

# Bolivien

## Eine Demokratie vor dem Zerfall?

Yesko Quiroga

Juli 2003

- Nach den gewaltsamen Auseinandersetzungen im Februar 2003 hat Bolivien nach 21 Jahren den Modellcharakter eines politisch stabilen Gemeinwesens verloren. Auch wirtschaftlich steckt das Land im fünften Jahr einer tiefen Krise niedrigen Wachstums, Informalität und anhaltender Armut breiter Bevölkerungsschichten.
- Die umfangreiche internationale Entwicklungsfinanzierung erlaubte dennoch gesamtgesellschaftliche Fortschritte, die mit den durch die Entschuldungsinitiativen HIPC I und II freigesetzten Mittel weiterentwickelt werden könnten. Boliviens Entwicklungsstand hinkt dem lateinamerikanischen Durchschnitt aber noch immer hinterher.
- Die Phase politischer Anomie ist zwar vorerst überstanden, bleibt aber als latente Gefahr. Denn die Regierungskoalition hat lediglich mit konjunkturellen Antworten und einer oberflächlichen Regierungsumbildung reagiert.
- Die Kirche, Menschenrechtsverbände und Vertreter der Zivilgesellschaft fordern dagegen einen breiten politischen Dialog über das Entwicklungs- und Demokratieprojekt und versuchen, die Rolle des Schlichters von Konflikten zu übernehmen. Die Parteien haben das Vertrauen in ihre Konsens- und Bündnisfähigkeit verspielt. Damit nahm die Fähigkeit des politischen Systems ab, tragfähige und entwicklungsrelevante Konsense zu schließen.
- Wirtschaftliche Hoffnungen werden auf den Export von Erdgas und die Liberalisierung des US-Marktes für Textilien gesetzt. Das historisch bisher wenig erfolgreiche Extraktionsmodell und das Fehlen einer Umverteilungspolitik verhindern aber gesamtwirtschaftliches Wachstum und substantielle Wohlstandseffekte selbst bei steigenden Exporteinnahmen.
- Konjunkturelle Maßnahmen keynesianischer Prägung im Bau- und Beschäftigungssektor belegen das Fehlen einer strategischen Route ebenso wie das hilflose Festklammern an einer rohstoffbasierten Exportstrategie. Die Belastungen des Staatshaushaltes durch die Kapitalisierung des Rentensystems und die allgemeine schwache Wirtschafts- und Beschäftigungslage geben kaum Anlass zu Hoffnungen.
- Ein struktureller Richtungswechsel, z.B. die konsequente Verfolgung der Armutsbekämpfung und eine Steuerreform wären angesichts der mangelnden Entwicklungserfolge und der Legitimitätskrise der Demokratie zwingend geboten. Die Ausbeutung des Staates durch Partikularinteressen und das traditionelle Pfründesystem dauern jedoch an. So sind eine radikale Änderung der politischen Kultur und eine strukturelle Festigung der Demokratie nicht zu erwarten.

Im August des Jahres 2002 übernahm nach einem knappen Wahlsieg der Führer der MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, dank der Koalitionspartei MIR zum zweiten Mal das Präsidentenamt. Zwischen Sánchez de Lozada und dem zweiten im Rennen, dem Vertreter der Coca-Bauern und Überraschungsgewinner Evo Morales (MAS), lagen gerade einmal 1,5 Prozent der Stimmen. Noch nie ist ein Vertreter bäuerlich-indianischer Interessen der Regierung so nahe gekommen. Und noch nie war die Hoffnung so groß, dass das Parlament zu einem Austragungsort von Interessenskonflikten sowie der Beendigung der historischen Ausgrenzung der indianischen Bevölkerung werden könnte. Allerdings wurden diese Hoffnungen bislang enttäuscht.

Ein Gesetzesentwurf zur Steuerreform, protestierende Jugendliche, einige zersplitterte Scheiben und schließlich eine von der Militärpolizei abgefeuerte Tränengasgranate, die meuternde Polizisten traf, lösten am 12 und 13. Februar 2003 in Bolivien eine Kettenreaktion aus. Nach Schießereien zwischen Polizei und Armee waren 31 Tote

sowie über 200 Verletzte zu beklagen und Millionenbeträge an Sachschäden durch Plünderungen und Brandschatzungen entstanden. Die Auseinandersetzungen sind nicht einfach als Hungeraufstand, als Aufstand der Entrechteten gegen ihre Unterdrücker, zu interpretieren, doch existiert natürlich ein realer Hintergrund an sozialer Unrast und Frustration über fehlende Entwicklungsleistungen des Systems. Die Politik und die Form, wie diese in den letzten 20 Jahren politische Stabilität produziert hat, werden dafür verantwortlich gemacht.

Nach zahlreichen gewalttätigen Auseinandersetzungen seit April 2000, begleitet von tagelanger politischer Anomie, nach ständigen sozialen Protesten und vor allem im Rahmen der Drogenbekämpfung sich verschärfenden, nicht mehr lokal begrenzten Konfliktherden scheint Bolivien nun endgültig seinen Modellcharakter als ein zwar armes, gleichwohl politisch stabiles Land verloren zu haben. **Die Grenzen einer Demokratisierung unter Armutbedingungen treten zutage.**

### Konjunkturelle Antworten

Als Reaktion auf die Schrecken der Morde und Brandschatzungen des 12. und 13. Februars ließ der Präsident das Kabinett umstrukturieren. Aus 18 Ministerien wurden 13, nur acht Minister blieben im Amt. Um zu zeigen, dass auch der Staat sparen kann, wurden über 40 Führungspositionen abgeschafft. Umgesetzt werden soll außerdem die von der Opposition geforderte Kürzung der Diäten und der Ausgaben der Exekutive sowie der Legislative.

**Diese Einschnitte werden wenige Wochen später bereits als Stückwerk empfunden. Notwendig wäre eine weitgehende Trennung der Exekutive von der parteipolitischen Pfründewirt-**

**schaft durch die Nominierung von Unabhängigen gewesen.** Die Proporzfrage hat aber eine solche Bedeutung erlangt, dass auch zwei Monate nach Ankündigung noch nicht alle Vizeministerposten besetzt waren. Auch wurde die Frage der Zusatzeinkünfte der Minister, Vizeminister und Abteilungsleiter in der Exekutive nicht gelöst.

Der unmittelbare Eindruck der Gewalt scheint auch die zufällig zum selben Zeitpunkt anwesenden Experten des Internationalen Währungsfonds beeindruckt zu haben. Die harte Forderung, dieses Jahr das Defizit von 8,5% des BIP auf 5,5% zu senken, wurde um wichtige 0,8 Pro-

zentpunkte reduziert. Damit wurde der Regierung eine Atempause in Höhe von ca. 60 Millionen US\$ gewährt. Aber auch so wird wahrscheinlich vom geplanten Arbeitsbeschaffungsprogramm, zentraler Bestandteil der wirtschaftlichen Ankündigungen der Regierung, nicht mehr viel übrig bleiben. Geplant ist, mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen, etwa 300 Mio. US\$, in Programme vor allem für Straßenbau, aber auch Bewässerungs- und Abwasserprojekte sowie Elektrifizierung zu stecken.

