



## Politische Krise in Ecuador: Zerreißprobe für Demokratie und Rechtsstaat?

Dr. Michael Langer

- Nach 25 Jahren Demokratie leiden Regierung, Parlament und politische Parteien unter einem starken Ansehensverlust. Die Institutionen des Rechtsstaates scheinen in eine schwere Krise zu taumeln.
- Ein gescheitertes Misstrauensvotum gegen den populistischen Präsidenten Lucio Gutiérrez, fast täglich wechselnde Parlamentsmehrheiten und die handstreichartige Neubesetzung der höchsten Richtermter im Dezember 2004 sind jüngster Ausdruck der politischen Instabilität und Rechtsunsicherheit.
- Die etablierten Parteien (PSC, ID) sind in die politische Defensive geraten und müssen personelle wie inhaltliche Erneuerungsprozesse bewältigen.
- Sozioökonomische Strukturprobleme, eine hohe Korruptionsrate und ein unvollendeter Prozess des „Nationbuilding“ verhindern national akzeptierte Entwicklungsstrategien.

### Renaissance der Regierung Gutiérrez: Politische Wechselspiele auf Kosten des Rechtsstaates

Das Jubiläumsjahr zur Wiedereinführung der Demokratie vor 25 Jahren erweist sich als eines der schwierigsten in der Geschichte Ecuadors. So wurde schon bei den Feierlichkeiten am 10. August 2004 die offensichtliche Diskrepanz zwischen formal-demokratischem Charakter des ecuadorianischen Staates und seinen real existierenden Ausprägungen beklagt. Zwar kann solch öffentliche Kritik durchaus als Zeichen für ein demokratisches Grundverständnis in der ecuadorianischen Bevölkerung gewertet werden. Die Teilhabe an politischer und wirtschaftlicher Macht, mehr individuelle Freiheit und Chancengleichheit sind heute jedoch noch größtenteils unerfüllte Forderungen.

Auch das Ansehen des wichtigsten Organs der repräsentativen Demokratie, des ecuadorianischen Nationalkongresses und der in ihm vertretenen 13 Parteien hat stark gelitten. Der vorläufige Höhepunkt: Am 9. Dezember 2004 dekretierte eine Interessenkoalition von populistischen und regierungsnahen Parlamentsabgeordneten die Auflösung und Neubesetzung des Obersten Gerichtshofes des Landes – unter

Missachtung der geltenden Verfassungsnormen. Das war möglich, weil bereits zwei Wochen zuvor ein ähnliche Koalition bei der zweifelhaften Neubesetzung von Verfassungsgericht und Oberster Wahlbehörde erfolgreich war.

Dabei hatte es nach den Kommunal- und Regionalwahlen im Oktober d.J. noch ganz anders ausgesehen. Die konservative christlich-soziale Partei (PSC, *Partido Social Cristiano*) und die sozialdemokratische ID (*Izquierda Democrtica*) hatten Wahlerfolge an der Küste und im Hochland eingefahren; Ihre Bürgermeister in den Millionenstädten Guayaquil und Quito wurden mit klaren Mehrheiten wiedergewählt. Populisten wie die Regierungspartei PSP (*Partido Sociedad Patritica*) und die PRE (Partido Roldosista Ecuatoriano) hatten zumeist Einbußen erlitten oder nur in ländlichen Gebieten zulegen können.

Die Opposition im Nationalkongress formierte sich zu einem Zweckbündnis (PSC, ID, *Pachakutik*) und sah ihre Chance, den Präsidenten quasi per Misstrauensvotum (*„Juicio Poltico“*) zu stürzen. Eine politische Fehleinschätzung insbesondere der PSC und ihres Führers *Fbres Cordero* mit fatalen Folgen: Parteiwechsler bescherten der Regierung Lucio Gutiérrez eine überraschende Mehrheit, die dieser taktisch geschickt zum Ausbau seiner politischen Macht nutzte. Die nachfolgenden Neubesetzungen in Wahlbehörde und Judikative

stellen eine ernsthafte Gefahr für die Unabhängigkeit der Gewalten in Ecuador dar.

