Monopol aus bzw. unterlaufen den fairen Wettbewerb.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Vorkehrungen zur Vermeidung sozialer Risiken sind rudimentär vorhanden, jedoch territorial, schichten- und bereichsspezifisch stark segmentiert. In den sozialen Sicherheitssystemen werden nur die Beschäftigten im formalen Wirtschaftssektor erfasst. Die Sozialversicherung für Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft ist noch relativ jung und weist eine ausgeglichene Bilanz auf, war aber von der Bankenkrise negativ betroffen. Die Rentenkasse für die Staatsbediensteten ist chronisch defizitär und auf Überweisungen aus dem Staatshaushalt angewiesen.

Eine systematische Armutsbekämpfung ist aufgrund der großen Herausforderungen und geringen Ressourcen des Staates und der schlechten wirtschaftlichen Performanz aus eigener Kraft nicht möglich. Die Gesellschaft ist stark segmentiert, es existieren kaum Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede. Besondere ausgeprägte Unterschiede zeigen sich bei der Versorgung im Gesundheitswesen. Frauen haben eher geringen Zugang zu höherer Bildung und öffentlichen Ämtern. Dabei zeigt sich ein starkes Stadt-Land-Gefälle. Verstöße gegen das Arbeitsrecht und andere gesetzliche Schutzbestimmungen (Kinder, Gesundheit etc.) werden von der Regierung nur unzureichend kontrolliert und sanktioniert, auf der Betriebsebene sind wegen des Widerstands der Unternehmer häufig keine Tarifverträge möglich.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Das reale Pro-Kopf-Einkommen ist in der Untersuchungsperiode deutlich zurückgegangen, mit einer Ausnahme (2001) wies die Wirtschaft durchgehend negative Wachstumsraten auf. Auch die übrigen makroökonomischen Daten haben sich insgesamt negativ entwickelt. Die (städtische) Arbeitslosenquote ist deutlich angestiegen auf zuletzt fast 11%. Nach dem Wettbewerbsfähigkeits-Index des World Economic Forum wurde Paraguay 2001 und 2002 unter 75/80 berücksichtigten Ländern jeweils auf Rang 72 geführt.

### 3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologisch verträgliches Wachstum findet nur punktuell Berücksichtigung und ist institutionell kaum verankert. Dies zeigt sich besonders im Hinblick auf die ökologischen Folgen der großen Wasserkraftwerke. Die Reduzierung der Luft- und Wasserverschmutzung stellt keine Priorität dar. Das Bildungswesen weist trotz einer Verbesserung der Einschulungsquote in den vergangenen Jahren in qualitativer Hinsicht weiterhin große Defizite auf, Einrichtungen für Forschung und Entwicklung sind nur rudimentär vorhanden.

## 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Rechtsstaat und Demokratie*: Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaat haben sich auf ihrem vorhandenen Qualitätsniveau gehalten. Der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat sich leicht verbessert. Dabei waren im Beobachtungszeitraum zunächst insgesamt Fortschritte zu verzeichnen, die sich aber nicht verstetigt haben und teilweise wieder umgekehrt wurden. Die Präsidentschafts- (1998) und Vizepräsidentschaftswahlen (2000) entsprachen demokratischen Standards, die Amtsübergabe verlief friedlich, bei der Nachwahl eines Vizepräsidenten war erstmals die Opposition erfolgreich. Diese verdankte ihren Wahlsieg allerdings zu einem Teil auch den Anhängern von Oviedo. Die Kohabitation eines Präsidenten der Colorado-Partei mit einem demokratisch legitimierten Vizepräsidenten der Liberalen Partei, der überdies Ambitionen auf das Präsidentenamt hegt, wirkte sich blockierend auf den politischen Prozess aus.