Die Haushaltszahlen sehen schlecht aus: etwa 400 Millionen US\$ müssen vom Staatsetat für Rentenzahlungen bereitgestellt werden, was etwa 5,5 % des BIP entspricht. Das ist die Folge einer Rentenreform weg von einem Umlagesystem hin zu einem privat verwalteten Fondssystem vor sieben Jahren. Die schwierige finanzielle Situation wird sich in den nächsten vier bis fünf Jahren nicht grundlegend ändern. Um die 100 Millionen US\$ hat die Regierung für die Einlösung ihres Wahlversprechens benutzt, die Auszahlung des

„bonosol“, eine beitragsunabhängige, einmal im Jahr fällige Altersrente. Hinzu kommen etwa 100 Millionen US\$ Zinsleistungen zur Finanzierung des Defizits sowie zur Bedienung der Staatspapiere, die von den privaten Rentenfonds angekauft werden. In der Summe entspricht dies dem gesamten öffentlichen Investitionshaushalt und etwa drei Viertel der an Bolivien ausgezahlten DAC-Leistungen.

Auch die von internationalen Geldgebern als wichtigster Qualitätsindikator angesehene Bewertung der Sovereign Debt durch die US-amerikanische Firma Standard & Poors (S&P) hat auf die Februar-Unruhen in Bolivien und den prekären Zustand der öffentlichen Haushalte reagiert: Sowohl kurzfristige, als auch langfristige Staatsanleihen wurden von Risikoklasse B auf C bzw. B+ auf B heruntergestuft. Die Reklassifizierung durch S&P erhöht den Risikoaufschlag für die kommerzielle bolivianische Kapitalaufnahme im Ausland und gibt damit ein negatives Signal für ausländische Direktinvestoren.

### Strukturelle Zwangsjacken - Lösungsansätze - Lösungsgrenzen

**Die konjunkturellen Antworten geben jedoch keine Antworten auf die Frage, wohin es mit Bolivien geht, welche politische Grundsatzentscheidungen getroffen werden müssen, damit das System nicht weiter an Legitimität verliert. Um diese Fragen scheint sich augenblicklich niemand so recht zu kümmern.**

Keiner der zahlreichen Versuche der Regierung, der katholischen Kirche und des Menschenrechtsverbandes, über Runde Tische für spezifische Politikbereiche Abkommen mit der Opposition zu erzielen, war bisher erfolgreich. **Der von allen geforderte politische Dialog ist weitgehend eine Leerformel, lässt doch keine der Seiten von den traditionellen Maximalforderungen zu**

**Gunsten ihrer gruppenspezifischen Interessen ab.** Der Staat verhält sich ignorant gegenüber seinen Verpflichtungen und Möglichkeiten. Das Misstrauen der bolivianischen Bevölkerung gegenüber der politischen Führung ergänzt sich mit deren weitgehender Gleichgültigkeit gegenüber dem Gebot der Rechenschaftspflicht und Transparenz.

**Notwendig wäre ein politisches Abkommen zwischen den Parteien, das von der Bevölkerung als ein wie auch immer gearteter Richtungswechsel begriffen würde.** Dabei geht es weniger um die Übernahme programmatischer Forderungen der Opposition, die auf der konkreten Ebene ohnehin nicht existieren. **Sichtbar**

**gemacht werden müsste ein neuer Politikstil, eine Veränderung in der politischen Kultur, vor allem in Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der verschiedenen Institutionen der Demokratie.** Dies könnte nur über den Verzicht an Einflussmöglichkeiten und Ressourcen durch die Parteien geschehen. Aber gerade die Aneignung ist Teil des Stils, wie in Bolivien Politik gemacht wird, Versprechen erfüllt, Rechnungen beglichen und letztlich Koalitionen und Konsens, nicht nur zwischen den Parteien, geschmiedet werden. Für eine Veränderung bedarf es nicht nur einer starken politischen Führung, sondern eben auch eines Elitenkonsenses, der zur Zeit nicht in Sicht ist. **Auf jeden Fall wurde wieder das „Fenster der Möglichkeit“ verpasst, mit der Regierungsumbildung nach den Februarunruhen auch tiefgehende Veränderungen durchzusetzen.**

Glaubwürdigkeit zu schaffen ist umso wichtiger, weil jede Regierung angesichts der gegebenen finanziellen Situation nur Lösungen anbieten kann, die nichts kosten. In dem Maß, in dem einzelnen Gruppen wegen ihres Stör- und Druckpotentials Zugeständnisse gemacht werden, wird sich der Spielraum weiter einengen. So wird z.B. auf Dauer keine Regierung darum herumkommen, das heiße Eisen einer **Steuerreform** wieder anzufassen. Die meisten Bolivianer zahlen keine direkten Steuern und wollen dies auch nicht. Das Protestpotenzial und die Fähigkeit der verschiedenen sozialen, aber auch politischen Interessenvertretungen, Abwehrallianzen zu bilden, ist extrem hoch. Auf der anderen Seite wird zu Recht von internationaler Seite der bolivianische Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung eingefordert. Potenzial ist sicherlich vorhanden. Besonders wichtig ist jedoch hierbei das politische Timing und die Form der Konzertierung eines Entwurfes. Nach den Aufständen und Protesten im Februar ist auch hier „das Fenster“ verpasst worden. Notwendig

wäre ein graduelles Vorgehen, das im Vorfeld einer Gesetzesänderung sichtbare Schritte bei der Steuereintreibung vornimmt.

Gefordert wäre ferner, Wirtschaftspolitik nicht nur als rein konjunkturelles Förderprogramm zur Arbeitsbeschaffung zu begreifen, sondern mittel- und langfristige **Strukturpolitiken** zu entwickeln, die sich z.B. auf die Förderung des Textilsektors, der Agroindustrie und auf andere der wenigen Sektoren mit Zukunftschancen konzentrieren. Schließlich gilt es, mit der **Armutsbekämpfung** ernst zu machen, die im Rahmen des Entschuldungsprogrammes HIPC II und des hieraus hervorgegangenen PRSP (Poverty-Reduction-Strategy-Paper) massiv von den internationalen Gebern unterstützt wird.

Zu den Prioritäten zählt auch ein weiterer Schritt in der Reform oder Weiterentwicklung des bolivianischen **Dezentralisierungsmodells**. Die Gemeinden sind in der ihnen zugeordneten Rolle als Entwicklungsmotor und Empfänger der Mittel zur Armutsbekämpfung überfordert. Eine Klammer für einen notwendigen Ansatz der regionalen Entwicklungsförderung bietet sich über die Gemeindeförderung an und wird dementsprechend von der EZ gefördert. Die Zweckverbände können aber auf Dauer weder die auch für die politische Legitimität fehlende regionale Ebene ersetzen, noch eine übergreifende regionale Entwicklungspolitik fördern.

