

## **Ökonomische Erschütterungen und politische Stabilisierungstendenzen im südlichen Lateinamerika**

Barbara Fritz und Detlef Nolte

Der Start ins 21. Jahrhundert stand für Lateinamerika unter einem ungünstigen Vorzeichen. Nach einer Dekade wirtschaftlicher Stagnation, den 80er Jahren – der so genannten „verlorenen Dekade“ - und einer in Relation zu den sozialen Herausforderungen nur mäßigen Erholung in den 90er Jahren beginnt die neue Dekade erneut mit wirtschaftlicher Stagnation und in einigen Fällen mit einer massiven wirtschaftlichen Krise. Die soziale Lage hat sich für viele Lateinamerikaner in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert. In der Folge haben vielerorts die sozialen Konflikte und die Gewalt (Kriminalität) dramatisch zugenommen. Die politische Unzufriedenheit wächst und das Vertrauen in die politischen Institutionen schwindet. Allerdings gibt es vor diesem insgesamt eher düsteren Hintergrund in der Region durchaus auch positive Signale, wie etwa die Fortsetzung des chilenischen Sonderwegs oder die demokratischen Fortschritte in Brasilien.

### **Argentinien und Brasilien: Zwei Länder, zwei Schuldenkrisen**

Totgesagte leben länger. Während der 90er Jahre schien das Problem der Verschuldung endlich gelöst, nachdem es die lateinamerikanischen Ökonomien während der 80er Jahre so schwer belastet hatte. Die Zuwendung zu einer entschieden marktorientierten Politik, die die erfolgreiche Bekämpfung der Inflation sowie die Öffnung der Ökonomien einschloss, erzeugte einen hohen Zustrom an internationalem Kapital in die Region. Die Entwicklung in Argentinien und Brasilien in den Jahren 2001/02 jedoch ist nicht nur emblematisch für die inzwischen deutlich pessimistischere Einschätzung der ökonomischen Zukunft des Subkontinents; gerade die Schuldenkrisen in Brasilien und Argentinien zeigen, dass das alte Problem der Verschuldung in Lateinamerika alles andere als gelöst ist. Es ist dabei nicht nur der absolute Anstieg der Außenverschuldung, sondern vor allem die Zunahme der Schulden in Relation zu den Exporten, die Argentinien und Brasilien als hochverschuldete Länder ausweisen.

**Tabelle 1: Außenverschuldung in Argentinien und Brasilien**

	<b>Außenverschuldung (brutto, US\$ Mrd.) 1990</b>	<b>Außenverschuldung (brutto, US\$ Mrd.) 2001</b>	<b>Außenverschuldung in % der Exporte * 2001</b>
--	---	---	--

<b>Argentinien</b>	62,2	163,1	612 %
<b>Brasilien</b>	120	209,9	360 %

\* Nach den Kriterien der Weltbank<sup>1</sup> gilt ein Entwicklungsland als hochverschuldet, wenn das Verhältnis zwischen Brutto-Auslandsverschuldung und Exporten 220% übersteigt.

Quellen: World Bank, *World Development Indicators 2002*; Datenbank IBEROSTAT

Eine hohe Auslandsverschuldung macht ein Land in hohem Masse anfällig für die Instabilitäten der internationalen Finanzmärkte, da es vom permanenten Zufluss von *fresh money* abhängt. Die brasilianische Währung kam im Verlauf des Jahres 2001 und erneut im Jahr 2002 unter massiven Druck; im September 2002 vermochte das Land die drohende Zahlungsunfähigkeit erst im letzten Moment abzuwehren, wobei die Zusage des IWF über einen Beistandskredit in Höhe von US\$ 30 Milliarden im August 2002 eine entscheidende Rolle spielte<sup>2</sup>. Argentinien hingegen sah sich im Januar 2002 genötigt, seine Zahlungsunfähigkeit zu erklären, nachdem der IWF Ende des Jahres 2001 weitere Stützungskredite verweigert hatte. Im Kontext der Schuldenkrise erlitt das Land das vierte und bislang schwerste Jahr einer ökonomischen Depression.

### **Argentinien: vom Vorbild für emerging markets zum Parias der internationalen Finanzmärkte**

Argentinien hatte Anfang der 90er Jahre zur Bekämpfung seiner Hyperinflation den Wechselkurs des einheimischen Peso zum US-Dollar mit 1:1 festgelegt und mit der Einrichtung eines so genannten *Currency Board* vollständige Konvertibilität zwischen den beiden Währungen hergestellt. Über einige Jahre zeitigte dieses Modell hochgradig Erfolge, indem es die Inflation sehr rasch auf ein sehr niedriges Niveau reduzierte und, im Zusammenhang mit weitreichenden liberalisierenden Reformen, hohe internationale Kapitalzuflüsse in Gang setzte und hohe Wachstumsraten erzeugte. Der wegen seiner Argentinienpolitik in die Kritik geratene IWF betrachtete rückblickend seine Stützungspolitik für das Land überaus kritisch und kam zu dem Ergebnis, dass entgegen dem Anschein Argentinien eine für die Anforderungen eines

<sup>1</sup> Vgl. *Worldbank*, Global Development Finance – Financing the Poorest Countries, Washington D.C. 2002.

<sup>2</sup> Dies ist vom Volumen her der grösste Kredit, den der Internationale Währungsfonds in seiner bisherigen Geschichte allein, d.h. ohne die Unterstützung weiterer multilateraler Banken und Regierungen vergeben hat; vgl. *IMF* (International Monetary Fund), IMF Approves US\$30.4 Billion Stand-By Credit for Brazil. Press Release No. 02/40, Washington D.C., Sept. 6, 2002 (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2002/pr0240.htm>)

Currency Board viel zu laxe Fiskalpolitik betrieben hätte, die auch vom Fonds nicht ausreichend beachtet worden sei. Als Kern des argentinischen Problems machte der IWF dabei die unkontrollierte Ausgabenpolitik der argentinischen Provinzregierungen sowie einen Anstieg der Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP um 12% in den Jahren 1993-98 aus, obwohl in dieser Phase hohe Wachstumsraten und Privatisierungseinnahmen zu verzeichnen gewesen waren.<sup>3</sup>

Nachdem das argentinische *Currency Board* jedoch erst einmal relativ unbeschadet sowohl die Turbulenzen der mexikanischen „Tequila-Krise“ (1994/95) als auch der Asien-Krise (1997/98) überstanden hatte, wurde ihm durch den IWF eine hohe Vorbildfunktion für andere *emerging markets* zugesprochen. So schreibt Michael Mussa, der damalige Leiter der Forschungsabteilung des IWF, nachträglich, dass im Gefolge der Asienkrise „(...) in the official international financial community, especially the International Monetary Fund, many of Argentina’s economic policies were widely applauded and suggested as a model that other emerging market countries should emulate“<sup>4</sup>.

Als das Land ab dem Jahr 2000 in zunehmende wirtschaftliche Probleme kam, zögerte der IWF denn auch nicht, einen internationalen öffentlichen Großkredit von US\$ 40 Mrd. bereitzustellen und noch im August 2001 eine weitere Kredittranche auszuführen.