Nachdem die politische Krise Anfang 1999 innerhalb verfassungsgemäßer Bahnen gelöst wurde, war im Lande eine gewisse Aufbruchsstimmung zu verzeichnen. Es wurde die Hoffnung gehegt, dass die breite Mobilisierung zu einer Neubelebung der paraguayischen Demokratie führen würde. Dazu hatte auch die Tatsache beigetragen, dass die beiden großen Parteien, Liberale und Colorados, zusammen mit einer weiteren Partei zu einer Regierung der Nationalen Einheit zusammenfanden. Die Reformimpulse hielten aber nicht lange an. Als Folge des Umsturzversuches von Seiten der Anhänger Oviedos wurde das Offizierskorps gesäubert, es gab zwar noch einmal eine kleinere Meuterei (im Mai 2000), insgesamt muss am Ende des Untersuchungszeitraums die Stellung des Militärs als eigenständiger Machtfaktor im politischen Prozess als geschwächt angesehen

werden, das Risiko einer Machtübernahme durch das Militär hat sich deutlich verringert. Nicht oder nur gering verändert haben sich das Ausmaß an Korruption, die Defizite der Justiz, das Ausmaß an Menschenrechtsverletzungen und die Defizite der Parteien.

Nach dem Korruptions-Perzeptions-Index von Transparency International lag Paraguay 1998 auf Platz 84, dem vorletzten Platz unter 85 berücksichtigten Ländern, 2002 nahm das Land unter 102 Ländern Rang 98 ein und war am schlechtesten von allen lateinamerikanischen Ländern platziert. Positiv ist zu vermerken, dass im Oktober 2001 erstmals das nach Verfassung vorgesehene Amt eines Ombudsmannes für Menschenrechte (Defensor del Pueblo) besetzt wurde. Und auch im Justizbereich wurden einzelne Reformen umgesetzt. Die Colorado-Partei ist weiterhin fragmentiert und in ihrer Handlungsfähigkeit als Träger der Regierungsverantwortung eingeschränkt, die Liberale Partei bietet keine klaren programmatischen Alternativen und setzt kurzfristige Machtinteressen über die Vertiefung der Demokratie und ist bereit, für den Machtgewinn auch auf die Unterstützung von autoritären Politikern zurückzugreifen.

Die Defizite der Parteien bei der Interessenartikulation und -aggregation haben dazu geführt, dass gesellschaftliche Akteure versuchen, ihre Interessen direkt durch politischen Protest durchzusetzen. Dies hat die Politikblockaden verstärkt. In der Bevölkerung hat die Demokratieskepsis zugenommen. Ex-General Oviedo konserviert immer noch ein beachtliches Wählerpotenzial und hat 2002 eine eigene Partei gegründet, die hinter einigen der Massenproteste und gewaltsamen Demonstrationen gegen Präsident Gonzalez stehen soll, und versucht damit, auf die 2003 anstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen Einfluss zu nehmen.

#### **Zustimmung zur Demokratie (in %)**

	1998	2000	2001	2002
Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie (in % „zufrieden“ oder „sehr zufrieden“)	24	12	10	7
„Die Demokratie ist jeglicher anderen Regierungsform vorzuziehen“	51	48	35	41
„Unter bestimmten Bedingungen ist eine autoritäre einer demokratischen Regierung vorzuziehen“	36	39	43	38

Quelle: Latinobarómetro 1998-2002 (<http://www.latinobarometro.org>) .

(2) *Marktwirtschaft*: Die institutionellen Rahmenbedingungen für marktwirtschaftliches Handeln haben sich nur in Teilbereichen (z. B. Bankenaufsicht), aber nicht umfassend verbessert. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat sich seit Mitte der 90er Jahre quantitativ und qualitativ verschlechtert, dieser Trend hielt im Untersuchungszeitraum an und hat sich noch verstärkt. Paraguay durchläuft die schwerste wirtschaftliche Rezession der letzten 20 Jahre. Dies wirkt sich allerdings noch nicht auf die HDI-Werte aus, die sich bis 2000 sogar leicht verbessert haben.

### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

Jahr	HDI	GDI	GDP-Index	Gini-Index	UN-Education Index	Pol. Repräsentation Frauen	BIP p.c. \$, PPP	Anteil der Armen an der Bev.
1998	0.736	0.723	0.63	57.7	0.84	8.0	4.288	---
1999	0.738	0.725	0.63	---	0.83	8.0	4.384	60,5
2000	0.740	0.727	0.63	---	0.83	8.0	4.426	---

World Development Report 2002; Human Development Report 2000; 2001; 2002. CEPAL: Panorama Social de América Latina 2001-2002. Santiago de Chile 2002.

### Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten

	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>a</sup>
Wachstum des BIP in %	-0.6	-0.1	-0.6	2.4	-3.0
Wachstum des BIP p.c. in %	-3.2	-2.6	-3.1	-0.1	-5.4
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-7,2	-27,0	-15,1	3,0a	
Importwachstum in %	-7,0	-27,1	-6,7	-3,0a	
Inflation (Dez.-Dez.) in %	14.6	5.4	8.6	8.4	14.6
Arbeitslosigkeit in %	6.6	9.4	10.0	10.8	---
Haushaltsdefizit in % des BIP	-1.0	-3.6	-4.3	-1.1	-2.5
Leistungsbilanz in Mrd. US-\$	-160	-86	-192	-220	-96

<sup>a</sup>) vorläufige Zahlen. Quelle: CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2002, Santiago de Chile 2002; CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002, Santiago de Chile 2002.

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Paraguay befand sich zu Beginn des Untersuchungszeitraums auf einem mittleren gesellschaftlichen (HDI) und wirtschaftlichen (GNP p.c.) Entwicklungsniveau mit ausgeprägten rezessiven Tendenzen in der Ökonomie und großen sozialen Disparitäten. Von Vorteil ist sicherlich eine große ethnische Homogenität. In Paraguay setzte der Demokratisierungsprozess 1989 nach einer langen Phase autoritärer Herrschaft ein, mit einer schwachen autonomen Zivilgesellschaft, einer schwachen politischen Opposition und einer großen Kontinuität der politischen und Funktionseliten. Trotz dieser schlechten Ausgangsbedingungen sowie weiterbestehender demokratischer und rechtsstaatlicher Defizite konnten die institutionellen Krisen zu Beginn des Beobachtungszeitraums im Rahmen der verfassungsmäßigen Spielregeln gelöst werden.

### **5.2. Zielsicherheit**

Die Regierung war im Untersuchungszeitraum nur begrenzt zu einem langfristig orientierten oder im perspektivischen Interesse des Landes liegenden Handeln in der Lage. Bedingt durch ihre schwache legitimatorische Basis und die unzureichende Unterstützung im Parlament war ihre Tätigkeit durch Ad-hoc-Maßnahmen, Konzeptionslosigkeit und kurzfristige politische Nutzenmaximierung gekennzeichnet, ohne dass durchgehend eine Prioritätensetzung erkennbar war. Reformankündigungen wurden nur ansatzweise in konkrete Maßnahmen umgesetzt. Teile der Regierung(sparteien) arbeiteten gegeneinander. Es war keine kohärente Politik erkennbar. Die Regierung gewährleistete zwar eine grundsätzliche Erwartungssicherheit für das Leben ihrer Bürger, jedoch keine Rechtssicherheit und keine stabilen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure mussten mit politisch verursachten Unsicherheiten rechnen.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung nutzt nur einige der verfügbaren Ressourcen des Staates auf effiziente Weise. Der Staatsapparat ist aufgebläht (seit 1989 ist ein Zuwachs um 25% der Zahl der Staatsbediensteten zu verzeichnen, die quasi unkündbar sind) und das Verwaltungspersonal wird stark unter dem Gesichtspunkt politischer Loyalitätskriterien rekrutiert. Der Staatshaushalt befindet sich dauerhaft im Ungleichgewicht, eine deutliche Reduzierung des Haushaltsdefizits gelang nur kurzfristig. Mehrfache Kabinettsumbildungen haben zu keiner dauerhaften Effizienzsteigerung geführt, sie waren häufig eine Reaktion auf innerparteiliche Konflikte. Im November 2002 traten sowohl der Finanzminister als auch der Zentralbankpräsident zurück, weil das Parlament sich weigerte, wirtschaftliche Reformmaßnahmen (vor allem Steuerreformen; Einkommens- und Mehrwertsteuer) einzuleiten, die der IWF als Vorbedingungen für einen Kredit über 200 Mio. US-Dollar eingefordert hatte. Dadurch entstanden Liquiditätsprobleme, um Schulden gegenüber den ausländischen Gläubigern zu tilgen, aber auch die Gehälter der Staatsbediensteten rechtzeitig auszuzahlen.