**All dies impliziert einen Ansatz von Struktur-reformen, die im besten Fall mittelfristigen Erfolg haben werden, aber kurzfristig für die politischen Akteure Kosten verursachen und nicht unbedingt vom Publikum honoriert werden.** Die Herausforderung besteht also in der politischen Austarierung verschiedener Ansätze unter langfristigen politischen Zielsetzungen. Es gibt hier wenig Gründe für Optimismus.

## Demokratie in der Krise

21 Jahre Demokratie, 18 Jahre makroökonomische und politische Stabilität, teilweise beispielhafte institutionelle Reformen der zweiten Generation in den 90er Jahren sowie eine relativ umfangreiche Unterstützung durch die internationalen Geberorganisationen; all das reichte nicht, um die für die Legitimität der Demokratie so wichtige wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes entscheidend voranzubringen. **Fehlende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Umverteilung zugunsten der Armen, eine anhaltende politische Kultur der Pfründewirtschaft und Korruption sowie die weitgehende Abwesenheit von wirtschaftlichen Förderpolitiken mündeten nach einer nun beinahe fünfjährigen Wirtschaftskrise, verbunden mit dem weitreichenden Versagen aller politischen Akteure, in einem Scherbenhaufen. Die demokratische Entwicklung des Landes und damit auch die Zukunft Boliviens ist ungewisser denn je.**

Bolivien hat angesichts seiner politischen und wirtschaftlichen Krise eine im regionalen Vergleich hohe Wahlbeteiligung sowie einen großen Bevölkerungsanteil, der sich trotz aller beklagten fehlenden Entwicklungsleistungen noch für das demokratische Regierungssystem ausspricht. Auf der anderen Seite haben die Parteien das Vertrauen der Bevölkerung gründlich verspielt. Immerhin 52% der Wähler haben sich bei den letzten Wahlen für den radikalen Diskurs des MAS und MIP oder für politische Neugründungen, für populistische Angebote und Hoffnungsträger entschieden. Bei den Wahlen im Jahr 1997 vereinigten die sogenannten traditionellen Parteien noch 91% der Stimmen auf sich, heute ist der Zerfall des Parteiensystems weit fortgeschritten. Die ehemalige Regierungspartei ADN, die bei den Wahlen 1997 noch 22% der Stimmen erhalten hatte, ist mit 3,4% der Stimmen gerade noch der Aber-

kennung des Parteienstatus entronnen. Die beiden populistischen Parteien UCS und CONDEPA, die bei den letzten Wahlen noch 16% und 17% der Stimmen erhielten, haben ebenso extreme Stimmenverluste hinnehmen müssen. Die UCS hat wie ADN nur noch fünf Vertreter im Parlament, die CONDEPA existiert nicht mehr als Partei.

Die repräsentative Demokratie in Bolivien und deren besondere Ausprägung einer „vereinbarten Demokratie“ (*democracia pactada*) der Konsens- und Bündnisfähigkeit zwischen den wichtigsten Parteien hat in den letzten 21 Jahren die Fähigkeit besessen, neue Akteure in das politische System einzugliedern. Die Liste ist lang: angefangen mit der indigenistischen Bewegung, die schließlich einen Vizepräsidenten stellte, über die CONDEPA als Interessenvertretung der Migranten in La Paz und El Alto oder die UCS als Interessenvertretung der *Cholo* Mittelschicht, bis hin zum MAS von Evo Morales und dem MIP von Felipe Quispe. Dies war einer der Gründe für die trotz aller sozialer Konflikte im regionalen Vergleich relative politische Stabilität des Landes: Sobald Protestbewegungen eine gewisse nationale Größe und Bedeutung erreichten, formierten diese sich als Partei und wurden in das Institutionengefüge integriert. Dies scheint nun aber nicht mehr zu gelten.

**Seit Ende der 90er Jahre ist eine stetige Zunahme gewalttätiger Auseinandersetzungen zu verzeichnen, die aus verschiedenen Anlässen seit dem Jahr 2000 in regelmäßigen Abständen zu politischer Anomie führen. Im gleichen Maß nahm die Fähigkeit des politischen Systems ab, tragfähige und entwicklungsrelevante Konsense zu schließen.** Auch die zuerst optimistisch bewertete Integration der Parteien MAS und MIP in das parlamentarische System hat nicht zu dem erhofften Legitimitätszuwachs der Demokra-

tie beigetragen. Die Opposition gibt nach wie vor außerparlamentarischen Konfliktmustern die Priorität. Damit unterscheidet sie sich weder von den sogenannten traditionellen Parteien noch von den

sonstigen politischen Akteuren des Landes in ihrer Unfähigkeit, am Gemeinwohl orientierte Lösungen aufzuzeigen.

### Muster sozialer Konfliktlinien

In Bolivien gibt es mindestens drei sich überlagernde Linien quasi „sozial-tektonischer“ Verwerfungen. Schon die Lösung der Konflikte, die aus einer einzigen dieser Verwerfungslinien entstehen können, stellt eine schwierige Aufgabe für jedes Gemeinwesen dar:

Zum einen existieren – wie in so vielen Ländern – die **sozioökonomischen Konfliktlinien zwischen Arm, Reicher und Reich**. Bolivien ist trotz vieler Verbesserungen in den letzten Jahren das ärmste Land Südamerikas. Von den knapp 8,3 Millionen Einwohnern des Landes, das fast die dreifache Größe Deutschlands hat, leben etwa 60% in Armut und 35% in absoluter Armut. Auf dem Land, wo etwa 40% der Bevölkerung leben, stellt sich die Situation noch dramatischer dar: 80% der Bevölkerung leben in Armut, 60% sogar in absoluter Armut. Zwar sind Verbesserungen zu verzeichnen, etwa, dass der Anteil der Bevölkerung, dessen Grundbedürfnisse nicht befriedigt werden, in einer Dekade von 71% auf 59% gesunken ist. Dies entspricht jedoch einer jährlichen Variation von lediglich 1,3%. **Erbärmliche Lebensverhältnisse stellen somit einen der Hauptrekrutierungspole für soziale Unrast und Konflikte dar.**

Bolivien weist zudem eine **kulturell-ethnische Konfliktlinie** mit verschiedenen Polen auf. Der nicht nur von Aymara-Führern, sondern auch von zahlreichen Intellektuellen geführte Diskurs der „zwei Bolivien“ hebt weitgehend auf die Unvereinbarkeit von Interessen und Weltanschauungen ab und eröffnet kaum Lösungsoptionen in einer

von beiderseitigem Rassismus geprägten Gesellschaft. Dieser Diskurs entspricht zudem nicht der keineswegs geeinten ethnischen Vielfalt in Bolivien. Über die stärkere Demokratisierung und damit einhergehende neue Beteiligungskanäle hätte sich der ethnisch-kulturelle Konflikt durchaus abschwächen können. Er vertiefte sich jedoch in den letzten Jahren trotz der wirksameren Artikulierung der Unzufriedenheit nach außen und gegen das System.