Zu diesem Zeitpunkt jedoch hatte sich die ökonomische Situation schon dramatisch zugespitzt, ablesbar an den Risikozuschlägen auf internationale Kredite an das Land. Diese stiegen während des Jahres 2001 von (im internationalen Vergleich schon hohen) 1.000 auf annähernd 5.000 Punkte bis zum Jahresende. Verantwortlich dafür war ein explosiver, sich wechselseitig verstärkender Mix aus abnehmenden internationalen Kapitalzuflüssen (teils aus dem allgemeinen Misstrauen gegenüber *emerging markets* im Gefolge der Asienkrise, teils aufgrund des angestiegenen Schuldenniveaus in Argentinien), dem massiven Einbruch der argentinischen Konjunktur und damit verbunden sinkenden Steuereinnahmen, die wiederum das internationale Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit von Staat und Wirtschaft des Landes um ein weiteres reduzierten.

Die argentinische Regierung De La Rúa reagierte darauf mit der erneuten Berufung des „Vaters des Currency Board“, Domingo Cavallo<sup>5</sup>. Dieser führte einen gespaltenen Wechselkurs ein, der

---

<sup>3</sup> Vgl. *IMF*, Transcript of a Press Briefing on Latin America, Washington, D.C., September 23, 2002 (<http://www.imf.org/external/np/tr/2002/tr020923.htm>), sowie Michael *Mussa*, Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy, Institute for International Economics, Washington D.C., March 25, 2002, S. 5ff..

<sup>4</sup> Michael *Mussa* 2002, S. 1-2.

<sup>5</sup> Detlef *Nolte*, Trendwende in Argentinien? Ist Domingo Cavallo erneut der Retter?, in: *Brennpunkt Lateinamerika* 6/2001, S.61-68.

die Exporte anregen sollte, und deklarierte Mitte des Jahres eine „Politik des Nulldefizits“, die mit massiven Kürzungen bei öffentlichen Gehältern und Pensionszahlungen verbunden war. Als dann im Dezember 2001 angesichts der unhaltbaren Lage der IWF die Auszahlung einer fälligen Kredittranche verweigerte, stürmten die argentinischen Bürger die Banken, um ihre Ersparnisse, größtenteils in Dollar angelegt, abzuziehen. Wirtschaftsminister Cavallo ließ daraufhin mit dem berühmten „Corralito“<sup>6</sup> die Dollar-Bankeinlagen einfrieren. Der Zusammenbruch des Wirtschaftsmodells<sup>7</sup> war jedoch nicht mehr aufzuhalten. Cavallo trat zurück und überließ es seinen Nachfolgern, das *Currency Board* abzuwickeln.

Das Aufmaß der wirtschaftlichen und politischen Krise, die daraufhin das Land erfasste, schockierte die Welt. Der IWF bezeichnete sie als „die größte Krise der Weltwirtschaft seit dem Zweiten Weltkrieg“<sup>8</sup>. Im Januar 2002 musste das Land das bisher weltweit größte Moratorium auf seine Auslandsverbindlichkeiten deklarieren und das Bankensystem für mehrere Monate fast vollständig schließen, während derer die Bürger nur minimalen Zugang zu ihren Einlagen erhielten. Die Freigabe des Wechselkurses resultierte in einer Abwertung von zeitweise über 300% und einem Anstieg der Inflation (für 2002: 40,6%). Der Zusammenbruch der nationalen und internationalen Kreditbeziehungen, der freie Fall des Wechselkurses, ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit auf über 20% und die extreme Unsicherheit über die ökonomische und politische Zukunft führten dazu, dass die ökonomischen Aktivitäten weitgehend zusammenbrachen. Seit 1999 musste die Vernichtung von insgesamt 20% des Sozialprodukts registriert werden.<sup>9</sup>

Letztendlich fiel die ökonomische Performance für 2002 mit einer Schrumpfung um 11% (2001: -4,4%) weniger dramatisch aus als anfangs befürchtet. Zu verzeichnen war, neben einer grossen Reihe von Unternehmenszusammenbrüchen, zum einen eine deutliche Reaktivierung der Exporte sowie eine leichte Reaktivierung der einheimischen Industrieproduktion, da ausländische Produkte mit der Abwertung unerschwinglich teuer geworden waren.

Was jedoch nicht zu erwarten gewesen war, war das Ausmass der Unfähigkeit der argentinischen Regierung, Lösungen für die drängendsten ökonomischen Probleme zu finden. Die Verhandlungen mit dem IWF über einen neuen Hilfskredit zogen sich, ohne Erfolg, über

---

<sup>6</sup> Das Einfrieren der Dollar-Guthaben wurde im Volksmund als „Zwinger“ (corralito) bezeichnet.

<sup>7</sup> Zur Diskussion des argentinischen Wirtschaftsmodells der Stabilisierung per *Currency Board* s. den Themenschwerpunkt in *Lateinamerika Analysen* 2, Juni 2002, S. 55-156.

<sup>8</sup> *IMF*, Transcript of a Press Briefing on Latin America, Washington, D.C., Sept. 23, 2002 (<http://www.imf.org/external/np/tr/2002/tr020923.htm>).

<sup>9</sup> Alle Daten zur aktuellen Konjunktur Argentiniens sowie Brasiliens stammen aus CEPAL (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2002.

das gesamte Jahr hin. Der Fonds verweigerte neue Zahlungen wiederholt mit der Begründung, dass die Regierung kein kohärentes Wirtschaftsprogramm präsentiere und dass insbesondere die fiskalpolitischen Anstrengungen ungenügend seien.

Die alles entscheidende Frage, wer die Kosten für die gigantische Kapitalvernichtung zu tragen haben würde, die mit der tiefen Währungs- und Bankenkrise einhergegangen war, ob die Bürger, die privaten Banken, oder der Staat, vermochte die Regierung Duhalde nicht zu klären<sup>10</sup>. Zwar wurden die Restriktionen für den Zugang zu den Spareinlagen bei den Banken allmählich gelockert; bis zum Ende des Jahres blieb jedoch unter anderem die Kernfrage des Umgangs mit den privaten Dollareinlagen, die annähernd 90% aller Spareinlagen in Argentinien ausmachen, ungeklärt. Gegen die geplante Umwandlung der Dollar- in Peso-Einlagen, bei hohen Verlusten aufgrund der Abwertung des Peso, strengten viele argentinische Sparer juristische Prozesse an, die den notwendigen Restrukturierungsprozess im gesamten Finanzsektor blockierten.

### **Brasilien in der neuen Rolle des Musterschülers**

Während also nicht nur der IWF, sondern auch das internationale Kapital inzwischen einen grossen Bogen um Argentinien schlägt, mauserte sich zeitgleich Brasilien in der globalen Wahrnehmung zum Vorbild für *emerging markets* in Sachen solider Wirtschaftspolitik. Die erfolgreiche Umsetzung von IWF-Programmen seit Ende 1998 hätten dem Land geholfen, die ökonomische Stabilität aufrechtzuerhalten, wirtschaftliches Wachstum zu fördern und die soziale Lage zu verbessern, so der IWF in seiner offiziellen Begründung<sup>11</sup> für das erneute Großpaket im August 2002. Die spekulativen Attacken der internationalen Investoren, die den Risikoaufschlag phasenweise auf 2.000 Punkte trieben, seien in erster Linie den politischen Unsicherheiten des Wahlkampfes geschuldet, so lautete der allgemeine Tenor.<sup>12</sup> Denn mit den steigenden Chancen des Kandidaten der Arbeiterpartei Lula für die Präsidentschaftswahlen im Oktober 2002 wurde befürchtet, dass die neue Regierung einen wirtschaftspolitischen

---

<sup>10</sup> Eine kurze Analyse des argentinischen Modells sowie der ersten wirtschaftspolitischen Reformversuche der Regierung Duhalde findet sich in Barbara Fritz / Mariana Llanos, Reasons to cry, Argentina! Das Land steht vor einem ökonomischen Scherbenhaufen. Schadensbesichtigung, Ursachenforschung und erste Analyse der Rettungsversuche, in: *Brennpunkt Lateinamerika* 3/2002, S. 25-32.