Aber damit nicht genug: Auch sämtliche Richterämter im Lande sollen neu besetzt werden. Via Volksabstimmung soll die Verfassung geändert werden. Damit scheint Gutiérrez den Bogen zu überspannen, denn er will gleichzeitig über eine Verfassungsänderung zur Wiederwahl des Staatspräsidenten abstimmen lassen. Die Opposition, zudem gestützt von der Mehrheit der regierungskritischen Medien, wird dies mit allen Mitteln zu verhindern versuchen. Erstaunlicherweise konnte Gutiérrez seine Popularität durch die Vorgänge steigern, ein Zeichen für das geringe Prestige der Institutionen des Rechtsstaates. Doch es regt sich in der Zivilgesellschaft auch Widerstand; Die Wirtschaftsverbände drohten mit einem Generalstreik und dem Ausstieg aus den Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen mit den USA. Noch ist es zu früh, über einen Ausgang des Machtkampfes zu spekulieren. Der Schaden ist jedoch für den ecuadorianischen Rechtsstaat schon jetzt absehbar.

### **Ein Rückblick: von der Euphorie zur Frustration**

Wo sind die Gründe für die strukturelle Instabilität des Landes zu suchen? Wie können der politische Opportunismus und die geringe politische Programmatik erklärt werden? Ein kurzer Rückblick in die noch junge Geschichte der ecuadorianischen Demokratie mag dabei hilfreich sein.

Die Militärs hatten bis in die siebziger Jahre die Macht ausgeübt oder indirekt gewählte Regierungen gelenkt. Der aufkeimende Erdölboom hatte in dieser Zeit zu einer finanziellen „Bonanza“ geführt. Doch die ehrgeizigen Infrastrukturprojekte, Alphabetisierungskampagnen und Reformpläne scheiterten an der Günstlingswirtschaft und Intransparenz politischer Entscheidungen. 1978 wurde dann ein Referendum über eine neue Staatsverfassung abgehalten. Es folgten zwei Wahlgänge, aus denen der charismatische Politiker Jaime Roldós als Überraschungssieger hervorging und am 10.08.1979 als Staatsoberhaupt und Regierungspräsident vereidigt wurde. Dieser friedliche Prozess des Überganges zur Demokratie berechtigte zu großen Hoffnungen und wurde seinerzeit als Beispiel für die demokratische Erneuerung Lateinamerikas gefeiert.

Bereits 1981 kam Roldós bei einem tragischen Flugzeugunfall ums Leben, aber es blieben die Hoffnungen, die sich im Laufe der Folgejahre zu Erwartungen und Ansprüchen an die ecuadorianische Demokratie entwickelten. So wie es gelang, einen friedlichen Übergang von der Diktatur zur Demokratie zu finden, so erwartete die Bevölkerung auch, dass der Reichtum des Landes auf demokratisch legitimierte Weise verteilt würde –

mit Wohlstandseffekten für die unterprivilegierten Schichten auf dem Lande und in den Stadtrandzonen.

### **Zwangsjacke Auslandsverschuldung und die „Abstimmung mit den Füßen“**

Nach 25 Jahren hat sich Ernüchterung über die tatsächliche Teilhabe an politischer und wirtschaftlicher Macht ausgebreitet. In weiten Teilen der Bevölkerung haben Frustration und Resignation zu einer Ablehnung von politischen Institutionen und zu einer Flucht in die Illusionen populistischer Versprechen geführt. In den letzten fünf Jahren traten viele EcuadorianerInnen einen „Wahlgang“ an, dessen Konsequenzen für die Landesentwicklung noch ungewiss sind. Etwa 10% der Bevölkerung entschieden sich für eine „Abstimmung mit den Füßen“, die massive Emigration ins Ausland setzte ein. Waren es in den 50er- und 60er-Jahre die Vereinigten Staaten, die die Ecuadorianer anzogen, entwickelten sich nun Europa - und hier insbesondere Spanien und Italien – zum neuen Attraktionspunkt. In Spanien stellen Ecuadorianer bereits den größten ausländischen Bevölkerungsanteil.