Die Regierung realisiert nur einen Teil der angekündigten Reformvorhaben und kann ihre eigene Planung nicht einhalten. So wurden im Oktober 2000 zwar die gesetzlichen Grundlagen für die Privatisierung der staatlichen Wasserwerke, der Telefongesellschaft und der Eisenbahn geschaffen, die allerdings nachfolgend nicht umgesetzt wurden. Tarifsteigerungen, um das Defizit der Staatsunternehmen abzubauen und diese auf die Privatisierung vorzubereiten, führten regelmäßig zu sozialen Protesten, welche die Regierung zu einer teilweisen Rücknahme der Maßnahmen zwangen. Im Mai 2002 stoppte der Kongress die Privatisierung der staatlichen Telefongesellschaft, um finanzielle Unregelmäßigkeiten zu untersuchen. Nach weiteren Protesten und Demonstrationen im Juni suspendierte die Regierung im Juni 2002 alle Privatisierungsvorhaben.

Die Regierung gewährleistet kein ausreichendes öffentliches Dienstleistungsangebot und verhindert damit eine weitere Entwicklung/Transformation. Die Regierung konnte im Untersuchungszeitraum die Korruption nicht eindämmen. Staatliche Ressourcen werden auf der Basis klientelistischer Netzwerke verteilt; Korruption ist ein Wesensmerkmal der Staats- und Verwaltungskultur.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die führenden politischen Akteure, vor allem die Regierung, haben auf Fehlschläge und Politikversagen zwar mit Veränderungen reagiert, diese fielen aber

eher marginal aus, sodass die Politik eher in den eingefahrenen Routinen verhaftet bleibt. Lernerfahrungen erreichen nicht den kognitiven Rahmen der Politik. So waren zwar kurzfristige Erfolge bei der Inflationsbekämpfung, der Verringerung des Haushaltsdefizits und der Sanierung des Banksektors zu verzeichnen. Diese konnten aber nicht verstetigt werden, sodass in einigen Bereichen wieder eine Verschlechterung der Situation zu verzeichnen ist. Umfassende und langfristig angelegte Reformen in der Staatsverwaltung oder bei der Korruptionsbekämpfung wurden nicht angegangen. Selbst der Präsident wird mit Korruptionsfällen in Verbindung gebracht.

Die Interessen von Stakeholdern werden nicht in Frage gestellt. Der eingeleitete Privatisierungsprozess von Staatsunternehmen wurde u. a. aufgrund der massiven Proteste der Bediensteten wieder gestoppt, eine Reform der letzten staatlichen Bank (BNF) scheitert u. a. daran, dass diese von politisch einflussreichen Personen geplündert wird. Das Hauptproblem der paraguayischen Politik bestand im Untersuchungszeitraum darin, dass der Präsident aufgrund seiner fehlenden demokratischen Legitimierung und der schwachen Position in der eigenen Partei keine ausreichende politische Autorität zur Einleitung und Fortsetzung von Reformen besaß.