<sup>11</sup> IMF, Brazil – Letter of Intent, Brasília/Washington D.C., August 23, 2002, S. 1 (<http://www.imf.org/external/np/loi/2001/bra/02/>)

<sup>12</sup> So zum Beispiel John Williamson, Is Brazil Next? Institute for International Economics, International Economics Briefs No. 02-7, August 2002.

Kurswechsel vornehmen werde. Dieser Unsicherheit versuchte der IWF nicht nur durch einen neuen Kredit gegenzusteuern, sondern bewegte Lula (und andere Präsidentschaftskandidaten) dazu, schon im Wahlkampf eine öffentliche Verpflichtung dahingehend auszusprechen, dass der austeritätspolitische Kurs auch unter der neuen Regierung beibehalten werde.<sup>13</sup>

Doch wenn auch das brasilianische Management der Schuldenkrise ein weitaus geschickteres und erfolgreicherer war als das des argentinischen Nachbarn, so weist doch das Land eine Verschuldung auf, deren explosive Entwicklung – vor allem die der internen Staatsschulden – auf eine ökonomische Situation verweisen, die alles andere als solide ist. Brasilien hatte, wenn auch in erheblich weniger dramatischem Ausmass als das Nachbarland, schon im Jahr 1999 eine Währungskrise mit anschliessender Flexibilisierung des Wechselkurses und darauf folgender tiefer Abwertung durchgestanden. Seitdem stand die Wirtschaftspolitik der Regierung Cardoso eindeutig im Zeichen der Inflationsbekämpfung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der internationalen Zahlungsfähigkeit.

Als vorbildlich galt vor allem die hohe fiskalpolitische Disziplin: Die brasilianische Regierung übertraf in beiden Jahren das mit dem IWF vereinbarte Ziel eines primären Haushaltsüberschusses (bei dem der staatliche Schuldendienst unberücksichtigt bleibt) von 3,5%, indem sie ein Ergebnis von 4% des BIP erreichte. In Sachen Inflationsbekämpfung war die Politik bei widrigen Bedingungen relativ erfolgreich; der jährliche Preisanstieg blieb mit 7,7% (2001) bzw. 11% (2002) angesichts der hohen Wechselkursschwankungen und der Maxiabwertung in 2002 durchaus moderat.

Bei der Kontrolle der externen Schuldenkrise Brasiliens half auch die Erzielung eines eindrucksvoll hohen Handelsbilanzüberschusses von US\$ 7,43 Mrd. im Jahr 2002. Dieser war zum einen Ergebnis der Maxiabwertung, die die Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Exporte erhöhte. Zum anderen jedoch waren die hohen Exportüberschüsse der Unterdrückung der Importnachfrage geschuldet, da die überaus harte Geldpolitik in beiden Jahren gerade einmal ein Binnenwachstum von jeweils 1,5% des BIP erlaubte. Beeinträchtigt wurde das Außenhandelsergebnis allerdings durch den Zusammenbruch der argentinischen Importnachfrage und US-amerikanische protektionistische Maßnahmen gegen brasilianische Produkte.

Infolge der harten Geld- und Fiskalpolitik schrumpften die brasilianischen Reallöhne das vierte Jahr in Folge; die offene Arbeitslosenrate, bei einem gleichzeitig weiter steigenden Maß an

---

<sup>13</sup> Vgl. Luiz Inácio *Lula da Silva*, Carta ao Povo brasileiro, São Paulo, 22.6.02 ([http://www.fpabramo.org.br/sala\\_leitura/carta\\_povobrasileiro.htm](http://www.fpabramo.org.br/sala_leitura/carta_povobrasileiro.htm))

Unterbeschäftigung und informellen Beschäftigungsverhältnissen, stieg von 6,2% (2001) auf 7,3% (2002). Dies war für das Land, das nach wie vor eine der weltweit polarisiertesten Einkommensverteilungen aufweist, dramatisch, wurden doch damit die sichtbaren Einkommensgewinne für die Ärmeren wieder vernichtet, die die erfolgreiche Inflationsbekämpfung unter Präsident Cardoso Mitte der 90er Jahre erzielt hatten.

Angesichts einer solch soliden Wirtschafts- und Finanzpolitik erscheint der massive Abzug von Kapital, wie er Mitte 2002 stattfand, tatsächlich unreal. Betrachtet man jedoch die Entwicklung der brasilianischen Staatsverschuldung, so verwischen sich die Unterschiede zwischen Argentinien und Brasilien. Denn auch die Staatsverschuldung Brasiliens, die 1997 noch bei 30,2% lag, stieg bis Ende 2002 auf 64% des BIP. Die Gründe für diese Verdoppelung der Staatsverschuldung innerhalb von fünf Jahren, in denen der Staat zudem nicht unerhebliche Privatisierungseinnahmen erzielen sowie die Steuerquote erheblich steigern konnte, sind erheblich komplexer als der übliche Verdacht, lateinamerikanische Politiker würden öffentliche Gelder zum Fenster hinauswerfen.<sup>14</sup> Seit Mitte der 90er Jahre erzielte die Regierung Haushaltsüberschüsse, lässt man den Schuldendienst außer acht. Ein Teil des Schuldenanstiegs stammt aus Umschuldungen der chronisch defizitären Provinzregierungen gegenüber dem Zentralstaat, die dafür im Gegenzug – und bisher erfolgreich – auf eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik verpflichtet worden sind. Ein erheblicher Teil dieser Verschuldung ist autonom entstanden: bei Zinsen von durchschnittlich 20% ist der laufende Schuldendienst astronomisch hoch. Hinzu kommt, dass ein Teil der Staatsschuldenscheine an den Wechselkurs gebunden ist, so dass jede Abwertung des brasilianischen Real die öffentliche Verschuldung automatisch ansteigen lässt. Die brasilianische Privatwirtschaft mag die Abwertungen von 1999 und 2002 relativ gut verkraftet haben; für den Staat waren sie jedoch extrem teuer.

So zeigt sich im Endeffekt, dass Argentinien und Brasilien, bei allen ernst zu nehmenden Unterschieden, durch eine sehr hohe Außen- sowie eine explodierende Staatsverschuldung gekennzeichnet sind. Der renommierte Ökonom und IWF-Berater Barry Eichengreen bilanziert denn auch kühl:

„Brazil is too big economically, and too consequential politically for the international community to do nothing. The geopolitical circumstances are too delicate for a policy of benign neglect. To be sure, if the gamble is lost, the fallout will be severe. But sometimes it makes more sense to gamble, despite the risk of losing, than not to gamble at all.“

---

<sup>14</sup> Vgl. Barbara Fritz, Entwicklung durch wechsekurs-basierte Stabilisierung? Der Fall Brasilien, Marburg 2002.

Es bleibt also zu befürchten, dass die Region des südlichen Lateinamerika auch in den kommenden Jahren mit schweren ökonomischen Instabilitäten und Schuldenkrisen zu kämpfen haben wird. Denn die eigentliche Reform, die der IWF konsequenterweise zeitgleich mit der Einstellung der Stützungskredite an Argentinien anstrebte, der Vorschlag für ein internationales Insolvenzrecht für souveräne Staaten<sup>15</sup>, ist von den Regierungen der Industrieländer und der internationalen Finanzwelt bisher mit großer Skepsis aufgenommen worden.

