

## Bericht zur Mission nach Peru, Bolivien und Nicaragua

vom 20. - 30. November 1991

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich freue mich, Ihnen in der Beilage den Bericht zu randvermerkter Mission übermitteln zu können. Die drei von mir besuchten lateinamerikanischen Staaten sind für die Schweiz unwichtige Handelspartner. Sie sind jedoch gute Beispiele für die Probleme der Strukturanpassung, mit der fast alle lateinamerikanischen Länder kämpfen, und sie sind drei Schwerpunktländer unserer Entwicklungszusammenarbeit. Zudem sind sie gute Beispiele für das wirkungsvolle und sich ergänzende Zusammenarbeiten der entwicklungspolitischen Instrumente der sich damit befassenden Bundesämter (Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, DEH, und Bundesamt für Aussenwirtschaft, BAWI) im Mikro- und im Makrobereich.

Die beiliegenden drei Länderberichte geben die verschiedenen Eindrücke wieder, die ich während dieser Mission gesammelt habe. Sie versuchen weder vollständig zu sein, noch definitive Meinungen abzugeben, sondern sie sollen einen Diskussionsbeitrag leisten. Die Kurzrapporte, die die Aktivitäten und den Ablauf der Mission beschreiben und die noch während der Mission verschickt worden sind, sowie die Gesprächsnotizen liegen ebenfalls bei.

Ziel der Reise war die Unterzeichnung verschiedener Abkommen, wie eine Zahlungsbilanzhilfe, ein Umschuldungsabkommen sowie ein Investitionsschutzabkommen in Peru und eine Zahlungsbilanzhilfe in Bolivien. Der Besuch in Nicaragua entsprach sowohl einem Follow up in bezug auf unsere gewichtige Unterstützung bei der Entschuldung gegenüber den internationalen Finanzinstituten als auch der Implementierung der Zahlungsbilanzhilfe. Die Mission bedeutete für mich auch den ersten Kontakt mit dem lateinamerikanischen Kontinent. Ich war deshalb an einer möglichst umfassenden Information über die politische, wirtschaftliche und soziale Situation der besuchten Länder interessiert, welche sich allesamt in einer vom IMF und der Weltbank unterstützten Stabilisierungsphase befinden. Dies wurde durch die effiziente Unterstützung der Botschaften und Koordinationsbüros in den betreffenden Ländern ermöglicht, denen ich dafür recht herzlich danke.

Die breite Unterstützung für die wirtschaftliche Stabilisierungspolitik der Regierungen, ist in allen drei Ländern eindrucklich. Die politische Opposition, die Nicht-Regierungsorganisationen (NGO's) und die Gewerkschaften stellen die Notwendigkeit und Richtigkeit der Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme der Regierungen nicht in Frage. Die Gründe für diesen doch überraschenden Konsensus sind:

- (i) die Austeritätspolitiken haben einen schnellen und sichtbaren Erfolg in der Bekämpfung der Inflation gehabt; (ii)
- (ii) die Kosten der Hyperinflation scheinen so gross gewesen zu sein, dass praktisch jede Politik, die diesem Uebel Herr wird, akzeptabel ist;
- (iii) niemand kann eine glaubhafte Alternative zur Bekämpfung der Hyperinflation vorlegen.





Bezüglich der Strukturanpassungsmassnahmen ist die Situation hingegen weniger klar. Aber auch hier besteht ein breiter Konsensus, dass Strukturanpassungen und eine Liberalisierung der Wirtschaft unumgänglich sind. Strukturanpassung ist und bleibt jedoch ein abstrakter Begriff, dessen Inhalt sehr verschieden interpretiert wird. Die Gründe liegen auf der Hand: Die Regierungen sprechen viel von Strukturanpassung, haben aber wenig konkrete Programme, und vor allem sind praktisch noch keine effektiven Massnahmen der Strukturanpassung durchgesetzt worden. Eine Ausnahme bildet die Liberalisierung der Preise und des Handels, Massnahmen, die oft "de facto" bereits seit längerer Zeit eingeführt worden sind. Als Beispiel für eine Strukturanpassungsmassnahme kann die Privatisierungspolitik dienen. In allen drei Ländern ist die Privatisierung ein Teil der offiziellen Politik. In allen drei Ländern akzeptieren alle Meinungsträger das Prinzip der Privatisierung. Selbst der bolivianische Parlamentsvertreter der Kommunisten tritt für eine Privatisierung der Staatsbetriebe ein. Es wirkt surrealistisch, wenn in Nicaragua der sandinistische Gewerkschaftsführer unter den Portraits von Marx, Che Gevarra und Sandino bekanntgibt, dass die Sandinisten die Politik der Reprivatisierung der von ihnen verstaatlichten Betriebe voll unterstützen. Gleichzeitig verhindert aber die Tatsache, dass in allen drei Ländern noch kaum Privatisierungen stattgefunden haben, weder die Regierung, über die positiven Effekte, noch die Opposition, über die unzumutbaren sozialen Kosten und die Bereicherung der Regierungsparteien bei den Privatisierungen zu sprechen. Die Fragen der Privatisierung und der andern Strukturanpassungsmassnahmen spielen sich bis anhin eben eher in der Theorie und weniger in der Realität ab.