Präsident González Macchi konnte insgesamt drei Amtsenthebungsverfahren nur deshalb überstehen, weil die Regierungspartei verhindern wollte, dass dann der oppositionelle Vizepräsident das Präsidentenamt übernehmen würde. Die Regierungsarbeit wurde auch dadurch erschwert, dass in den vergangenen drei Jahren fast permanent Wahlkampf war. Nach der Neuwahl des Vizepräsidenten (August 2000), der Wahl eines neuen Vorsitzenden in der Colorado-Partei (Mai 2001) und den Kommunalwahlen (November 2001) standen im Dezember 2002 die internen Wahlen um die Nominierung für die im April 2003 anstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Vordergrund des politischen Geschehens.

Die Regierung berücksichtigt allokativen Effekte ihrer Politik, unternimmt aber kaum Anstrengungen, um die allokativen Effizienz der Märkte zu verbessern. Viele Reformen sind von außen induziert, was ihre Nachhaltigkeit beeinträchtigt.

## **5.5. Konsensbildung**

Die wesentlichen politischen Akteure stimmen zwar darin überein, eine marktwirtschaftliche Demokratie aufzubauen, Probleme ergeben sich jedoch bei der

Umsetzung. Die Reformer sind schwach und haben keine Kontrolle über Veto-Akteure und deren Blockademacht. Dies hat der gescheiterte Prozess der Privatisierung von Staatsunternehmen dokumentiert. Es fehlt an Mechanismen zur Konsensbildung, etwa zwischen Unternehmern und Gewerkschaften oder zwischen Politikern und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Die Politik war eher durch Dissens als durch Konsens geprägt. So fand die Regierung der Nationalen Einheit im Februar 2000 ein schnelles Ende, nicht zuletzt weil die Colorados an einer echten Machtteilung nicht interessiert waren und Absprachen nicht einhielten.

Die Regierung kann zwar eine Eskalation der strukturbildenden Konflikte im Agrarsektor – zwischen Landbesetzern und Großgrundbesitzern – verhindern, nicht jedoch bestehende Gegensätze verringern. Allerdings ist der Landkonflikt nicht entlang parteipolitischer Konfliktlinien artikuliert. Die Regierung hat zwar ansatzweise versucht die Solidaritätsbereitschaft in der Bevölkerung zu fördern, kann diese jedoch aufgrund ihrer inkohärenten Politik und ihrer schwachen Legitimationsbasis nicht stärken.

## **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Die politischen Akteure arbeiten zwar aktiv mit bi- oder internationalen Gebern (z. B. IADB, Weltbank) in Bezug auf die Stärkung von Demokratie und Marktwirtschaft zusammen, die Projekte zur technischen und personellen Zusammenarbeit haben im Beobachtungszeitraum allerdings nur sehr begrenzt zu Verbesserungen geführt. Zwar versucht sich die paraguayische Regierung gegenüber internationalen Akteuren als berechenbarer Partner zu präsentieren, sie gilt allerdings nur als bedingt glaubwürdig, nicht zuletzt weil aufgrund ihrer schwachen Machtbasis ihre Durchsetzungsfähigkeit eingeschränkt ist. Wichtige Geber sprechen der Regierung den Willen und die Fähigkeit zu grundlegenden Reformen ab und sehen wenig Einflussmöglichkeiten und keine Nachhaltigkeit der eingeleiteten, häufig defizitären Maßnahmen.

Der öffentliche Sektor wird als zu schwach und ineffizient für die Abwicklung von Projekten wahrgenommen, außerdem fehlen Kooperationserfahrungen. In der Folge stieg zeitweilig das Risiko einer Verringerung des Engagements internationaler Organisationen in Paraguay. Paraguay ist zusammen mit Argentinien, Brasilien, und Uruguay Mitglied des MERCOSUR. Die Zugehörigkeit zum gemeinsamen Markt stößt überwiegend auf Zustimmung (Asunción ist Sitz des Schiedsgerichtes des MERCOSUR), auch wenn in Krisenzeiten in Politik und Wirtschaft



zuweilen Stimmen für einen eigenen Weg laut werden. Die paraguayische Wirtschaft ist eng mit den Nachbarländern vernetzt, sodass ökonomische Krisen in Argentinien und Brasilien direkte Auswirkungen zeitigen.