So aber bleibt die Lage für die hochverschuldeten Ökonomien weiterhin mehr als misslich. Denn auf den stetigen Zufluss von privatem Kapital zur Refinanzierung der Schulden ist angesichts der Instabilitäten der internationalen Finanzmärkte kein Verlass, und ein Abtragen der Verbindlichkeiten aus eigener Kraft erscheint vor allem angesichts der globalen Konjunktur während der kommenden Jahre nicht sehr wahrscheinlich.

### **Die regionalen Integrationsbestrebungen in der Krise**

Am 26. März 1991 war der MERCOSUR, der gemeinsame Markt im südlichen Lateinamerika, dem Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay angehören, aus der Taufe gehoben worden. Während der 90er galt er lange Zeit als Erfolgsmodell wirtschaftlicher Integration in Lateinamerika. Zehn Jahre später war die Euphorie verflogen und bei vielen Beobachtern überwog die Skepsis hinsichtlich der Zukunftsperspektiven des Integrationsbündnisses.<sup>16</sup> Weder konnte die Freihandelszone vollständig verwirklicht, noch die Zollunion voll durchgesetzt werden. Schon erreichte gemeinsame Standards wurden aufgrund der wirtschaftlichen Turbulenzen nach der Abwertung des Real in Brasilien (1999) zunehmend aufgeweicht.<sup>17</sup> Eines der Haupthindernisse für die Schaffung des angestrebten gemeinsamen Marktes waren die unterschiedlichen Wechselkursregime, zumindest hier wurde nach der Aufgabe der Dollarparität und der nachfolgenden Abwertung in Argentinien eine Annäherung erreicht. Zugleich wirkten sich aber die wirtschaftlichen Probleme in den Mitgliedsländern,

---

<sup>15</sup> Die erste Fassung ihres Vorschlags präsentierte A. Kruger in einer Rede; vgl. Anne Kruger, *International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*. ([www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.htm](http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.htm)). Eine ausgearbeitete Fassung findet sich in: Anne Kruger, *A New Approach to New Sovereign Debt Restructuring Mechanisms*. IMF, Washington D.C. 2002. Einen Überblick über die sich anschließende Debatte bietet Karsten Hefeker, *Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?*, in: *Wirtschaftsdienst* 11/2002, S. 684-88.

<sup>16</sup> Siehe Susanne Gratius, *Zehn Jahre MERCOSUR: Der Anfang vom Ende einer Erfolgsgeschichte?*, in: *Brennpunkt Lateinamerika* 4/2001, S.41-52; Hartmut Sangmeister, *Zehn Jahre MERCOSUR. Eine Zwischenbilanz*, Berlin (*Ibero-Analysen* Heft 9), März 2001; Themenschwerpunkt: *Krise des Mercosur*, in: *Lateinamerika Analysen* 1, Februar 2002; Thomas Pohl, *10 Jahre MERCOSUR – eine Bilanz. Kosten und Nutzen regionaler Integration* (Beiträge zur Lateinamerikaforschung Bd.11), Hamburg 2003.

<sup>17</sup> Siehe Detlef Nolte, *Brasilien's Führungsanspruch in Südamerika*, in: *Jahrbuch Internationale Politik* (JIP) 1999/2000, S.356-364, hier S.358-359.

vor allem die argentinische Krise, äußerst negativ auf den Handelsaustausch im MERCOSUR aus.<sup>18</sup> So gingen die Exporte zwischen den Mitgliedsländern 2001 um -46% und 2002 noch einmal um -37% zurück. Der Anteil des Handels innerhalb des MERCOSUR an den Gesamtexporten der Mitgliedsländer verringerte sich 2001/2002 auf 11% und erreichte damit wieder das Ausgangsniveau zu Beginn der 90er Jahre, nachdem der Intra-Handel 1998 schon einmal einen Anteil von 25% erreicht hatte.<sup>19</sup>

Die von Brasilien ausgehenden Bemühungen, aufbauend auf dem MERCOSUR eine südamerikanische Freihandelszone zu schaffen und sich als Führungsmacht in der Region zu etablieren<sup>20</sup>, haben aufgrund der desolaten wirtschaftlichen Situation auf dem Subkontinent einen Dämpfer erhalten. Chile verfolgte trotz Assoziierung mit dem MERCOSUR weiter seinen Sonderweg. Die Bestrebungen Venezuelas, sich mit dem MERCOSUR zu assoziieren, stießen dort nur auf begrenzte Gegenliebe, obgleich die brasilianische Regierung gute Beziehungen mit der Regierung von Hugo Chávez pflegt. Die Verhandlungen mit der Andengemeinschaft (Bolivien, Peru, Ekuador, Kolumbien, Venezuela) zur Schaffung einer gemeinsamen Freihandelszone stagnierten trotz großer Vorankündigungen. Beide Wirtschaftblöcke wickelten 2001/2002 gerade einmal zwischen drei und vier Prozent ihres Außenhandels miteinander ab.

Letztlich hängt das Überleben des MERCOSUR nicht von den wirtschaftlichen Notwendigkeiten, sondern vom strategischen Kalkül der beiden großen Mitgliedsländer Argentinien und vor allem Brasilien ab, inwieweit das Integrationsbündnis für die jeweils eigene Projektion in der internationalen Politik als wichtig erachtet wird. Bereits unter Präsident Cardoso gab es Anzeichen, dass Brasilien bereit sein könnte, mehr auf die Interessen der kleineren Partner einzugehen. Dazu gehörten beispielsweise die Zustimmung zur Schaffung eines permanenten Schiedsgerichts mit Sitz in Asunción und die Aufwertung des Sekretariats des MERCOSUR in Montevideo, die im Jahr 2002 beschlossen worden waren. Der zukünftige brasilianische Präsident Lula kündigte bereits vor seinem Amtsantritt an, dass Südamerika

---

<sup>18</sup> Bolivien und Chile sind mit dem MERCOSUR assoziiert, aber keine Vollmitglieder. Beide Länder wurden bei Außenhandelszahlen nicht berücksichtigt.

<sup>19</sup> *Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Integración y Comercio América. Una estimación preliminar del comercio de 2002, Dezember 2002, Washington D.C.*

<sup>20</sup> Siehe Detlef Nolte, Brasiliens Führungsanspruch in Südamerika, in: *Jahrbuch Internationale Politik (JIP) 1999/2000*, S.356-364; Gilberto Calcagnotto, Detlef Nolte (Hrsg.), *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch. Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Amerikas*, Frankfurt/M. 2002.

außenpolitische Priorität zukomme und in diesem Kontext der MERCOSUR gestärkt und seine institutionelle Struktur weiterentwickelt werden müsse.<sup>21</sup>

Allerdings drängt sich immer mehr das Thema einer Gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA = Área de Libre Comercio de las Américas oder FTAA = Free Trade Area of the Americas) auf die außenpolitische Agenda der südamerikanischen Staaten<sup>22</sup>, wodurch Sinn und Zweck subregionaler Integrationszusammenschlüsse neu in Frage gestellt werden. Vom 20. bis 22. April 2001 trafen in Quebec/Kanada zum dritten Mal alle Staats- und Regierungschefs Lateinamerikas, der USA, Kanadas und der Karibik – mit Ausnahme Kubas – zu einem „Gipfel der Americas“ zusammengetroffen, auf dem erneut der ALCA-Prozess im Mittelpunkt der Diskussionen stand.<sup>23</sup> In Québec wurde nichts neu beschlossen, was nicht bereits vorher schon entschieden worden war. Aber auch die Tatsache, dass Entscheidungen bestätigt wurden, hatte politische Implikationen. In den vergangenen Monaten hatte es Bestrebungen der USA gegeben, die Verhandlungen zu beschleunigen und bereits 2003 zu einem Vertragsabschluss zu gelangen.<sup>24</sup> Diese Position war zeitweilig von einzelnen lateinamerikanischen Ländern wie etwa Chile unterstützt worden. Der US-amerikanische Vorstoß ging einher mit einer Initiative, Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen mit Chile einzuleiten und die gemeinsame Verhandlungsposition der MERCOSUR-Länder aufzubrechen. Diese diplomatische Offensive der USA stieß auf den entschiedenen Widerstand Brasiliens. Die Bewahrung des Status quo im Verhandlungsprozess und –zeitplan kann deshalb als Erfolg der brasilianischen Diplomatie gewertet werden. Demnach sollen die Verhandlungen über die Schaffung einer ALCA bis spätestens Januar 2005 abgeschlossen werden und das entsprechende Abkommen bis spätestens Dezember 2005 in Kraft treten.