Es stellt sich die Frage, wie weit die Regierungen effektive Strukturanpassungsmassnahmen durchführen werden und wie lange der allgemeine Konsens der Notwendigkeit solcher oft schmerzhafter Massnahmen aufrecht erhalten werden kann. Der von den drei Regierungen eingeschlagene Reformkurs erscheint als irrevisibel: Die Strukturanpassungsmassnahmen werden, wenn auch viel langsamer als geplant, definiert und durchgeführt werden. Die Verzögerungen sind auch verständlich: Ein Austeritätspolitik kann mit einer Handvoll Harvard-Technokraten durchgeführt werden, die Durchführung eines Strukturanpassungsprogramms bedarf jedoch einer ganzen Administration, die vorerst mühsam aufgebaut werden muss, was wiederum eine Neuorganisation und eine bessere Bezahlung der Administration erfordert. Weniger hoffnungsvoll sind die Prognosen bezüglich der politischen Akzeptanz der Strukturanpassungsmassnahmen. Viel hängt davon ab, wie schnell die Politik zu konkreten Resultaten führen wird, d.h. wie schnell die wirtschaftliche Rezession ihren Tiefpunkt erreicht und konkrete Signale existieren, dass ein längerfristiges Wachstum in Sicht ist. Chile brauchte 6 Jahre Austeritätspolitik, bevor das Wachstum wieder anzog. Bolivien, das seit 1985 eine strikte Wirtschaftspolitik verfolgt, verzeichnete 1991 zum ersten Mal eine positive Wachstumsrate. Ob dieses Wachstum eine Trendwende oder ein statistisch-politisches Phänomen darstellt, bleibt noch zu beweisen. Gemäss den bisher gemachten Erfahrungen ist die Zeitspanne zwischen der Wirtschaftsreform und der Ankurbelung einer Wirtschaft relativ lang und politisch schwierig zu überbrücken.

Die Wiederankurbelung der Wirtschaft hängt natürlich zum grossen Teil von einer Erhöhung der Investitionen ab. Alle drei Regierungen beklagen sich, dass der Privatsektor (sowohl nationale wie ausländische Investoren) nicht auf die neue Wirtschaftspolitik reagiert. Auf eine frühzeitige Wiederaufnahme der Investitionen zu hoffen, erscheint jedoch unrealistisch, da die Bedingungen für Neuinvestitionen nicht gegeben sind:

- die meisten Produktionsstätten haben eine Kapazitätsauslastung unter 50%. Eine Verdoppelung der Nachfrage kann somit ohne neue Investitionen befriedigt werden. Die Austeritätspolitik hat jedoch zur Folge, dass die Nachfrage nicht oder kaum steigt;



- 4 -

- die Kosten des Kapitals sind - vielleicht mit Ausnahme Nicaraguas - prohibitiv. In Bolivien kosten Darlehen in Dollars 22% (verglichen mit 6% in den USA).
- alle drei Länder leiden unter einer Ueberbewertung der nationalen Währung, was die nationale Produktion international nicht kompetitiv macht. Die drei Länder haben nur wenige komparative Standortvorteile. Investitionen für den Export sind somit fast ausgeschlossen. Die Ueberbewertung der nationalen Währungen entzieht sich der Gewalt der Regierungen. Sie wird durch einen Ueberhang von Dollars, der nicht realwirtschaftlich, sondern durch die Narcodollars (Peru, Bolivien) und Miami-Dollars (Nicaragua) provoziert wird.