Ursachen für die Flucht aus dem eigenen Lande gab es zahlreiche, insbesondere wirtschaftlicher Art. Die 70er-Boomjahre hatten ambitionöse Investitionsvorhaben in Gang gesetzt. Die demokratisch gewählten Regierungen wollten dahinter nicht zurückstehen. Internationale Kredite waren leicht zu bekommen, die Zweckbindung dieser Finanzmittel relativ locker, was die Effektivität und Rentabilität ihres Einsatzes minderte. Zudem gelang es nicht, die verbreitete Korruption einzudämmen. Das traditionelle Solidaritätsverständnis in allen Volksgruppen der ecuadorianischen Gesellschaft pervertierte zunehmend zu einem korruptionsgeprägten Streben nach Eigennutz.

Der Rückgang der Ölpreise und die Schuldenkrise der achtziger Jahre trafen dann das Land völlig unvorbereitet. Zunächst gelang es Regierungen wie der des Sozialdemokraten Rodrigo Borja, die Auswirkungen der ersten Austeritätsprogramme durch soziale Maßnahmen abzufedern. Bananenexporte, Shrimpsfarmen und der aufkeimende Tourismus gaben zudem Hoffnung auf eine baldige Besserung der wirtschaftlichen Situation. Fast alle demokratisch gewählten Regierungen liessen jedoch den Mut zu strukturellen Reformen vermissen - Reformen, die eine Vorbereitung der heimischen Wirtschaft auf den internationalen Wettbewerb und die Integration Ecuadors in den Weltmarkt erlaubt hätten. Stattdessen wurden Schutzzölle und subventionierte Preise als adäquate wirtschaftliche Instrumente angesehen. Wenige Familienclans (die sog. „Oligarchie“) dominierten

diese wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Sinne ihrer Eigeninteressen.

Aus der Zwangsjacke der Auslandsverschuldung konnte sich Ecuador nie befreien. Der ständige Liquiditätsbedarf der öffentlichen Haushalte führte zu einem dauerhaften Druck auf die heimische Währung, zu Inflations- und Abwertungsraten bis zu 100 %. Dies hatte gravierende soziale Konsequenzen: Die Zahl der Personen, die in Armut lebten, verdoppelte sich im Zeitraum 1995 – 2000.

### **Politische Instabilität und Desillusion breiten sich aus**

In diesem prekären wirtschaftlichen und sozialen Umfeld konnte keine politische Stabilität heranwachsen. Ein ständiges Lavieren der im Parlament vertretenen Parteien, die Einflussnahme gegen Finanzzuweisungen aushandelten, führte zur Absetzung zahlreicher Minister aus ihren Ämtern. Trotzdem gelang es den Regierungen bis zum Jahre 1996 zumindest, ihre Legislaturperioden zu beenden. Allerdings verloren die Koalitionen regelmäßig ihre Mehrheiten im Parlament, weil sich die Oppositionsparteien ständig neu formierten. Im Jahre 1997 kam es zur spektakulären Entlassung eines gewählten Präsidenten. Abdalá Bucarám wurde wegen „geistiger Unfähigkeit“ von der Parlamentsmehrheit des Amtes enthoben und durch den damaligen Parlamentspräsidenten Fabián Alarcón ersetzt.

Die anhaltende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den Regierenden führte zu diversen Initiativen aus der Zivilgesellschaft. Indigene Gruppen forderten mehr Beteiligung in der Politik und zeigten ein neu erwachtes Selbstbewusstsein. Viele indigene Führer, deren Eltern in den fünfziger Jahren häufig noch als Leibeigene („Huasipungos“) auf den Großfarmen gedient hatten, organisierten sich im einflussreichen Dachverband CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). Ihrem Druck war es u.a. zu verdanken, dass 1997 eine verfassungsgebende Nationalversammlung einberufen wurde. Diese verabschiedete im Mai 1998 eine neue Verfassung. Es kann als einer der großen Erfolge der ecuadorianischen Demokratie gewertet werden, dass damit einerseits die kulturelle Diversität anerkannt und andererseits soziale Ungleichheit als eine Herausforderung und Aufforderung für mehr Beteiligung begriffen wurde.