Des Weiteren existiert zudem ein **geografisches Konfliktmuster**, Osten gegen Westen, Hochland gegen Tiefland und umgekehrt. Die Differenzen zwischen den verschiedenen Aymara und Quechua-Organisationen sowie zwischen organisierten Cocabauern und Tiefland-Ethnien sind mindestens eben so groß wie zwischen Agrargroßbauern aus Santa Cruz und Bauernorganisationen aus dem Hochland. Interessenvertreter aus Santa Cruz und Tarija stehen in einem permanenten Konflikt mit dem Hochland um größere Unabhängigkeit und weitgehend eigenständige Kontrolle über die Cash-Crop-Produktion und die in diesen Provinzen reichlich vorhandenen Rohstoffe. Alle Konfliktlinien treffen sich wellenartig in der Kritik am System und ermöglichen in ihrer brisanten konjunkturellen Mischung immer weniger am Gemeinwesen orientierte Lösungsansätze. Die konfliktive Auseinandersetzung ist zum Instrument der Veränderung zu Gunsten von Gruppeninteressen in der Logik eines Null-Summen-Spiels geworden und ist Teil einer immer stärker zum Entwicklungshemmnis werdenden politischen Kultur.

## Politische Kultur und institutionelle Reformen

Die durch Strukturanpassungsmaßnahmen erreichte makroökonomische Stabilität sowie die Ausweitung der formalen Demokratie mit zum Teil durchaus innovativen Elementen waren und sind für Bolivien elementar, zumal sie mit überlebenswichtigen internationalen Finanzhilfen verbunden waren. Heute erweist sich vieles als inkompatibel mit dem Inventar des andinen Wertesystems und der politischen Kultur des Landes, das sich deutlich langsamer wandelt als die ökonomischen Lehrsätze. **Trotz der zahlreichen politischen und institutionellen Reformen gelang es bisher nicht, das – im Vergleich zu den Nachbarländern noch wesentlich markantere – Muster informeller Politik zu durchbrechen und durch funktionale Policy-Netzwerke zu ersetzen.** Hinzu kommt das Fehlen wirtschaftlicher Erfolge, die den Anpassungsdruck genommen, sich in der Schaffung von Arbeitsplätzen niedergeschlagen und so zu einer wesentlich höheren Legitimität des Systems und der Reformen geführt hätten.

Die „informelle Politik“ ist Ausdruck einer politischen Kultur des „Präbendalismus“ oder des Pfründetums. In Bolivien bezieht sich dies auf **die traditionelle und weitverbreitete Praxis der Aneignung öffentlicher Ressourcen zur individuellen oder gruppenspezifischen Bereicherung. Außerdem stocken die politischen Eliten ihre Legitimation mit der Verteilung von Vorteilen auf. Politische und administrative Entscheidungen werden nicht auf der Basis institutionalisierter Regeln, sondern aufgrund der Logik eines Netzwerkes personeller Beziehungen und des persönlichen Vorteils getroffen. Patronage, Klientelismus und Korruption sind Kennzeichen dieser Funktionslogik der politischen Kultur, die darauf hinweist, dass die vor**

**21 Jahren begonnene Demokratisierung noch lange nicht abgeschlossen ist.** Der „Präbendalismus“ hat dabei strukturelle Probleme bei den Finanzierungsmöglichkeiten und Leistungsfähigkeit des gesamten politischen Systems geschaffen, die schrittweise die Legitimation der Demokratie infrage stellen.

Das bolivianische Muster politischer Kultur sowie seine Anpassungsfähigkeit an neue Codes bestimmen in erster Linie den Erfolg oder Misserfolg der institutionellen Konsolidierungen der Demokratie. Ein Beispiel hierfür bietet das bolivianische Dezentralisierungsmodell der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene. Vom Ansatz durchaus mit den brasilianischen Erfahrungen des „Bürgerhaushaltes“ vergleichbar, stellt es sich jedoch in Bolivien lediglich als normatives Mandat dar. Wissenschaftliche Untersuchungen beschreiben jedoch, wie neue Institutionen und Beteiligungselemente durch eine nicht-demokratische politische Kultur geradezu absorbiert werden. **Rassismus, Klientelismus und Caudillismo bestimmen das Verhalten der sozialen Akteure in einer Form, die dazu führt, dass die Normen und neuen institutionellen Designs, die verbesserte Rechnungslegung der Regierung sowie das „empowerment“ der Bevölkerung nur unbedeutsam zur verbesserten Qualität lokaler Regierung führen.** Wenn dies auch nicht immer für das ganze Land gilt, kann durchaus der Schluss gezogen werden, dass technische Verbesserungen, veränderte Prozedere im institutionellen Design und bessere Gesetze allein nicht für eine Entwicklungsorientierung des staatlichen Systems hinreichend sind. Diese Schlussfolgerung hat weitreichende Konsequenzen für die Entwicklungspolitik.

## Die Entwicklungszusammenarbeit: Bolivien als Herausforderung

**Wenn Bolivien überhaupt noch finanziellen und politischen Handlungsspielraum hat, dann ist dies der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu verdanken. Dabei handelt es sich jedoch um ein zweiseitiges Schwert, da dieser Handlungsspielraum eben auch die Möglichkeit eröffnet, notwendige Reformen und Anpassungen nicht anzugehen.**

Bolivien hat seit vielen Jahren ein strukturelles Leistungsbilanzdefizit. Eine konsequente Politik der Währungsstabilität hat die Effekte der starken Abwertungen Brasiliens und Argentinens auf die heimische Wirtschaft durchschlagen lassen. Ohne ausländische Hilfe hätte das Defizit der Leistungsbilanz im Jahr 2002, laut einer noch nicht veröffentlichten Untersuchung der Weltbank, nicht bei 4,5% des BIP (US\$ 340 Mio.) gelegen, sondern bei mehr als dem Doppelten (702 Mio. US\$). Ähnlich verhält es sich mit dem Defizit des öffentlichen Haushaltes, das im Jahr 2002 bei 8,7% des BIP lag, aber ohne die EZ mindestens 10% erreicht hätte. **Die externen Finanzierungsleistungen haben zwischen 1998 und 2002 im Durchschnitt 62% des Defizits des öffentlichen Haushalts finanziert, verringerte Einnahmen ausgeglichen und eine höhere interne Kreditaufnahme vermieden.**

Zwischen 1998 und 2001 lagen die multilateralen und bilateralen Leistungen in einem Verhältnis von 60 zu 40 bei durchschnittlichen jährlichen **Gesamtleistungen von 570 Millionen US\$**. Der durchschnittliche Schuldendienst betrug ca. 250 Millionen US\$. Im Jahr 2002 lagen die Gesamtleistungen bei 784 Mio. US\$ (10% des BIP) und der Schuldendienst bei 260 Mio. US\$. Für das Jahr 2003 ist mit einer Reduzierung des Schuldendienstes aufgrund des Entschuldungsprogramms zu rechnen.