Vor dem Hintergrund der Meinungsunterschiede zwischen Brasilien und den USA über den Fortgang der Verhandlungen über eine Freihandelszone ist es von Interesse, dass beide Länder seit November 2002 gemeinsam den Co-Chair im ALCA-Prozess übernommen haben. Die US-Regierung konnte zuvor ihre Verhandlungsposition verbessern, denn im August 2002 erhielt

---

<sup>21</sup> Luiz Inácio Lula da Silva, La politica exterior del nuevo gobierno brasileno, in: *Foreign Affairs en Español* 3 (2003) 1, S.2-6; William Barr, Brazil Alert. Brazilian Foreign Policy under Lula, Early Signs, in: *CSIS Hemisphere Focus* Volume XI, Issue 1, January 23, 2003.

<sup>22</sup> Siehe den Themenschwerpunkt ALCA: Más allá del libre comercio, in: *Foreign Affairs en Español* 3 (2003) 1, S. 34-95; Henning Effner, Regionale und subregionale Integration in den Americas: Konvergenz oder Divergenz? (Beiträge zur Lateinamerikaforschung Bd.12), Hamburg 2003.

<sup>23</sup> Zu den Ergebnissen des Gipfeltreffens von Quebec siehe Detlef Nolte (in Zusammenarbeit mit Gilberto Calcagnotto), der „Dritte Gipfel der Americas“ in Quebec. Viel Lärm um nichts?, in: *Brennpunkt Lateinamerika* 9/2001, S.93-104.

<sup>24</sup> Siehe Detlef Nolte, Brasiliens Führungsanspruch in Südamerika, in: JIP 1999/2000, S.356-364, hier S.362.

Präsident Bush vom Kongress die so genannte Trade Promotion Authority, die es ihm mit gewissen inhaltlichen Einschränkungen erlaubt, zügiger zu verhandeln und dem Kongress dann ein Verhandlungspaket in seiner Gesamtheit zur Abstimmung zur unterbreiten.

Die US-Politik gegenüber Brasilien ist von Ambivalenzen geprägt. Ein Sektor in der Bush-Administration sieht in Brasilien einen lästigen Konkurrenten und Störenfried bei der Durchsetzung US-amerikanischer Positionen in Lateinamerika – vor allem in der Wirtschafts- und Handelspolitik. Aus dieser Sicht sind alle lateinamerikanischen Integrationszusammenschlüsse suspekt, da sie als Hort von Protektionismus und Handelsrestriktionen gelten.<sup>25</sup> Andere Stimmen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft der USA verweisen jedoch auf das Eigengewicht Brasiliens und darauf, dass eine gesamtamerikanische Freihandelszone ohne die bei weitem stärkste lateinamerikanische Volkswirtschaft wenig sinnvoll sei, und sprechen sich deshalb für einen Ausbau der Beziehungen und einen strategischen Dialog mit Brasilien aus.<sup>26</sup> Kurzfristig konnte sich Brasilien nach dem Anschlag vom 11. September 2001 als verlässlicher Verbündeter der USA in Lateinamerika profilieren. Denn es war die brasilianische Regierung, die vorschlug, den Rio-Vertrag zur Anwendung zu bringen, nachdem der Angriff auf die USA als Angriff auf alle amerikanischen Staaten zu werten sei, die sich in der Abwehr der Gefahr wechselseitig unterstützen sollten.<sup>27</sup> Gleichwohl bleiben viele Konfliktfelder, wie etwa die Sonderzölle auf Stahleinfuhren, die von den USA im März 2002 eingeführt worden waren und die brasilianische Stahlindustrie besonders hart trafen. Auf der symbolischen Ebene ist positiv zu verzeichnen, dass der designierte brasilianische Präsident Lula im Dezember 2002 bereits vor seiner Amtsübernahme von Präsident Bush im Weißen Haus empfangen wurde. Seit dem 11. September 2001 hat Lateinamerika allerdings als Region an Priorität für die USA verloren<sup>28</sup>, was von US-amerikanischen Lateinamerika-Experten immer wieder beklagt wird. Sicherheitspolitische Themen, z.B. die Kolumbien-Krise haben gegenüber wirtschaftlichen Fragen an Bedeutung gewonnen und sorgen für neuen Konfliktstoff mit einzelnen südamerikanischen Staaten, wie etwa Venezuela, aber auch mit Brasilien, die sich einer

---

<sup>25</sup> Siehe Stephen *Johnson*, A New U.S. Policy for Latin America: Reopening the Window of Opportunity, The Heritage Foundation Backgrounder No.1409, 15. Februar 2001; Stephen *Johnson*, A New Agenda for U.S.-Brazilian Relations, Heritage Foundation Executive Memorandum 841, November 20, 2002.

<sup>26</sup> Siehe *Council on Foreign Relations*, A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy Toward Brazil, New York 20.02.2001 ([http://www.cfr.org/p/pubs/Brazil\\_TaskForce.html](http://www.cfr.org/p/pubs/Brazil_TaskForce.html)), Sidney *Weintraub*, Brazil-U.S. Economic Relations, Center for Strategic and International Studies, Issues in International Political Economy No. 19, April 2001 (<http://www.csis.org/simonchair/issues200104.htm>).

<sup>27</sup> Siehe Andrés *Oppenheimer*, Brasil gana terreno en Washington, in: *El Nuevo Herald* 27. September 2001.

<sup>28</sup> Zu den unmittelbaren Auswirkungen des 11. Septembers auf Lateinamerika siehe Sabine *Kurtenbach*, Lateinamerika nach dem 11. September 2001, in: *Brennpunkt Lateinamerika* 19/2001, S. 201-208.

weiteren Militarisierung und Internationalisierung des Konfliktes widersetzen. Zudem zeigen die USA gegenüber Lateinamerika immer stärkere eine Tendenz, sich nicht in multilaterale Verhandlungen einbinden zu lassen, und bilaterale Verhandlungen mit einzelnen Ländern oder kleinen Ländergruppen vorzuziehen bzw. unilateral Lösungen vorzugeben. Dies könnte eine Annäherung zwischen der EU und dem MERCOSUR begünstigen, die gleichfalls bis spätestens 2005 den Abschluss ihrer Verhandlungen über ein umfassendes Freihandels- und politisches Kooperationsabkommen anstreben. Im Mai 2002 hatten sich die lateinamerikanischen und europäischen Regierungschefs in Madrid zu ihrem zweiten Gipfeltreffen (nach 1999 in Rio de Janeiro) getroffen, auf dem erneut über eine „strategische Partnerschaft“ zwischen beiden Regionen diskutiert wurde, allerdings kaum konkrete Ergebnisse zu verzeichnen waren.<sup>29</sup>