Die Zugehörigkeit zum MERCOSUR hat insofern stabilisierend auf die paraguayische Demokratie gewirkt, als in politischen Krisenzeiten (z. B. Putschdrohungen) die beiden großen Nachbarländer aktiv diplomatisch interveniert haben. Über den MERCOSUR ist Paraguay auch an den Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der EU beteiligt, zusammen mit den MERCOSUR-Ländern werden im Rahmen des ALCA-Prozesses parallel Verhandlungen über Handelserleichterungen mit den USA geführt. 2001 haben die USA erstmals wieder seit sechs Jahren Paraguay eine aktive Politik bei der Bekämpfung des Drogenhandels bescheinigt.

## 6. Gesamtbewertung

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 der Transformation zu einer marktwirtschaftlichen Demokratie waren im paraguayischen Fall eher negativ zu bewerten. Die Demokratie wurde nicht erkämpft, sondern war ein Zufallsergebnis von Machtkämpfen in der Elite des Stroessner-Regimes. Dadurch gab es eine hohe Kontinuität in den politischen und funktionalen Eliten. Was den wirtschaftlichen Bereich betrifft, zeichnete sich Paraguay zu Beginn der Transition durch eine vergleichsweise geringe Verregelungsdichte und große Offenheit der Wirtschaft aus.

Als Handicap erwiesen sich ein großer Sektor von defizitären Staatsunternehmen, ein großer informeller Sektor und wachstumshemmende institutionelle Rahmenbedingungen. Dazu gehören eine ineffiziente, politisierte Staatsverwaltung und mangelnde Rechtssicherheit aufgrund der Defizite im Justizwesen. Zudem befand sich Paraguay zu Beginn des Beobachtungszeitraums in einer tiefen wirtschaftlichen Rezession mit Problemen im Bankensektor und steigendem Haushaltsdefizit. Im politischen Bereich durchlief die paraguayische Demokratie 1998/99 eine schwere Krise, die zunächst erfolgreich gemeistert wurde. Daraus ergaben sich

Chancen für eine Vertiefung der Demokratie und die Schaffung einer breiten Koalition für Reformen in Politik und Wirtschaft.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die Reformchancen zu Beginn des Beobachtungszeitraums wurden nicht genutzt, sodass die nachfolgenden drei Jahre von politischem und wirtschaftlichem Stillstand gekennzeichnet sind. Die Tatsache, dass die Demokratie fortbesteht und die Krise in verfassungsgemäßen Bahnen gelöst wurde, sowie die Schwächung des Militärs als Veto-Akteur können zwar als Voranschreiten auf dem Weg der demokratischen Transformation gewertet werden. Diese Fortschritte erfassen allerdings nicht die demokratische Tiefenstruktur. Die politischen Parteien weisen weiterhin große Defizite hinsichtlich ihrer Funktionen der Interessenartikulation und -aggregation auf.

Die Regierungspartei ist fraktioniert und nur begrenzt handlungsfähig. Die Zustimmung zur Demokratie hat abgenommen, der Anteil der Anhänger autoritärer Lösungen ist weiterhin hoch. Die zurückgelegte Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation ist minimal, bestenfalls die kurzfristigen Erfolge bei akuten Herausforderungen (Inflation, Haushaltsdefizit) und die Bewältigung der Bankenkrise können auf der Haben-Seite verbucht werden, grundlegende Wirtschaftsreformen wurden entweder nicht angegangen oder abgeblockt.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt negativ aus. Der (ökonomische) Transformationsprozess hat während des Beobachtungszeitraums stagniert, dies gilt vor allem für die Sanierung des Staatshaushaltes und die Privatisierung von Staatsunternehmen. Erfolge, wie bei der Senkung der Inflationsrate oder der Verringerung des Haushaltsdefizits, waren kurzfristiger Natur und konnten nicht verstetigt werden. Abzuwarten bleibt, ob wenigstens den Reformen im Banksektor Nachhaltigkeit zukommt.