Bereits zwischen 2001 und 2002 hat sich die Verschuldung Boliviens um etwa 110 Mio. US\$ auf etwa 4,3 Mrd. US\$ verringert. Hintergrund sind die Entschuldungsinitiativen HIPC I und HIPC II, die zu einer bedeutenden Verringerung (38%) der bilateralen Schulden beigetragen haben. Ein Großteil des Erlasses ist mit ca. 300 Mio. US\$ Deutschland zuzuschreiben, womit praktisch die gesamten bilateralen Schulden liquidiert wurden. Vor allem europäische Länder, mit Ausnahme von Spanien, und Japan haben Schulden in Höhe von 200 Mio. US\$ erlassen. Gleichzeitig haben multilaterale Geberorganisationen, allen voran die Weltbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank und die Corporación Andina de Fomento (CAF), ihr Engagement um 13% erhöht. Etwa 80% der Schuldenverpflichtungen Boliviens bestehen heute gegenüber multinationalen Gebern.

Weltbank, BID und CAF sind mit etwa 62% der Gesamtleistungen im Jahr 2002 (485 Millionen US\$) die wichtigsten multilateralen Geber in Bolivien. Wichtigster bilateraler Geber sind die USA (45 Mio US\$), dicht gefolgt von Deutschland und Holland (43 bzw. 38 Mio. US\$). Japan, in den letzten Jahren noch zweitwichtigster Geber, hat im Jahr 2002 sein Engagement um über ein Drittel reduziert (30 Mio. US\$).

Zwei Drittel der multilateralen Mittel konzentrieren sich auf vier Sektoren: Verkehrsinfrastruktur, ländliche Entwicklung, Institutionenförderung und Wirtschaftsprogramme. Die bilaterale EZ konzentriert sich in einem ähnlichen Verhältnis auf Institutionenförderung, ländliche Entwicklung, alternativen Anbau (alternativ zum Coca-Anbau, fast ausschließlich mit der Unterstützung US-amerikanischer EZ) sowie Bildung.

**Die EZ hat in Bolivien eine herausragende Rolle bei allen öffentlichen Investitionsleis-**

**tungen. Sie kann gerade im Bereich der Verbesserung gesamtgesellschaftlicher Daten auf Erfolge verweisen.** Sie hat wichtige Beiträge sowohl beim Aufbau des existierenden Institutionensets (z.B. Dezentralisierung, Ombudsmann) als auch bei Strukturreformen (z.B. Strafprozessrechtsreform) geleistet. Sie hat aktiv zur Entschuldung des Landes im Rahmen des HIPC II beigetragen. Und; ein wichtiger Teil gut ausgebildeter bolivianischer Experten lebt von der EZ.

Ein Problem stellt die Abflussgeschwindigkeit der zur Verfügung gestellten Mittel dar. Zur Zeit stehen 1,5 Mrd. US\$ – Tendenz steigend – zur Auszahlung an, also das 2,7-fache der jährlichen Zusagen, da entweder die hierfür erforderlichen Counterpart-Leistungen nicht zur Verfügung gestellt werden oder die Umsetzungskapazitäten der Projektpartner nicht gegeben sind.

Viele Ansätze, etwa zur Reform der öffentlichen Verwaltung, der Unterstützung der Dezentralisierung und natürlich im Rahmen der durch die Entschuldung finanzierten Armutskämpfung scheinen auf den ersten Blick vielversprechend. Ihr langfristiger Erfolg steht aber in Funktion von Veränderungen in der politischen Kultur. Die Counterpart-Leistungen sind durchgehend schwach. Dasselbe gilt für die Verbindlichkeit des Engagements, d.h. zur Veränderung des präbendalen Zugangs zu öffentlichen Ressourcen. Die internationale EZ hat einen großen Einfluss auf politische Entscheidungen erlangt, ist aber noch weit davon entfernt, an einem Strang zu ziehen. Die nordamerikanische EZ agiert weitgehend in

Funktion ihrer Antidrogenpolitik und wird damit öfter selbst zum Teil des Problems. Durch die Konzentration auf die Drogenbekämpfung kommt es immer wieder zu innenpolitischen Einmischungen durch die amerikanische Botschaft, die in anderen Ländern nur schwer vorstellbar wären.

Mit ihrem massiven Engagement hat die internationale EZ viel in Bolivien ermöglicht, was aus eigenen Kräften nicht leistbar gewesen wäre. Hierzu gehört an erster Stelle die Unterstützung der institutionellen Reformen, aber seit Jahrzehnten auch jene Bereiche, in denen sich heute Verbesserungen der gesamtgesellschaftlichen Daten zeigen. Laut dem von UNDP verwandten Index der menschlichen Entwicklung hat sich Bolivien von 0,51 im Jahr 1975 auf 0,65 verbessert, liegt damit aber immer noch weit unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt von 0,76. Die bedeutenden finanziellen Zuflüsse ermöglichen außerdem, dass Bolivien über zusätzliche steuerunabhängige Einkünfte verfügt, die den Anpassungsdruck auf die Ausgaben- oder Einnahmenstruktur des öffentlichen Haushaltes verringern. **Die Konkurrenz zwischen den Gebern erleichtert den Fortbestand einer politischen Kultur, die häufig einer nachhaltigen Projektlogik entgegensteht und strukturelle Lösungsansätze verhindert.** Bolivien stellt in diesem Kontext für die Entwicklungszusammenarbeit eine beispielhafte Herausforderung dar, sowohl bezüglich der Möglichkeiten, als auch der Grenzen der Bekämpfung der Armut und der Förderung von Entwicklung und Demokratie.

### Kein Wirtschaftswachstum - keine Arbeit

**Bolivien befindet sich nun im fünften Jahr einer tiefen Wirtschaftskrise. Nach offiziellen Angaben sind bereits 40% der Industrieunternehmen in diesem Zeitraum zusammenge-**

**brochen. Das wirtschaftliche Wachstum in den letzten zwei Dekaden lag durchschnittlich unter 3% pro Jahr.** Bolivien hat heute ungefähr dieselben Exporteinnahmen wie 1980. Bei jeder

Wirtschaftskrise (unter 1% Wachstum) fallen ca. 300.000 Menschen unter die Armutslinie. Etwa 100.000 verlieren ihre Arbeit. Auch bei gutem Wachstum (4%) werden 10.000 Menschen arbeitslos und verarmen 30.000. Was sind die Hintergründe?

Seit der Kolonialzeit hat sich die bolivianische Wirtschaft auf die Extraktion und den Export von Rohstoffen spezialisiert. Dem spanischen Goldrausch folgte der Silberboom, dann die Zinnära. Parallel gab es kürzere Hochzeiten der Kastanien-, Gummi-, Baumwoll-, Soja- und Erdölproduktion sowie des Exports von zahlreichen anderen Mineralien. Die bolivianische Exportstruktur besteht heute – wie in der Vergangenheit – aus nicht oder kaum verarbeiteten Rohstoffen.