Die sozialen Kosten der neuen Wirtschaftspolitik sind sehr schwer zu bestimmen. Sie sind wahrscheinlich bedeutend kleiner als allgemein angenommen: (i)

- (i) die Tatsache, dass das Volk die Austeritätspolitik ohne grosse Proteste akzeptiert, scheint dies zu bestätigen. Andererseits hat die Migration in die Städte in den letzten Jahren stark zugenommen - auch in Bolivien, wo dies nicht mit der Unsicherheit auf dem Lande begründet werden kann;
- (ii) die Liberalisierung der Wirtschaft hat sicher zu einer markanten Zunahme der Entlassungen geführt. Entlassungen bedeuten jedoch nicht unbedingt Arbeitslosigkeit. Verschiedene Indizien lassen darauf schliessen, dass wenigstens für Konsumgüter der Zusammenbruch der formellen Produktion zu einer starken Zunahme der informellen Produktion geführt hat, die bedeutend arbeitsintensiver ist. In bestimmten Fällen könnte somit eine Verlagerung der Produktion mit einem positiven Arbeitseffekt stattgefunden haben;
- (iii) Budgetrestriktionen haben zur Schrumpfung der Sozialausgaben geführt. Dadurch muss jedoch die Bevölkerung nicht weniger Zugang zu sozialen Dienstleistungen haben. Viele dieser Sozialleistungen waren zwar budgetiert, jedoch dem Volke nicht zugängig: Wenn Lehrer, die nie Schule gegeben haben, oder Krankenschwestern, die nie Medikamente ausgeben könnten, entlassen werden, hat dies nur einen minimalen Effekt auf die sozialen Leistungen. Sowohl in Bolivien als auch in Peru scheint seit Jahren der einzige Zugang eines Grossteils der Bevölkerung zu sozialen Dienstleistungen von den Aktivitäten der NGO's abzuhängen. Diese Organisationen sind von den Budgetrestriktionen nicht beeinflusst; und
- (iv) die Sozialkosten der Hyperinflation für die ärmeren Schichten werden allgemein unterschätzt.

Wie bei der Strukturanpassungspolitik (und wohl auch aus den gleichen Gründen) bezeugen die drei Regierungen grosse Schwierigkeiten sich auf eine koherente und glaubwürdige Sozialpolitik festzulegen. Der Flaschenhals ist auch hier nicht das Geld, sondern die fehlende administrative Kapazität der Regierungen. Alle drei Länder stehen unter dem Druck internationaler Finanzierungsorganisationen und bilateraler Geber, eine glaubwürdige Politik zu definieren und Investitionsprogramme vorzulegen. In diesem Zusammenhang ist die Rolle der Weltbank zu erwähnen. Seit Jahren wird die Weltbank als Protagonist einer harten Wirtschaftspolitik angesehen. Jetzt, wo die Regierungen Austeritats- und Liberalisierungspolitiken konsequent durchführen, wird die Weltbank zum Protagonisten der Sozialpolitik. Wie sich früher die Regierungen über die Einmischung der Weltbank in ihre Wirtschaftspolitik empört haben, reklamieren sie heute gegen den als übermässig empfundenen Druck der Weltbank auf ihre Sozialpolitik. Parallel rufen die Opposition und die NGO's, die jahrelang die kapitalistische Weltbank verschrien haben, dieselbe Weltbank zur Hilfe auf.



"Last, but not least" einige Gedanken zu unserer Entwicklungszusammenarbeit. Unsere Hilfe geniesst in den drei Ländern ein sehr grosses Ansehen. Sicherlich ist der Dank, den man Besuchern für die gewährte Hilfe ausspricht, auch eine Formsache. Ich bin jedoch überzeugt, dass die vielen positiven Bemerkungen auf allen Stufen mehr als reine Höflichkeitsbezeugungen waren.

Die Möglichkeiten der Schweiz, am "policy dialogue" mitzuwirken, sind beträchtlich. Sicher sind wir in allen drei Ländern ein kleiner Geber ohne politischen Einfluss. Dies ist jedoch wahrscheinlich der Grund für unsere Möglichkeiten, die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik zu beeinflussen. Da wir keine politischen Hintergedanken haben, da wir in diesen Ländern praktisch keine bilateralen wirtschaftlichen oder politischen Interessen vertreten und da wir die Länder nicht unter Druck setzen können, sind wir glaubwürdige Gesprächspartner.