Die meisten makroökonomischen Indikatoren dokumentieren eine negative Gesamtbilanz im Krisenmanagement. Die unzureichende demokratische Legitimation des Präsidenten erschwerte eine zielgerichtete Reformpolitik. Chancen zur Schaffung eines breiten politischen und gesellschaftlichen Konsenses wurden nicht genutzt. Die Fehler sind bei allen politischen Akteuren zu suchen. Im Endergebnis bleibt die weitere politische und wirtschaftliche Entwicklung mit vielen Unwägbarkeiten behaftet.

## 7. Ausblick

Die paraguayische Präsidentialdemokratie wird durch ein starkes Parlament mit einer bikameralen Struktur und in sich fraktionierten Parteien gekennzeichnet. Dadurch ergeben sich viele Veto-Punkte im politischen Entscheidungsprozess. Tief greifende politische und wirtschaftliche Reformen setzen deshalb breite Koalitionen und eine eindeutige demokratische Legitimität der Entscheidungsträger voraus. Die immer noch starken autoritären Sedimente in der politischen Kultur und die ungelösten sozialen Probleme können autoritären Tendenzen in der Politik Vorschub leisten.

Die paraguayische Demokratie leidet darunter, dass es eine hegemoniale Partei gibt, die bereits während der Diktatur Regierungspartei war und die immer noch autoritäre Residuen aufweist. Darüber hinaus war die Partei aufgrund ihrer inneren Fraktionierung zugleich Regierung und Opposition, was den eigentlichen Oppositionsparteien die Arbeit erschwerte. Mangels einer ernsthaften Herausforderung durch die Opposition besteht auch kein richtiger Reformdruck auf die Regierung. Es zeichnen sich momentan keine starken Reformkräfte ab, die auf mehr Wirtschaftsreformen drängen. Im politischen Bereich ist deshalb mit keinen entscheidenden Veränderungen zu rechnen. Die Parteienlandschaft – einschließlich der innerparteilichen Fragmentierung – wird sich wenig verändern und die Herausbildung handlungsfähiger Mehrheiten verhindern.

Durch die Krise im MERCOSUR sind auch keine Reformimpulse von außen zu erwarten. Soweit es zu wirtschaftlichen und sozialen Reformen kommt, ist Stückwerk in Reaktion auf spezifische Herausforderungen, aber trotz mannigfacher Herausforderungen kein Gesamtprogramm zu erwarten. Im sozialen Bereich müsste die Frage einer Landreform beziehungsweise die Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten für die Landlosen und verarmten Kleinbauern gelöst werden. Eng damit verbunden ist eine effiziente Armutsbekämpfung. Dazu wird der paraguayische Staat auf sich allein gestellt nicht in der Lage sein.

In der Wirtschaft müsste durch eine sozialverträgliche Steuerreform sichergestellt werden, dass die Staatsfinanzen ausgeglichen sind und Mittel für eine aktive Sozial- und Bildungspolitik frei werden. Weiter auf Schwierigkeiten dürfte eine Privatisierung der Staatsunternehmen stoßen. Einerseits geht es um die Wahrung politischer Sinekuren, andererseits hat es sich gezeigt, dass Privatisierungsprozesse in einem von Korruption geprägten Umfeld berechtigterweise den Verdacht aufkommen lassen, dass es dabei nicht wirklich transparent zugehen wird und die Privatisierung weniger den Interessen der Bevölkerung, sondern als ein weiteres

Mittel zur Selbstbereicherung der Eliten dient. In einem solchen Umfeld fällt es schwer, einen positiven Konsensus über die Privatisierung zu erreichen. Wesentlich leichter ist es, Bevölkerungsgruppen dagegen zu mobilisieren.

Wirtschaftlich ist Paraguay von der Weltkonjunktur und der Nachfrage nach den wichtigsten (agrarischen) Exportprodukten sowie von den Entwicklungen in den Nachbarländern im MERCOSUR abhängig, der eigenständige Handlungsspielraum ist eher begrenzt.