Seit letztem Jahr steht der stetig steigende Export von Gas an erster Stelle. An zweiter kommen Mineralien, vor allem Zink, Gold, Silber und Zinn, gefolgt von Soja (Sojamehl, Sojatornten), Soja- und Sonnenblumenöl. Diese Produkte stellten im Jahr 2002 etwa drei Viertel der Exporte dar. Nur 12% der Exporte sind verarbeitete Güter. Die Abhängigkeit der bolivianischen Exporteinnahmen von internationalen Rohstoffpreisschwankungen ist immens.

Auffallend ist, dass sich die Exporte seit Ende der 70er Jahre nicht wesentlich erhöht haben. Im selben Zeitraum konnten andere Länder Lateinamerikas ihre Exporte verdoppeln und verdreifachen. Auch konnte die Exportstruktur nicht dauerhaft diversifiziert werden. Neue Produkte tauchen zwar auf, können sich aber nicht konsolidieren und verschwinden nach einem kurzen Zeitraum wieder vom Markt. Die Hälfte der Exporte werden von einem Dutzend Firmen getätigt, zählt man noch ein weiteres Dutzend hinzu, kommt man auf zwei Drittel der Exporte. Im Jahr 2001 gingen zwei Drittel der Exporte in vier Länder, wobei Brasilien mit etwas unter einem Viertel vor Kolumbien (15%), Schweiz (14%)

und den USA (13%) zum wichtigsten Handelspartner geworden ist. 56% der Exporte gehen in den Mercosur (27%) und in die Andine Gemeinschaft (29%). Im Jahr 2002 brachen die Exporte nach Argentinien zusammen (-61,5%), während sich der Außenhandel mit Brasilien und dem Andenpakt erhöhte.

Die externe Verletzlichkeit der bolivianischen Wirtschaft ist eine Konstante. Dies zeigten die Erhöhung der internationalen Treibstoffpreise im Jahr 2000, die brasilianische Währungskrise und die argentinische Krise: Die Abwertung im Nachbarland hat nicht nur zu einer Flut von billigeren Importen aller möglichen Konsumgüter auf Kosten der bolivianischen Industrie geführt, sondern auch zu einer bedeutenden Reduktion der 200 Millionen US\$ an Überweisungen der auf bis zu eine Million geschätzten bolivianischen Migranten in Argentinien.

Einige wenige Firmen produzieren ca. 65% der Waren- und Dienstleistungen, stellen aber nur 8% der Beschäftigung, während die Mikrounternehmen, die 80% der Beschäftigung auf sich vereinen, gerade mit 8% an der Wertschöpfung beteiligt sind. **Das Wirtschaftswachstum wird in erster Linie von den für – bolivianische Verhältnisse – größeren Firmen angetrieben.** Dies ist eine der Erklärungen dafür, wieso in Abwesenheit von Umverteilungsanstrengungen selbst bei Wirtschaftswachstum in Bolivien Armut sich verstetigt und Arbeitslosigkeit steigt.

### Zahlreiche Hindernisse

Seit mehreren Jahren haben die Antidrogenpolitik und die teilweise Ausrottung des für die Kokainproduktion bestimmten Cocaanbaus einen bedeutenden Einkommensausfall erzeugt. Die unterschiedlichen Schätzungen sprechen konservativ von 2–3% des BIP (200–250 Mio. US\$), andere gehen von etwa 6% des BIP (bis zu einer halben

Milliarde US\$) aus. In jedem Fall fehlt diese Summe im Finanzsystem und im Konsumkreislauf.

Die sozialen Konflikte der letzten Jahre haben die wirtschaftliche Konjunktur noch verschlechtert. Im Jahr 2000 gab es an etwa 70% aller Arbeitstage mindestens einen Streik, eine Demonstration oder eine Straßenblockade irgendwo im Land. Im Februar und März 2003 kam es an jedem zweiten Tag in der Hauptstadt zu Demonstrationen, die regelmäßig zur Mittagszeit den Verkehr lahm legten.

Die Schwäche des Justizsektors, die allgemeine Korruption und die geringe makroökonomische Entwicklung verhindern ein Ansteigen der Auslandsinvestitionen, wovon lediglich Erze und Gas ausgenommen sind. Hinzu kommen weitere Restriktionen: Die Reform des Rentensystems hat hohe, vom Staatshaushalt zu tragende Kosten verursacht. Der Staat wird noch über Jahre hinweg die Renten aus dem alten System finanzieren müssen, ohne auf Einnahmen der aktuell versicherten Bevölkerung zurückgreifen zu können, die in ein System individueller Kapitalisierung eingestiegen ist. Die Folgekosten dieses Modellwechsels entsprachen in den letzten Jahren etwa 3% bis 5% des BIP.

**Eine aktive Wirtschaftspolitik war unter den letzten Regierungen schwer auszumachen.** Die periodischen Neuauflagen von Programmen, die die Wirtschaft ankurbeln sollten, beschränkten sich meistens auf die Absicherung maroder Kredite der Agrarindustrie, wenn nicht gleich eines

ganzen Bankunternehmens. Unter Wirtschaftspolitik wird traditionell – so auch von der aktuellen Regierung – die Investition in öffentliche Baumaßnahmen verstanden, mit denen kurzfristig Arbeitsplätze geschaffen und die Infrastruktur des Landes verbessert werden sollen.

Unter der vorhergehenden Regierung Quiroga gab es einen wirtschaftspolitischen Richtungswechsel. In Höhe von knapp 94 Mio. US\$ wurde ein keynesianisches Beschäftigungsprogramm aufgelegt. Überraschenderweise fand es – trotz vereinzelter Kritik, aber durchaus in Übereinstimmung mit dem internationalen Paradigmenwechsel – sogar die Unterstützung der internationalen Geber. Dabei geht es keineswegs darum, dauerhafte Arbeitsplätze einzurichten. Das 14-monatige mit Krediten finanzierte Programm sah die kurzfristige Schaffung von Beschäftigung für ca. 74.000 Personen vor. Das Projekt ist von der neuen Regierung fortgesetzt worden und in eine zweite Phase eingetreten. Nach offiziellen Angaben profitieren etwa 40.000 Personen von dieser befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. In diesem Sinne wurde auch ein Bauprogramm aufgelegt, mit dem laut offiziellen Angaben bisher 4.500 Wohnungen erstellt sowie etwa 6.000 Haushalte an eine Erdgasleitung angeschlossen wurden.

Die angekündigten Schritte der neuen Regierung deuteten also für die nächste Zukunft auf eine aktivere Rolle des Staates in der Wirtschaft hin. Nur, konkrete Maßnahmen, die über das Beschäftigungs- und das Bauprogramm hinausgehen, lassen weiter auf sich warten.

## Gas und andere flüchtige Hoffnungen

Der Export von Gas in die Nachbarländer ist ein immer wichtigerer Bestandteil der Handelsbilanz. Bolivien hat die größten freien Erdgasreserven des Kontinents. Deren Umfang wurde für das Jahr 2002 auf 52,3 TCF<sup>1</sup> nachgewiesen und auf 77,2 TCF geschätzte Reserven angehoben. Auch für die nächsten Jahre ist von einer Steigerung der nachgewiesenen und vermuteten Reserven auszugehen. Alles in allem hat der Gasexport eine hohe Priorität, stellt aber gleichzeitig ein innenpolitisches Problem sowie eine Kontinuität der externen Abhängigkeit des Landes von Rohstoffexporten dar.