Die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für eine demokratische Entwicklung waren zwar verbessert. Die wirtschaftliche Krise verschärfte sich jedoch weiter. Im Januar 2000 entzog sich der gewählte Präsident Jamil Mahuad seiner Verantwortung durch Flucht ins Ausland. Ein zentraler Grund waren die Proteste gegen seinen Plan, den US-Dollar als Landeswährung einzuführen und somit die

galoppierende Inflation zu bremsen. Die soziale Lage war äußerst angespannt: Indiogruppen, verbündet mit Gewerkschaftern und sozialen Protestorganisationen, blockierten die Straßen. Der Sturz von Mahuad und seine Ablösung durch den damaligen Vizepräsidenten Gustavo Noboa konnten diese Dollarisierung jedoch auch nicht verhindern. Die Landeswährung Sucre wurde durch den US-Dollar ersetzt und ein Umschuldungsabkommen mit den internationalen Gläubigern beschlossen. Der ecuadorianische Staat verpflichtete sich gesetzlich zum Rückkauf der eigenen Auslandsschuld, um so die Schuldenlast zu mindern. Die Medien berichteten von einem Jahrhundertgeschäft: Wohlhabende Ecuadorianer hätten Schuldtitel des eigenen Landes zum Schnäppchenpreis erworben und könnten nun eine garantierte Vervielfachung ihres eingesetzten Kapitals erwarten.

### **Demokratische Hoffnungen trotz Endzeitstimmung?**

Die unmittelbaren Folgen der Dollarisierung (Angleichung von Preis- und Zins-Risiko-Strukturen an internationale Marktdaten) führten zu einer zunehmenden Verarmung auf dem Lande und in den Stadtrandzonen sowie zur oben beschriebenen Auswanderungswelle. Endzeitstimmung breitete sich aus und brachte dekadente Ausprägungen wirtschaftlicher Marktmechanismen hervor. So machen „Dienstleistungsmakler“ („*Tramitadores*“) blühende Geschäfte: Frühmorgens schon ergattern sie einen Platz in den endlosen Schlangen vor ausländischen Konsulaten oder heimischen Behörden - nur um diesen später meistbietend weiter zu verkaufen. Und auch diese Bilder sind die Ecuadorianer gewohnt: An den Verkehrssampeln verkaufen Straßenhändler Kaugummis oder Sonnenbrillen, kleine Kinder schlagen Purzelbäume, und Körperbehinderte sind zum Betteln zwischen den Reihen der vielen neuzugelassenen Taxis und Jeeps gezwungen. Das wirtschaftliche System der Dollarisierung wird durch den aktuell wieder hohen Erdölpreis und die Rücküberweisungen von Auslandsecuadorianern („*remesas*“) alimentiert. Dies reduziert den aktuellen Handlungsdruck. Die Regierung erwartet sogar ein Wirtschaftswachstum im hohen einstelligen Bereich für 2004, ohne das sich dies aber in sichtbaren Strategien zur Lösung der Entwicklungsprobleme niederschlagen würde.

Die Phase politischer Instabilität (5 Präsidenten in 7 Jahren) hält bis heute an. Die jüngsten Ereignisse der letzten Monate des Jahres 2004 sind lediglich Ausdruck dieses strukturellen Problems. Die aktuelle Regierung Lucio Gutierrez wurde 2002 aufgrund populistischer Wahlversprechen gewählt. Sie ist seit Anfang 2003 im Amt, hat aber ihre politische Substanz schon weitgehend verbraucht. Wegen ihrer eigenen schwachen Parteibasis (*PSP*) setzte sie zunächst auf die Unterstützung indigener Gruppen

und sozialer Bewegungen. Bald darauf wechselte die Regierung die Fronten und baute bis Mitte 2004 auf die parlamentarische Zustimmung der Konservativen (PSC). Auch der aktuellen Mehrparteienkoalition scheint kein längere Verweildauer vorausbestimmt, um so bedauerlicher daher, dass es in dieser kurzen Zeit bereits zu den schwerwiegenden rechtsstaatlichen Verwerfungen kam.