Die Mission hat mir auch die Synergieeffekte der verschiedenen Instrumente, die vom BAWI und von der DEH eingesetzt werden, plastisch vor Augen geführt:

- Die Erfahrungen der DEH mit Projekten auf dem "micro level" legitimiert die Schweiz, auf dem "policy level" mitzureden. Schweizerische Interventionen haben Gewicht, da sie nicht nur auf theoretischen Argumenten aufbauen, sondern auch die Frucht der Erfahrung der Feldarbeit beinhalten;
- Die Teilnahme der Schweiz am "policy dialogue" erlaubt es ihr, die Problematik des Landes in ihren Zusammenhängen zu sehen und ihre Projekte an die ständig ändernden Macrobedingungen anzupassen;
- Der Einsatz der Schweizer Vertreter ist voll anerkannt. Man mag vielleicht manchmal den Hang der Schweizer zum Detail belächeln, ja ihr Perfektionismus kann sogar irritieren. Die Seriosität, der Wille zur Kooperation und das Durchhaltevermögen der schweizerischen Zusammenarbeit werden jedoch sehr geschätzt. Hier spielt das jeweilige lokale Koordinationsbüro der DEH (Kobü) eine zentrale Rolle. Nur die Leute im Kobü können die Möglichkeiten, die sich aus den Synergieeffekten unserer Instrumente ergeben, voll erfassen und benützen. Das Kobü sollte sich m.E. noch vermehrt als Vertreter der DEH und des BAWI fühlen; das BAWI muss die Rolle, die das Kobü spielen kann, vermehrt benützen. Es wäre sicher auch wünschenswert, wenn die Besetzungen der Kobü, analog zu denjenigen der Botschaften, gemeinsam von der DEH und dem BAWI bestimmt würden.

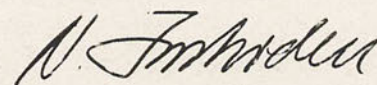
Unsere Entwicklungszusammenarbeit in diesen Ländern trägt viel zum positiven Image der Schweiz und zum Goodwill dieser Länder gegenüber der Schweiz bei. Es wäre nützlich zu überlegen, wie wir diesen Goodwill auch benützen könnten, um unsere Wirtschaftszusammenarbeit zu verstärken. Länder wie Peru sind potentiell nicht unwichtige Wirtschaftspartner. Deshalb wäre es wichtig, dass unsere Wirtschaft ihren Platz einnimmt, bevor die ganze Welt vor den Türen dieser Länder Schlange steht. Dies bedeutet aber, Risiken auf sich zu nehmen, welche sich jedoch auch bezahlt machen können. Ein Beispiel dafür sind unsere Zahlungsbilanzhilfen: In allen drei Ländern wurde jeweils unsere erste Zahlungsbilanzhilfe - die zu einem Zeitpunkt gewährt wurde, als Hilfe noch sehr schwierig zu mobilisieren war - besonders geschätzt. Zahlungsbilanzhilfen sind nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern auch als Zeichen des Vertrauens sehr wichtig.



- 6 -

Wir versichern Sie unserer vorzüglichen Hochachtung und verbleiben

Mit freundlichen Grüßen



N. Imboden  
Botschafter

Beilagen: erwähnt



aa

**DER DELEGIERTE  
FÜR HANDELSVERTRÄGE**

imb/alt

Bern, den 20. Januar 1992

h. Am 821  
Fung für  
20-30. Nov 91

**Notiz an:**

- **EDA**
  - Politische Direktion II (Botschafter P.-Y. Simonin)
  - Finanz- und Wirtschaftsdienst
  - Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Botschafter F. Staehelin, H.-P. Cart, P. Veglio, R. Trier-Somazzi, P. Meier, M. Rossi)
  
- **EVD**
  - Generalsekretariat
  - G. Stoudmann
  - Bundesamt für Aussenwirtschaft (blf, jek, ari, gir, imb, jag, gjd, obr, fon, red, hae, mjj, egt, dee, egh)
  
- **Schweizer Vertretungen im Ausland**
  - Botschaften in Lima, La Paz und San José
  - Koordinationsbüros in Lima, La Paz und Tegucigalpa
  - Honorarkonsulat in Managua