Der Gas- oder Energieexport bietet eine große Chance, doch werden in der Extraktionswirtschaft nur wenige Arbeitsplätze geschaffen. **Da es bisher keine Strategie über die Verwendung der Mittel gibt, ist zu befürchten, dass die Einkünfte nicht der allgemeinen Entwicklung des Landes zugute kommen, sondern – wie so häufig in der Geschichte – in erster Linie die Machtbasis politischer Entscheidungsträger zementieren.**

Der Verkauf von Gas an den Nachbarn Brasilien bereitet keiner der verschiedenen politischen Strömungen nationalistisches Kopferbrechen. Die mit Brasilien vor zwei Jahren abgeschlossenen Verträge, die für die nächsten 20 Jahre den Verkauf von täglich 30 Millionen Kubikmeter festschreiben, betreffen dabei Reserven in Höhe von 8 TCF. Brasilien hatte zuerst angekündigt, dass der Vertrag noch um 25 Millionen Kubikmeter aufgestockt werden könnte. Hierfür ist eine neue Gaspipeline im Bau. Die brasilianische Nachfrage liegt nun allerdings wesentlich unter den vertraglichen Festlegungen und den bolivianischen Erwartungen, womit die Hoffnungen auf kurzfristig steigende Einnahmen aus dem Gasexport enttäuscht wurden. Statt der erwarteten

30 Millionen Kubikmeter lag das Volumen im Mai 2003 bei gerade einmal 11 Millionen Kubikmetern, womit auch der Ausbau der Gaspipeline – zumindest derzeit – nicht notwendig gewesen wäre. Außerdem hält Brasilien sich auch nicht an die Klausel des „take or pay“, zahlt also bei geringerem Verbrauch keineswegs für die vertraglich festgelegte Abnahmemenge.

Diskussionspunkt ist nun die Preisfestlegung. Nach den zahlreichen Regenfällen in Brasilien, nach dem Ende der Energiekrise des Landes, unter deren Eindruck die Lieferverträge mit Bolivien unterschrieben wurden, und – schlimmer noch – nach der starken Abwertung des Reals in den letzten 12 Monaten, hat sich nun aus brasilianischer Sicht der Bezugsrahmen grundlegend verändert. Hydroelektrische Energie, aber auch heimischer Diesel ist nun wettbewerbsfähiger als bolivianisches Gas, das in Dollar kalkuliert und zu begleichen ist. Zudem werden im Rahmen der Abwertung des Reals aus innenpolitischen Gründen die Konsumentenpreise künstlich niedrig gehalten. Brasilien verfolgt auch den Bau von neuen thermoelektrischen Werken nicht weiter. Neben den existierenden 16 sollten schon bis Ende des Jahres mindestens 64 Elektrizitätswerke in Betrieb genommen werden. Die Verhandlungen sind hart, aber nicht gänzlich festgefahren. Bolivien beharrt auf Vertragseinhaltung, bzw. auf einer Erhöhung des Volumens, Brasilien drängt auf eine Reduzierung der Preise zwischen 30% und 50% sowie auf eine Aufhebung der „take or pay“-Klausel.

Wegen seiner langfristig steigenden Energienachfrage ist Brasilien weiterhin ein entscheidender Markt für das bolivianische Gas, jedoch haben sich die Hoffnungen auf schnell steigende

1. Trillion of cubic feet; 1 TCF (TPC) = ~ 28 Milliarden m<sup>3</sup>.

Einnahmen, die auch für das Regierungsprogramm mobilisiert werden könnten, zerschlagen. Mittel- und langfristig ist vor allem der argentinische, aber auch der chilenische Markt interessant für Bolivien. Argentinien hat augenblicklich den höchsten Gaskonsum Lateinamerikas (fast doppelt so hoch wie Brasilien), aber nur noch Reserven für etwa zehn Jahre. Auch Chile verfügt über ein ausgebautes Gasnetz, hängt jedoch von den argentinischen Gaslieferungen ab.

Umso einen höheren Stellenwert hat die seit einem Jahr geführte polemische Diskussion über einen zukünftigen Gasexport nach Mexiko und in die USA. Dessen Umfang wäre mit den brasilianischen Mengen vergleichbar und wäre mit der Hoffnung auf schnelle Einnahmen verbunden. Hierfür müssten Gasverflüssigungsanlagen sowie ein Hafen an der Pazifikküste mit beträchtlichen Investitionen (geschätzt ca. 2 Mrd. US\$) aufgebaut werden. Dabei hat sich ein Standort-Wettbewerb zwischen den chilenischen und peruanischen Gemeinden entsponnen. Bolivien hat außerdem das außenpolitische Interesse, die Standortdiskussion mit der nie aufgegebenen Aspiration auf einen Zugang zum Meer zu verknüpfen. Die Entscheidung der Investoren würde wahrscheinlich auf einen chilenischen Hafen fallen, der wegen seiner Nähe zu den bolivianischen Gasvorkommen die geringsten Baukosten der Pipeline verspricht. Es ist auch nicht auszuschließen, dass die Investoren sich bei einer anderslautenden Wahl aus dem Geschäft zurückziehen. Andererseits hat die Regierung nun wegen des innenpolitischen Drucks angekündigt, die Frage des Hafens für den Gasexport einer Volksabstimmung zu unterziehen. In diesem Fall wäre mit einer Ablehnung Chiles zu rechnen.

Der Export in die USA ist in erster Linie nicht wegen der zu erwartenden Einkünfte aus den Gasexporten interessant, sondern wegen der potentiellen Anschlussgeschäfte. Mit der Existenz einer Gasverflüssigungsanlage, von Tankschiffen und einem Hafen an der Pazifikküste könnten Milliardeninvestitionen in eine Grundstoffindustrie erfolgen. Neben der thermoelektrischen Stromerzeugung gehören hierzu Petrochemie, Raffinerien und die notwendigen Industrien für die Herstellung von Düngemittel, Sprengstoffen, Salpetersäure, Ätznatron, Natriumhydroxid (Natronlauge) und Chlor sowie der Aufbau einer Hotel- und Tourismusinfrastruktur.

Weiterhin hat sich eine falsche Vorstellung über die Höhe der staatlichen Einkünfte verbreitet. Die ehemaligen staatlich bekannten Vorkommen und weitere Prospektionszonen wurden zur Ausbeutung an internationale Konsortien lizenziert. Der Staat hat zum jetzigen Zeitpunkt weder die Mittel, um weitere Vorkommen zu erschließen und auszubeuten, noch wurde darüber entschieden, ob diese auch als Lizenzen vergeben werden sollen. Die über Steuern erzielten Einnahmen des Staates aus dem Gas reduzieren sich damit auf derzeit 18% des Gaspreises ab Förderstätte (12% für die Region und 6% für den Staat) und zukünftig zusätzliche 20%–30% bei großen Förderstätten, auf die eine sogenannte Surtax angewendet werden kann. Ein beträchtlicher Teil der Einnahmen wird an die Regionen weitergereicht, in denen die Gasvorkommen liegen. Trotzdem hat der Gasexport in den nächsten fünf Jahren das Potenzial, die staatlichen Steuereinnahmen beträchtlich zu erhöhen.