### Politische Folgen der wirtschaftlichen Krise in den Ländern des MERCOSUR

Die wirtschaftliche Krise in den Ländern des MERCOSUR wirkte sich destabilisierend auf die Innenpolitik aus.<sup>30</sup> Fast überall in der Region war ein massiver Vertrauensverlust gegenüber den politischen Institutionen und Entscheidungsträgern zu verzeichnen, der sich auch in den Umfragen des Latinobarometer widerspiegelt. Mit Ausnahme Uruguays war nur ein geringer Prozentsatz der Befragten im südlichen Lateinamerika mit der Funktionsweise der Demokratie zufrieden, die Zustimmung zur Demokratie als bevorzugtem Regierungssystem weist Schwankungen auf, und ist in einigen Ländern erschreckend niedrig.<sup>31</sup>

**Tabelle 2: Einstellungen zur Demokratie**

	Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie (in %)			Anhänger der Demokratie (in %)		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
<b>Argentinien</b>	46	20	8	71	58	65
<b>Brasilien</b>	18	21	21	39	30	37
<b>Chile</b>	35	23	27	57	45	50

<sup>29</sup> Siehe Susanne *Gratius*, Marcelo *Risi*, Das zweite europäisch-lateinamerikanische Gipfeltreffen in Madrid: *Mucho ruido, pocas nueces?*, in: *Brennpunkt Lateinamerika* 10/2002, S.101-108.

<sup>30</sup> Siehe auch Detlef *Nolte*, Südamerika: International unauffällig, im Inneren instabil, in: *JIP* 1997/1998, S.296-306.

<sup>31</sup> In den Umfragen des Latinobarómetro wird den Interviewpartnern regelmäßig die Frage gestellt: „Mit welcher der folgenden Aussagen sind Sie eher einverstanden? Die Demokratie ist jeglicher anderen Regierungsform vorzuziehen. Unter bestimmten Bedingungen ist eine autoritäre Regierung einer demokratischen vorzuziehen. Für Leute wie mich macht es keinen Unterschied zwischen einem demokratischen und einem autoritären Regime.“ Der Rückgang der Zustimmung zur Demokratie impliziert in der Regel keine Zunahme der Befürworter autoritärer Lösungen, sondern vielmehr der Indifferenten.

<b>Paraguay</b>	12	10	7	48	35	41
<b>Uruguay</b>	69	55	53	84	79	77

Quelle: Latinobarómetro 2000-2002; <http://www.latinobarometro.org>

Besonders dramatisch war der Vertrauensrückgang gegenüber den politischen Institutionen in Argentinien, obgleich 2002 immer noch zwei von drei Befragten uneingeschränkte Befürworter der Demokratie waren, wesentlich mehr als Brasilien und Chile. Gleichwohl nahm die politische Entwicklung in Argentinien<sup>32</sup> im Verlauf des Jahres 2001 dramatische Züge an und die demokratischen Institutionen wurden auf eine ernsthafte Belastungsprobe gestellt. Die andauernde Rezession, die massiven Kürzungen bei staatlichen Leistungen und den Gehältern von Staatsbediensteten sowie der Verlust des moralischen Kapitals, über das die Regierung von Präsident Fernando de la Rúa (1999-2001) verfügt hatte, führten zunächst zu einer schweren Niederlage der Regierung bei den Parlamentsteilwahlen im Oktober 2001.<sup>33</sup> Weder konnte die wirtschaftliche Rezession überwunden, noch eine moralische Erneuerung der Politik durchgesetzt werden. Nacheinander verspielte der Präsident das Vertrauen seiner Wähler, der argentinischen Wirtschaft und der ausländischen Gläubiger. Die Blockierung der Bankguthaben im Dezember 2001 besiegelte den Sturz der Regierung de la Rúa. Nun machte sich der Volkszorn, der Mittel- und Unterschicht vereinte, im lauten Schlagen auf Kochtöpfe (cacerolazo), Plünderungen von Supermärkten und Massenprotesten Luft. Als die Regierung dann noch versuchte, unter zunehmenden Realitätsverlust mit ungerechtfertigter Gewalt gegen die Demonstranten vorzugehen, und Tote zu beklagen waren, sah sich der Präsident am 20. Dezember 2001 zum Rücktritt gezwungen. Der vom Parlament gewählte Interimspräsident Adolfo Rodríguez Saá konnte sich nicht einmal zwei Wochen halten. Erst der zum Jahreswechsel von beiden Kammern gewählte Peronist Eduardo Duhalde, der 1999 die Präsidentschaftswahlen gegen de la Rúa verloren hatte, konnte die politische Lage stabilisieren. Aber der soziale Protest hielt an, auch wegen der zunehmenden Not. Bereits 2001 schätzten die Vereinten Nationen den Anteil der Armen im einst reichen Argentinien auf 30%<sup>34</sup>, im Oktober 2002 lag der Anteil nach Angaben des statistischen Amtes in Argentinien bei 57,5%. Demonstrationen und Straßenblockaden blieben auf der Tagesordnung. Politiker trauten sich

<sup>32</sup> Einen guten Überblick über die jüngste Entwicklung in Argentinien bieten Peter Birle, Sandra Carreras (Hrsg.), *Argentinien nach zehn Jahren Menem. Wandel und Kontinuität*, Frankfurt/M. 2002; Klaus Bodemer, Andrea Pagni, Peter Waldmann (Hrsg.), *Argentinien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt/M. 2002; Themenschwerpunkt: Argentinien Ende eines Modells, in: *Lateinamerika Analysen* 2/2002.

<sup>33</sup> Agustín Ferraro, Mariana Llanos, *Wahlen in Argentinien. Niederlage, Rezession und Politikverdrossenheit: Kann Präsident de la Rúa weiter regieren?*, in: *Brennpunkt Lateinamerika* 20/2001, S.209-224.

<sup>34</sup> Siehe *Comisión Económico para América Latina y el Caribe* (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile 2002, S.39.

aus Angst vor Übergriffen zeitweilig nicht mehr, sich auf der Straße zu zeigen. Der allgemeine Volkszorn der sich mit dem Slogan, „dass alle nach Hause gehen sollen“ (que se vayan todos) Luft verschafft hatte, verpuffte nach einiger Zeit. Es kam zu keiner Erneuerung der argentinischen politischen Klasse und der Staatsorgane (wie etwa der Justiz). Außenpolitisch war unter Duhalde ein Abrücken von der übermäßig US-nahen Politik seiner Vorgänger, vor allem der Regierung Menem, und eine stärkere Anlehnung an die südamerikanischen Nachbarn, Brasilien und Chile, zu verzeichnen.

Im Gegensatz zu den politischen Turbulenzen in Argentinien ist im Nachbarland Brasilien, dem größten und bevölkerungsreichsten Land auf dem südamerikanischen Halbkontinent, der demokratische Alltag eingelebt. Nach zwei Amtsperioden konnte Präsident Fernando Henrique Cardoso nicht ein weiteres Mal kandidieren. Erstmals seit mehr als 40 Jahren wurde ein demokratisch gewählter Präsident durch einen anderen abgelöst, der überdies noch eine Oppositionspartei präsentiert. Die Wahlen<sup>35</sup> verliefen ohne nennenswerte Zwischenfälle und transparent, und waren – eine weltweite Premiere – vollkommen automatisiert, d.h., die Wähler gaben per Tastendruck an Wahlmaschinen ihre Präferenzen kund. Wahlsieger wurde im vierten Anlauf der Kandidat der Arbeiterpartei, Luiz Inácio Lula da Silva, der sich im zweiten Wahlgang deutlich – mit 61,3% - gegen den Kandidaten der Regierung durchsetzte. Der scheidende Präsident Cardoso erfreute sich auch am Ende seiner Amtszeit noch einer großen persönlichen Wertschätzung, seine Erfolge bei der wirtschaftlichen Stabilisierung wurden anerkannt, negativ fiel die Bilanz bei den Wählern im sozialen Bereich und bei der inneren Sicherheit aus. Die Amtsübergabe verlief mustergültig.

### **Die wirtschaftliche und politische Situation in den kleineren Ländern: Paraguay und Uruguay**

Paraguay bleibt neben Argentinien der Hauptproblemfall in der Region. Gerade einmal 7% der Befragten waren 2002 mit der Funktionsweise der Demokratie zufrieden, die Zustimmung zur Demokratie als bevorzugte Regierungsform ist niedrig und war in den vergangenen Jahren rückläufig, ein im lateinamerikanischen Vergleich hoher Prozent der Bevölkerung (ca. 40%) ist autoritären Lösungen gegenüber aufgeschlossen Die Wahlbeteiligung ging zuletzt deutlich

---

<sup>35</sup> Zu den Wahlen siehe *Gilberto Calcagnotto*, Brasiliens historische Wahlen. Mit Lula kann die Überwindung der sozialen Kluft beginnen, in: *Brennpunkt Lateinamerika* 21/2002, S.213-224; *Christian Gloger*, Brasiliens politische Landschaft nach den Wahlen 2002: Wandel mit Kontinuität, in: *Lateinamerika Analysen* 4, 73-102.

zurück (60% bei der Neuwahl eines Vizepräsidenten im August 2000 und auf 50% bei den Kommunalwahlen im November 2001). Die wirtschaftliche Situation hat sich seit Mitte der 90er Jahre kontinuierlich verschlechtert. Nachdem die Wirtschaft 2001 kurzfristig um 2,4% gewachsen war, schrumpfte das BIP 2002 um -3,0%, pro Kopf der Bevölkerung sogar um -5,4%. Sicherlich leidet die paraguayische Wirtschaft unter dem Nachfrageeinbruch bei den Handelspartnern im MERCOSUR, das Gros der Probleme ist jedoch hausgemacht. Die paraguayische Wirtschaft ist nicht wettbewerbsfähig und die politische Führung zu schwach, um Reformen einzuleiten. Nach dem Wettbewerbsfähigkeitsindex des World Economic Forum wurde Paraguay 2002 unter 80 berücksichtigten Ländern auf Rang 72 geführt,<sup>36</sup> wobei die institutionellen Rahmenbedingungen (Rechtssicherheit und Korruption) noch schlechter bewertet wurden. Nach Armutsstatistiken der Vereinten Nationen leben bis zu 60% der Bevölkerung unter der Armutslinie, die Hälfte davon in extremer Armut.<sup>37</sup> Die Regierung unter Präsident Luis Angel González Macchi war nur bedingt handlungsfähig, ihr ermangelte es an demokratischer Legitimität. González Macchi war im März 1999 als damaliger Senatspräsident an die Macht gekommen, weil der Vizepräsident ermordet worden und der Präsident, der möglicherweise in den Mordfall verwickelt war, zurücktreten musste. Die Regierungsfähigkeit wurde auch durch die endemische Korruption eingeschränkt, die auch im lateinamerikanischen Vergleich hoch ausfällt.<sup>38</sup> Ende 2002 wurde im Parlament bereits das dritte Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten eingeleitet und im Abgeordnetenhaus positiv beschieden. Größere politische Initiativen oder Reformen waren vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten. Die innenpolitische Krise und Defizite in der Regierungsführung zeitigen auch Folgen für die Nachbarländer. 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. Allerdings haben die USA 2001 erstmals wieder seit sechs Jahren Paraguay eine aktive Politik bei der Bekämpfung des Drogenhandels bescheinigt.

Ganz anders sieht die politische Situation in Uruguay aus. Zwar wurde der kleinste Mercosur-Partner von der Rezession in Argentinien infolge seiner engen handels- und finanzpolitischen

---

<sup>36</sup> Latin American Competitiveness Report, hg. von: *World Economic Forum*, Genf 2002.

<sup>37</sup> Siehe *Comisión Económico para América Latina y el Caribe* (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile 2002, S.39

<sup>38</sup> Nach dem Korruptionsperzeptionsindex von Transparency International wurde Paraguay von allen berücksichtigten lateinamerikanischen Ländern am schlechtesten bewertet. Das Land lag unter weltweit insgesamt 102 berücksichtigten Ländern, bei aufsteigendem Korruptionsgrad, auf Rang 98 (siehe <http://www.transparency.org/>).

Verflechtung mit dem Nachbarn mit aller Härte getroffen. Mit  $-3,4\%$  (2001) und  $-10,5\%$  (2002) erlitt die Wirtschaft einen massiven Einbruch. Die Krise traf vor allem den Bankensektor, argentinische Staatsbürger hatten im Nachbarland gerne ihr Geld vor dem Fiskus versteckt, und den Tourismus. Auch in dieser Branche sind Argentinier aus der Mittel- und Oberschicht wichtige Kunden. Die offizielle Arbeitslosigkeit lag mit  $17\%$  hinter Argentinien und Kolumbien an dritte Stelle auf dem lateinamerikanischen Subkontinent. Als Folge der Wirtschaftskrise im Mercosur-Raum beschleunigte sich das Inflationstempo beträchtlich und erreichte 2002 fast  $25\%$ . Der Rückgang der Regierungseinnahmen im Gefolge der Rezession führte zu einem Anstieg des Haushaltsdefizits, das mit  $-4,3\%$  deutlich über dem regionalen Durchschnitt von  $-3,2\%$  lag. Der wirtschaftliche Einbruch führte jedoch zu keiner politischen Krise, die den Ereignissen in Argentinien oder Paraguay vergleichbar wäre. Betrachtet man die Daten des Latinobarometer, so unterscheidet sich Uruguay, was die Zustimmung zur Demokratie und den Rückhalt für die politischen Institutionen betrifft, deutlich von seinen Nachbarländern. Zwar sank das Ansehen von Präsident Jorge Batlle (Colorado-Partei) und es kam zu Massenprotesten gegen die Regierungspolitik, zu denen vor allem die Gewerkschaften aufriefen. Die linke Opposition legte bei Meinungsumfragen zu und der Koalitionspartner von Präsident Battle, die National-Partei, verließ aus wahltaktischen Gründen im November 2002 eine unpopuläre Regierung. Aber dies entspricht dem demokratischen Alltag.

Aufgrund der Tatsache, dass die Hauptursache für die uruguayische Wirtschaftskrise in externen Faktoren zu suchen sind, und der Stabilität seiner politischen Institutionen fand das Land relativ schnell und zu günstigen Konditionen Zugang zu den internationalen Finanzorganisationen. Außenpolitisch war die Regierung Battle an einer engen Anbindung an die USA interessiert, auch in wirtschaftlichen und handelspolitischen Fragen, was auf Seiten der US-Regierung durchaus auf Gegenliebe stieß.<sup>39</sup> Dies führte zuweilen zu Friktionen mit den Partnern im MERCOSUR. Die seit dem Ausbruch der Bankenkrise strapazierten Beziehungen zum Nachbarn Argentinien erfuhren eine zusätzliche Belastung, als Battle im Juni 2002 in einem Fernsehinterview unbedachtsam die Argentinier „einen Haufen Gauner“ nannte – die Mikrofone waren noch angeschaltet. Mit Kuba wurden im April 2002 die diplomatischen Beziehungen abgebrochen. Der kubanische Außenminister hatte die Uruguayer als „servil“ und „unterwürfig“ gegenüber den USA bezeichnet, und Fidel Castro beschimpfte den uruguayischen Präsidenten Battle nachfolgend als „Stiefellecker“, „Lakai“ und „gemeinen

---

<sup>39</sup> Siehe Ana I. Eiras, Why the President Should Sign A Free Trade Agreement with Uruguay, Heritage Foundation Executive Memorandum 800, 8 February 2002.

Judas“. Auslöser war die Tatsache, dass Uruguay auf Drängen der USA, die dafür kein anderes lateinamerikanisches Land gewinnen konnte, die allfällige Resolution zu Kuba auf der Jahrestagung der UN-Menschenrechtskommission eingebracht hatte – die USA gehören diesem Gremium zur Zeit nicht an - , in der u.a. die Entsendung eines Beaufragten des UN-Hochkommissars für Menschenrechte in den Karibikstaat gefordert wurde.

### **Chile: ein Sonderfall in Lateinamerika**

Als ein besonders stark in die Weltwirtschaft integriertes Land ist Chile aufgrund seines relativ kleinen Binnenmarktes im erheblichen Maße von der Konjunkturlage auf den wichtigsten Absatzmärkten in Asien, Europa, den USA und den lateinamerikanischen Nachbarländern abhängig. Gleichwohl war der Andenstaat in wirtschaftlicher Hinsicht wieder einmal eine der Ausnahmen in Lateinamerika. Zwar wuchs das BIP 2001 und 2002 nur um für chilenische Verhältnisse bescheidene 2,8% bzw. 1,8%. Dies war aber immer noch deutlich mehr als der lateinamerikanische Durchschnitt. Die Preisentwicklung ist mit einer Inflationsrate von zuletzt 3% (2002) weiterhin kein Problem, die Arbeitslosenquote ist mit 9% konstant geblieben, das Haushaltsdefizit hält sich mit -0,9% in Grenzen, und auch die Auslandsverschuldung stellt in Relation zur Wirtschaftskraft des Landes kein ernsthaftes Problem dar. Die wirtschaftlichen Erfolge der vergangenen Jahre schlagen sich auch in der Sozialbilanz nieder. Nimmt man das neueste Panorama Social der CEPAL für 2001-2002, so kommt Chile aktuell auf einen Anteil von 20% Armen an der Bevölkerung, deutlich weniger als der Anteil für Lateinamerika (43,0%), von 18 berücksichtigten Ländern weist nur Uruguay (11,4%) einen noch niedrigeren Anteil an Armen auf.<sup>40</sup>

Innenpolitisch zeigte sich ein gewisser Verschleiß des mittlerweile 12 Jahre regierenden Mitte-Links-Bündnisses (Concertación) aus Christdemokraten und Sozialisten. Bei den Parlamentswahlen im Dezember 2001 mussten die Regierungsparteien Stimmenverluste hinnehmen, verteidigten aber ihre Mehrheit im Kongress.<sup>41</sup> Gleichwohl nahmen nachfolgend die Konflikte im Regierungslager zu und beeinträchtigten die Regierungsarbeit. Die

---

<sup>40</sup> Siehe *Comisión Económico para América Latina y el Caribe* (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile 2002, S.39

<sup>41</sup> Zu den Wahlen siehe Michael Radseck, Rechtsruck in Chile. Ausgang und Folgen der chilenischen Parlamentswahlen, in: *Brennpunkt Lateinamerika* 4/2002, S.33-44. Zur Entwicklung der Regierungskoalition und Oppositionsallianz siehe Ingrid Wehr, Koalitionen im postautoritären Chile, in: *Lateinamerika Analysen* 3/2002, S.125-148.

Spannungen verschärften sich, als seit Mitte des Jahres 2002 immer mehr Ungereimtheiten bei der Verteilung öffentlicher Aufträge (vor allem im Bauministerium), mangelnde Transparenz hinsichtlich der Ministergehälter und Hinweise auf die Einflussnahme von Abgeordneten auf Staatsaufträge bekannt wurden. In der öffentlichen Debatte über diese Vorkommnisse wurde insbesondere auf Problem hinsichtlich der klaren Abgrenzung zwischen legitimen und illegitimen Lobbytätigkeiten und das Fehlen eines Gesetzes zur Parteienfinanzierung verwiesen. In der Folge wurden gegen ehemalige Minister, amtierende Staatssekretäre und Abgeordnete Ermittlungsverfahren eingeleitet, in einigen Fällen sogar Untersuchungshaft verhängt. Durch die Aufhebung der Immunität war sogar die Mehrheit der Regierung im Abgeordnetenhaus gefährdet. Die aufkommenden Korruptionsvorwürfe waren um so peinlicher, als nach dem Corruption Perception Index von Transparency International Chile im Jahr 2002 auf Platz 17, knapp hinter USA und einen Platz vor Deutschland, in der Rangfolge der am wenigsten korrupten Länder eingestuft worden war, weit vor den nächstplatzierten lateinamerikanischen Ländern.<sup>42</sup> Es spricht allerdings für Chile, dass die Justiz Ermittlungsverfahren einleitete und sich ein überparteilicher Konsens zur Bekämpfung der Korruption und zur Reform der Staatsverwaltung abzeichnet. Positiv haben sich im vergangenen Jahr auch die zivil-militärischen Beziehungen entwickelt. Unter der ersten Verteidigungsministerin Chiles, Michelle Bachellet, der Tochter eines zu Tode gekommenen ehemaligen Generals und Regimegegners, und dem neuen Oberkommandierenden des Heeres, Juan Emilio Cheyre, der in Madrid in Politischer Wissenschaft promoviert hat, wurde definitiv die Post-Pinochet-Ära eingeleitet.

Außenpolitisch setzte Chile seine erfolgreiche Strategie bilateraler Abkommen zur Liberalisierung und Diversifizierung des Handelsaustausches fort.<sup>43</sup> Mit der EU wurden im April 2002 die Verhandlungen über ein politisches und wirtschaftliches Assoziierungs- und Kooperationsabkommen der „vierten Generation“ abgeschlossen und nachfolgend im November unterzeichnet. Mit der EFTA dauern die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen noch an, sie sind aber bereits weit vorangeschritten. Mit Südkorea wurden nach knapp drei Jahren am 24. Oktober 2002 die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zum Abschluss gebracht, das erste derartige Abkommen zwischen einem asiatischen und einem südamerikanischen Land. Die Unterzeichnung des Vertrages und seine Ratifizierung stehen noch aus. Am 11. Dezember 2002 wurden schließlich auch die

---

<sup>42</sup> Siehe die Daten unter <http://www.transparency.org/>.

<sup>43</sup> Zu den chilenischen Freihandelsabkommen siehe die Homepage des chilenischen Außenministeriums unter: [http://www.direcon.cl/frame/acuerdos\\_internacionales/f\\_bilaterales.html](http://www.direcon.cl/frame/acuerdos_internacionales/f_bilaterales.html).

Verhandlungen mit den USA über ein Freihandelsabkommen, die seit Dezember 1999 über 14 Verhandlungsrunden geführt worden waren, erfolgreich zu Ende geführt. Der Vertragsentwurf muss nun von den beiden Parlamenten ratifiziert werden.