Trotz öffentlicher Kritik an Machtkonzentration und Regierungsführung von Gutierrez sind derzeit wenig Alternativen in Sicht. PSC und ID befinden sich in internen Umbruchprozessen, PSC-Parteiführer und Ex-Präsident León Febres Cordero reibt sich im persönlichen Streit mit Präsident Gutiérrez auf. Rodrigo Borja (ID) übergab erst jüngst das Amt an seinen Nachfolger, den derzeitigen Parlamentspräsidenten Guillermo Landázuri. Die populistischen Führer Alvaro Noboa (PRIAN) und Abdalá Bucarám (PRE - letzterer vom Exil in Panama aus agierend) befinden sich schon in der Vorbereitung ihrer eigenen Präsidentschaftskandidaturen für 2006. Als aktive Teile der Unterstützerkoalition für Gutiérrez gelten sie als eigentliche Gewinner der neuen Machtkoalition im Parlament und den Gerichten. Die übrige Parteienlandschaft ist stark zersplittert; neun weitere Gruppen im Parlament vertreten zumeist regionale oder sektorale Interessen. Dies verstärkt das Misstrauen der Bevölkerung gegen die politischen Institutionen.

### **Nation Building: Auf der Suche nach der ecuadorianischen Volksseele?**

Unter den etablierten politischen Parteien scheinen die ID und mit erheblichen Abstrichen die PSC am ehesten in der Lage zu sein, programmatische Politikansätze zu implementieren. Ihre geringe Bereitschaft, sich innerparteilichen Diskussionen zu öffnen, so wie die Orientierung an regionalen Wählerschichten im Hochland (ID) bzw. an der Küste (PSC) hemmen jedoch den überfälligen Prozess einer demokratischen Erneuerung. Stattdessen geht das eifersüchtige Wettstreiten zwischen den Regionen bzw. den dort dominierenden politischen Eliten weiter und verstärkt die Tendenz des oben beschriebenen Aushandelns von Finanzzuweisungen. Konsistente Politikansätze mit nationalem Anspruch sind kaum auszumachen.

Wichtige Impulse zur Erneuerung der ecuadorianischen Demokratie kommen aus der Zivilgesellschaft. Soziale Bewegungen und indigene Gruppen klagen die Wahrnehmung demokratischer Rechte ein. Sie verweisen auf das Potential, das in der Diversität von Kulturen und Sozialstrukturen besteht. Doch auch ihnen fehlt in der Regel eine nationale Entwicklungsperspektive. Angesichts der

Auslandsschulden und internationalen Abhängigkeit scheint es in Ecuador zu einfach, externe Ursachen für die aktuelle Politikblockade und die Fehlentscheidungen der Vergangenheit verantwortlich zu machen. Die indigenen Gruppen, im Wahlbündnis *Pachakutik* organisiert, haben sich im Zuge der jüngsten Auseinandersetzungen in Regierungsbefürworter und –gegner auseinander dividiert.

Auch die „ecuadorianische Volksseele“ selbst scheint gespalten. Fortschreitende Emigration ins Ausland zeigt ihre Auswirkungen und wird von vielen als bedrohlich empfunden. Viele Jugendliche, deren Eltern in Spanien auf Tomatenplantagen oder in Privathaushalten arbeiten, wachsen bei ihren Großeltern auf. Sie zeigen nur wenig Interesse an Ausbildung, viele organisieren sich in Jugendbanden. Die oft vergebliche Suche nach der eigenen Identität spiegelt sich gerade in den zerrütteten Sozialverhältnissen der Auswandererfamilien wider.

Die Politik beginnt erst langsam, die wirtschaftliche und soziale Dimension des Zerfalls sozialer Netze zu begreifen. Auch wenn politische Kompetenz nur begrenzt verfügbar sein mag, ist eine stärkere und aktivere Beteiligung an politischen Gestaltungsprozessen das Gebot der Stunde, um die ausufernde Korruption zu bremsen und die ecuadorianische Demokratie wieder mit Leben zu füllen. Auf lokaler und regionaler Ebene wird versucht, eine Initiative von Bürgermeistern und Regionalpolitikern zur Wahrung des Rechtsstaates und des Prinzips der Gewaltenteilung zu etablieren. Letztendlich bleibt zu hoffen, dass die Wirren der letzten Monate die Türen für die politische und wirtschaftliche Neuorientierung nicht verschließen mögen.

### *Kontakt in Deutschland*

Kristina Birke Friedrich-Ebert-Stiftung IEZ/Lateinamerika und Karibik Godesberger Allee 149 Tel. 0228/ 883-532 Fax: 0228/ 883-404 E-Mail: kristina.birke@fes.de
---