## Textilien – eine Alternative?

Große Erwartungen werden in die Verlängerung des einseitigen Freihandelsabkommen APTDEA (Andean Pact Trade and Drug Enforcement Agreement) der USA gesetzt, das die Coca-produzierenden Länder Bolivien, Peru, Ekuador und Kolumbien nun zusätzlich von einem 21%igen Zoll auf Textil-, Konfektions- und Lederexporte in die USA befreit. Das bis letztes Jahr existierende 6100 Items umfassende ATPA Abkommen (Abkommen über Präferenzzölle für die Andenstaaten) wurde um diese Produkte erweitert. Die verschiedenen bolivianischen Handelskammern sprachen optimistisch von einem Exportpotenzial von 250 Mio. US\$ und der Schaffung von bis zu 50.000 Arbeitsplätzen. Schon für 2003 errechnete man sich US\$ 100 Millionen zusätzliche Exporteinnahmen und 8.000 neue Arbeitsplätze. Nicht berücksichtigt wurde bei diesen Schätzungen allerdings, dass die Andenländer in Konkurrenz bei ähnlichem Produktangebot treten. Bisher haben

nur eine Hand voll Unternehmen die Chance ergriffen. Es steht jedoch außer Zweifel, dass dieses Abkommen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zusätzlichen Exporten beitragen wird.

An das neue und bis 2006 gültige Freihandelsabkommen sind aber auch politisch sensible Konditionen geknüpft: zum einen die Verpflichtung, sich an den Verhandlungen der ALCA (Panamerikanischen Freihandelszone) zu beteiligen, die Regeln der WTO einzuhalten und freien Wettbewerb bei den Staatskäufen zu ermöglichen. Hinzu kommt, den Schutz intellektueller Eigentumsrechte zu garantieren, die internationalen Sozialstandards einzuhalten, insbesondere gegen Kinderarbeit vorzugehen und die USA in den verschiedenen Aktivitäten gegen Terrorismus und – natürlich – Drogenhandel zu unterstützen. Das Abkommen soll schließlich in einer zukünftigen ALCA aufgehen.

## Perspektiven

Die gewalttätigen Ereignisse im Februar haben Druck aus dem Dampfkessel gelassen und zu einer Atempause verholfen. Es gibt zur Zeit einige Anzeichen dafür, dass es zu einer Stabilisierung der politischen Situation kommen wird. Insbesondere die wirtschaftlichen Daten sprechen freilich dagegen, finanzielle Spielräume für Geschenke, die der politischen Zustimmung förderlich sind, gibt es nicht. Eine richtungsweisende Regierungspolitik ist ebenso wenig in Sicht wie eine konstruktive Opposition. Die verschiedenen sozialen Interessenvertretungen sind protest- und auch chaosfähig und respektieren demokratische Spielregeln immer weniger. Eine Destabilisierung der Regierung, und damit einhergehend auch die demokratische Instabilität des Landes, ist mittel-

fristig weiterhin nicht auszuschließen. In Folge der periodisch auftretenden sozialen Auseinandersetzungen kann es auch zu konfliktiven und gewalttätigen Situationen kommen, die erneut zu politischer Anomie und Regierungsunfähigkeit führen könnten. Konflikte könnten ausgelöst werden durch:

- Preiserhöhungen für öffentliche Güter: Benzin, Wasser, Elektrizität
- Eine Reform der Steuerpolitik
- die Politik der Ausrottung der Coca-Produktion, vor allem im Zusammenhang mit der US-amerikanischen Drogenbekämpfung
- assistentialistische Forderungen der Aymara-Bauern
- gewalttätige Landkonflikte im Tiefland

- Lohnkonflikte mit Lehrern und im Gesundheitssektor
- ein Auseinanderbrechen der Koalition im Streit um den Zugriff auf öffentliche Ressourcen

Denkbar sind in den nächsten Monaten aber auch eine Reihe von Minimalabkommen in verschiedenen politischen Problemfeldern mit der Opposition, die eine relativ handlungsfähige, aber lediglich geduldete Regierung ermöglichen. Notwendige Strukturreformen müssten zugunsten konjunktureller Maßnahmen und des politischen Machterhalts auf eine ungewisse Zukunft verschoben werden. Ein weiterer Legitimitätsverlust des Systems wäre damit vorprogrammiert. Nichts weist im Augenblick darauf hin, dass die Regierung die politische Definitionsmacht erlangen könnte. Die Versuche, über Präsidialdekrete zu regieren, haben bisher zu wenig Erfolg geführt.

Die Bemühungen der Kirche, die politischen Parteien zu thematisch strukturierten Verhandlungen zu bewegen, sind ein Hoffnungsschimmer. In dem Maß, in dem das politische System an Glaubwürdigkeit verloren hat und die Konflikt-schlichtung von der Katholischen Kirche, dem Ombudsmann oder der nationalen Menschenrechtsvereinigung übernommen wurde, wurde eine wichtige Funktion des politischen Systems, der Interessenausgleich, „nach außen“ vergeben. Dieser Verantwortung können auch die „Schlichter“ mit der Zeit immer weniger gerecht werden,

da es nicht in ihrer Macht liegt, politische Richtungsentscheidungen vorzunehmen.

Was die wirtschaftliche Entwicklung betrifft, sind folgende Prognosen für 2003 nicht unwahrscheinlich:

- negatives Pro Kopf-Wachstum im damit fünften Jahr in Folge,
- Staatsdefizit von etwa 6% und zunehmender Druck des IWF auf Austeritätsmaßnahmen bzw. auf eine Erhöhung der Benzinpreise, was regelmäßig zu sozialen Protesten führt.
- leicht erhöhte Inflationsrate von 4%.
- erhöhte Abwertungsrate von ca. 10%, angesichts der hohen Abwertungen der Nachbarländer Argentinien und Brasilien im letzten Jahr.
- geringere Gaseinnahmen als erwartet, verursacht durch eine forcierte brasilianische Energiepolitik, die Eigenversorgung anstrebt.
- potenzielle Erhöhung der Exporteinnahmen durch Textilverkäufe in die USA, jedoch in der Summe abhängig von internationalen Rohstoffpreisentwicklungen und vor allem von den mit den sozialen Unruhen einhergehenden Unterbrechungen des Straßennetzes.
- Insgesamt höhere Ernten im Tiefland, bei eventuellen Produktionsausfällen im Bereich der Agrarindustrie durch Straßenblockaden.
- Zunahme der Arbeitslosigkeit im formellen Sektor, Stagnation des informellen Sektors bei zunehmender Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse.