

# El Salvador

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 3,6/ Marktwirtschaft: 3,1)		<b>6,7</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>5,2</b>
<b>Politisches System</b>	Präsidentielle Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	6,3 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	38,5% (Parlament 2000)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	5.260	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	9,5% (2003)		<b>Arbeitslosenquote</b>	7,1%	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	1,6%		<b>HDI</b>	0,719	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	5% <sup>b</sup>		<b>UN-Education Index</b>	0,74	
			<b>Gini-Index</b>	0,508 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. <sup>b)</sup> 94% Mestizen, 5% Indígenas, 1% Weiße. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Zehn Jahre nach Ende des Bürgerkrieges (1980-1992) stellt sich El Salvador auch unter der amtierenden Regierung von Präsident Francisco Flores (seit 1999) noch immer als ein Land mit vielen Widersprüchen dar: In einigen Bereichen wurde das Friedensabkommen zügig umgesetzt (politische Integration der Guerilla; Umstrukturierung, Verkleinerung und „Säuberung“ der Armee; Neuaufbau der Polizei u. a.), in anderen Bereichen stellt sich die Umsetzung hingegen als zäh dar und kann noch nicht als abgeschlossen gelten (Aufbau einer funktionstüchtigen Justiz, Landumverteilung und Kreditprogramme, nationale Versöhnung etc.). Die politischen Konflikte wurden zivilisiert, doch leidet das Land unter der ausufernden kriminellen Gewalt.

Es besteht eine politische Demokratie, doch erweist sich die politische Elite nur bedingt als fähig, die gravierenden sozialen Probleme des Landes anzugehen und genießen die demokratischen Institutionen wenig Vertrauen in der Bevölkerung. Die politische Macht des Militärs ist gebrochen und eine neue Polizei aktiv, doch bestehen rechtsstaatliche Defizite und eine Kultur der Straflosigkeit (impunidad) fort. Die weit reichende Liberalisierung der Marktwirtschaft wird von internationalen Kreditgebern begrüßt, doch die krassen sozialen Gegensätze blieben bestehen und wurden teilweise sogar noch verschärft.

## 2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

*Demokratische Transformation:* Die politische Demokratisierung wurde in den 80er Jahren inmitten eines Bürgerkrieges eingeleitet und stellte sich als äußerst langwierig dar. Im Anschluss an verschiedene zivil-militärische Juntas (1980-1982) gab das Militär formal die Regierungsgeschäfte an eine Übergangsregierung (1982-1984) ab. Ab 1984 regierten zivile Präsidenten, die aus zusehends kompetitiven Wahlen hervorgingen: zunächst der Christdemokrat José Napoleón Duarte (1984-1989), dessen Regierungsgewalt durch die Macht der Militärs noch stark begrenzt war, später Alfredo Cristiani (1989-1994), Armando Calderón Sol (1994-1999) und Francisco Flores (seit 1999), alle drei von der rechtsgerichteten Großgrundbesitzer- und Unternehmerpartei Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Von zentraler Bedeutung für die Demokratisierung war das Friedensabkommen von 1992, das der politischen Transition den entscheidenden Schub brachte. Der Bürgerkrieg wurde beendet, und der Guerillaverband Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) wandelte sich in eine politische Partei um. Der FMLN nahm 1994 erstmals an Wahlen teil und avancierte neben ARENA zur stärksten Partei des Landes. Bei den Parlamentswahlen von 2000 erlangte der FMLN sogar die meisten Mandate.

Trotz mehrerer kompetitiver Wahlen und friedlicher Regierungswechsel (wenn auch nicht Machtwechsel) konnte die demokratische Transformation bisher qualitativ nicht wesentlich vertieft werden. Noch immer besteht ein großes Misstrauen zwischen Regierung und Opposition. Die politische Elite greift nur bedingt die Interessen und Nöte der Bevölkerungsmehrheit auf, die wenig Vertrauen in die Politiker, die politischen Parteien und die demokratischen Institutionen hat.

*Marktwirtschaftliche Transformation:* Die ARENA-Regierungen führten seit den 90er Jahren eine weit reichende marktwirtschaftliche Transformation neoliberalen Zuschnitts durch. Sie beruht im Wesentlichen auf der Privatisierung staatlicher Unternehmen, der Reform des Staatsapparates, der Außenöffnung der Wirtschaft, der Anwerbung ausländischer Investitionen und einem Modell der regionalen Integration, das gerade die Landwirtschaft einem harten, zum Teil verzerrten Wettbewerb aussetzt. Wirtschaftspolitische Prioritäten liegen in den Bereichen Dienstleistung, Finanzwesen und „Lohnveredelung“.

Die Wirtschaft El Salvadors gilt neben jener Chiles inzwischen als eine der liberalsten in Lateinamerika, während die Gesellschaft durch krasse soziale Gegen-

sätze geprägt bleibt. Die Entwicklung der *sozialen* Dimension der Marktwirtschaft steht noch weitgehend aus.

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

#### **3.1. Demokratie**

El Salvador verfügt über eine liberal-repräsentative demokratische Herrschaftsform, die zwar nicht in ihrem Bestand bedroht ist, aber Effektivitäts- und Repräsentativitätsprobleme sowie rechtsstaatliche Mängel aufweist.

##### **3.1.1. Politische Ordnung**

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol ist nach Ende des Bürgerkrieges im Prinzip landesweit durchgesetzt, wird aber durch das hohe Maß an Gewaltkriminalität unterhöhlt. Noch immer weist El Salvador neben Kolumbien die höchste Mordrate in Lateinamerika auf, kommen in dem Land mehr Menschen gewaltsam zu Tode als sogar während des Bürgerkrieges. Dabei handelt es nicht mehr um politisch motivierte Gewalt, sondern um eine veralltäglichte kriminelle Gewalt. Trotz zahlreicher umstrittener Verschärfungen des Straf- und des Prozessrechts sowie jüngster Erfolge bei der Kriminalitätsbekämpfung wird die Regierung der Gewalt bis heute nicht Herr.

In dem ethnisch vergleichsweise homogenen, zu 95% von Mestizen bewohnten Land besitzen alle Bürger das gleiche Staatsbürgerrecht und die überwiegende Zahl der Salvadorianer erkennt die Staatsverfassung an. Staat und Kirche sind weitestgehend getrennt. Noch immer aber kommt der katholischen Kirche große gesellschaftspolitische Bedeutung zu. Staatliche Infrastrukturen und Maßnahmen gehen über die Bereiche der inneren Sicherheit hinaus, erreichen jedoch nicht die gesamte Bevölkerung und funktionieren teilweise mangelhaft.

(2) *Politische Partizipation*: Das allgemeine, direkte, gleiche, geheime und freie Wahlrecht ist verfassungsmäßig garantiert. Alle fünf Jahre wird der Staatspräsident in direkten Wahlen gewählt und alle drei Jahre finden kompetitive Parlaments- und Kommunalwahlen statt. Die rund 2,5 Mio. Salvadorianer, die im Ausland leben, können nach geltendem Wahlrecht allerdings an den Wahlen nicht teilnehmen. Die gewählten Herrschaftsträger verfügen im Prinzip über die Regierungsgewalt. Allerdings stehen Regierung und Parlament unter dem Einfluss

mächtiger gesellschaftspolitischer Gruppen, allen voran Großunternehmen. Das Militär, dessen Vetomacht über Jahre hinweg eine demokratische Transition behindert hatte, hat nach dem Friedensabkommen von 1992 und der anschließenden Umstrukturierung, Verkleinerung und „Säuberung“ der Armee erheblich an Macht eingebüßt. Problematisch ist vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen, dass das im August 2002 verabschiedete und von der Opposition kritisierte Verteidigungsgesetz (Ley de Defensa) den Streitkräften erlaubt, den Staat vor „Bedrohungen im Inneren“ zu schützen.

Im Rahmen der demokratischen Grundordnung sind Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit im Großen und Ganzen gegeben. Im Untersuchungszeitraum kam es zu massiven öffentlichen Protesten und Demonstrationen, zuletzt gegen Privatisierungspläne der Regierung im Gesundheitsbereich. Auch die Meinungs- und Pressefreiheit ist gegeben. Allerdings besteht eine enge Beziehung zwischen den großen Massenmedien, der Wirtschaftselite und der Regierung.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*. Die Gewaltenteilung ist formal anerkannt, wird aber durch die strukturelle Dominanz der Exekutive und vor allem die strukturelle Schwäche der Justiz unterhöhlt. Die Justiz ist institutionell ausdifferenziert, in ihrer Funktionsweise aber erheblich eingeschränkt. Eine unabhängige, faire und zügige Rechtsprechung ist – trotz einiger Reformen der 90er Jahre – noch nicht gewährleistet, schon gar nicht in Bezug auf ärmere Bevölkerungssektoren. Im Untersuchungszeitraum wurde bekannt, dass zahlreiche Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte nur über eine unzureichende fachliche Qualifikation verfügten. In etlichen belegten Fällen besaßen sie sogar nur irregulär erworbene akademische Titel und Akkreditierungen; auf öffentlichen Druck entließ der Oberste Gerichtshof (Corte Suprema de Justicia) einige von ihnen. Erst allmählich und mit großen Schwierigkeiten gewinnt die Justiz an Unabhängigkeit.

Ein großes Problem stellt die Straflosigkeit (*impunidad*) dar, gerade bezüglich der während des Bürgerkrieges begangenen Straftaten, die zum ganz überwiegenden Teil von Angehörigen der Streit- und Sicherheitskräfte und rechtsgerichteter „Todeschwadronen“ verübt worden waren. Ein 1993 verabschiedetes Amnestiegesetz verhindert bis heute die strafrechtliche Verfolgung der während des Krieges begangenen Menschenrechtsverbrechen. Exekutive, Legislative und Justiz zeigten bislang keinerlei Bemühungen, an dem viel kritisierten Zustand der *impunidad* etwas zu ändern; entsprechende Empfehlungen der Interamerikanischen Menschenrechtskommission wurden ignoriert.

Lediglich außerhalb des Landes kam es im Juli 2002 zur Verurteilung zweier früherer Generäle: Der ehemalige Verteidigungsminister José Guillermo García und der Ex-Chef der Nationalgarde Carlos Eugenio Vides Casanova wurden im Juli 2002 in den USA zu hohen Entschädigungszahlungen an drei Folteropfer verurteilt.

Das Amt des Ombudsmannes für Menschenrechte (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, PDDH) erlitt im Zeitraum von 1998 bis 2001 unter einer umstrittenen Leitung einen moralischen Glaubwürdigkeitsverlust. Die Krise wurde erst durch die Wahl der neuen „procuradora“, Beatrice Alamani de Carillo, am 6. Juli 2001 überwunden, die sich jedoch gegen politische Widerstände und eine finanzielle Unterausstattung des Amtes zu wehren hat. Menschenrechtsaktivisten werden zwar nicht mehr ermordet, wie dies noch in den 80er Jahren gang und gäbe war, aber in ihrer Arbeit behindert. Vereinzelt kommt es auch zu Todesdrohungen.

Korruption wird nicht hinreichend strafrechtlich verfolgt, findet aber in der Öffentlichkeit mitunter kritische Aufmerksamkeit. Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind im Wesentlichen gewährleistet, allerdings ist sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen die Inanspruchnahme ihrer Justizgrundrechte faktisch oft verwehrt. Im Untersuchungszeitraum kam es vereinzelt zu Tötungen von Zivilisten und Misshandlungen von Demonstranten durch die Nationale Polizei.

### **3.1.2. Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster**

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen arbeiten im Kern ihrer Funktionsbestimmung gemäß. Freilich mangelt es der Justiz an Kompetenz, Verlässlichkeit und politischer Unabhängigkeit. Nachdem die Demokratisierung lange Zeit durch mächtige Veto-Akteure, allen voran die Armee, behindert worden war, akzeptieren die relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteure die demokratischen Institutionen als legitim. Doch herrscht ein Klima des politischen Misstrauens zwischen Regierung und Opposition.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: In den zehn Jahren nach dem Friedensabkommen von 1992 spielte sich der parteipolitische Wettbewerb vor allem zwischen ARENA und FMLN ab, wies das Parteiensystem einen moderaten Fragmentierungsgrad auf, bei einem hohen Polarisierungsgrad und einer mittleren bis hohen Wählervolatilität. Parteiinterne Konflikte und Abspaltungen führen zum Teil zu Parteineugründungen. Versuche, eine zugkräftige Alternative in der politi-

schen Mitte zu platzieren, waren bislang nur bedingt erfolgreich. Die Parteien weisen im Inneren zum Teil noch stark personalistische und vordemokratische Strukturen auf und genießen in der Bevölkerung einen schlechten Ruf. Ihre gesellschaftliche Verankerung beruht teilweise auf klientelistischen Netzwerken. Der Unmut über die Regierung kann von der Opposition nur sehr eingeschränkt politisch aufgefangen werden.

Das Vertrauen in die politischen Institutionen und in die politische Elite ist gering. Umfragen von Latinobarómetro zufolge nahm auch die ehemals hohe Zustimmung in der Bevölkerung zur Demokratie im Untersuchungszeitraum erheblich ab und ist inzwischen als niedrig anzusehen. Politische Proteste neigen aber nicht zur Infragestellung des konstitutionellen Rahmens; sie richteten sich in den vergangenen Jahren u. a. gegen die unzureichende Erfüllung der Friedensverträge, gegen Privatisierung(sbemühung)en, gerade im Gesundheitssektor, und gegen Entlassungen im öffentlichen Sektor oder betreffen Konflikte im Transportwesen.

Die Topographie der Interessengruppen ist – auch angesichts der neoliberalen Politik und des Bedeutungsverlusts der Gewerkschaften in den 90er Jahren – ausgedünnt und unternehmerlastig. Vor allem die mächtige Unternehmerorganisation ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada) nimmt erheblichen Einfluss auf die Politik der ARENA-Regierung. Insgesamt ist der Organisationsgrad der Bürger niedrig. Die Zivilgesellschaft, die in den 90er Jahren an Bedeutung verloren hat, ist vergleichsweise schwach, beginnt sich aber wieder ansatzweise zu (re-)organisieren, etwa in dem „Foro de la Sociedad Civil“. Die jüngsten, massiven Proteste gegen die Privatisierungspläne im Gesundheitsbereich wurden von breiten Teilen der Gesellschaft mitgetragen.

## **3.2. Marktwirtschaft**

### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Soziale Exklusionen sind quantitativ und qualitativ stark ausgeprägt und strukturell verfestigt. Trotz – oder zum Teil auch aufgrund – der makroökonomischen Stabilitätserfolge ist die soziale Lage vieler Salvadorianer prekär. Der Armutsanteil, der in den 90er Jahren statistisch massiv zurückgegangen war (1991/92: 59,7%, 1998: 44,8%), ist nach den beiden verheerenden Erdbeben von 2001 wieder stark angewachsen und liegt bei rund 51%. Die Armut ist besonders in ländlichen Gebieten ausgeprägt. Betroffen sind vor allem landlose beziehungsweise

landarme Campesinos und Landarbeiter, deren soziale Lage zum Teil dramatisch ist.

### **3.2. Markt und Wettbewerbsordnung**

Die salvadorianische Marktwirtschaft ist seit den 90er Jahren durch eine ausgesprochen große Liberalität gekennzeichnet und genießt unter Befürwortern einer neoliberalen Wirtschaftsordnung einen guten Ruf. Das Ausmaß staatlicher Interventionen in die Wirtschaft ist gering. Die Regierung reguliert auf unternehmerfreundliche Weise den marktwirtschaftlichen Wettbewerb und ist bemüht, den bürokratischen Aufwand gerade auch für ausländische Unternehmen zu verringern.

Dem Investitionsgesetz von 1999 zufolge erfahren ausländische Investoren die gleiche Behandlung wie inländische und können in fast allen Bereichen (ausgenommen etwa der Meeresfischerei) unternehmerisch aktiv sein. Allerdings existiert keine kohärente und wirksame Antimonopol-Politik. Ein Gesetz zur Regulierung des freien Wettbewerbs (*Ley de Libre Competencia*), das die Praxis der Monopol- und Oligopolbildung eindämmen könnte, wurde trotz zahlreicher Gesetzesinitiativen in den vergangenen zehn Jahren noch nicht verabschiedet.

Der Außenhandel ist weitestgehend liberalisiert. Es besteht nur ein geringer Grad an Protektionismus, etwa über nicht-tarifäre Handelshemmnisse im Agrarbereich (mittels sanitärer Auflagen etc.). Billigeinfuhren subventionierter landwirtschaftlicher Produkte etwa aus den USA verzerren freilich den Markt gerade für heimische Grundnahrungsmittel. Das Bankensystem und der Kapitalmarkt haben sich seit der 1991 eingeleiteten Reprivatisierung des Finanzwesens ausgeweitet und ausdifferenziert und sind international wettbewerbsfähig. Salvadorianische Banken sind die finanzkräftigsten und aktivsten in Zentralamerika, und die beiden größten Banken des Landes stehen auch im lateinamerikanischen Vergleich sehr gut dar.

Unter dem modernen Bankengesetz von 1999 werden ausländische und inländische Banken gleich behandelt und es ist ihnen erlaubt, eine breite Palette an Finanzdienstleistungen anzubieten. Von den zwölf Banken sind zehn in privater Hand.

### **3.3. Währungs- und Preisstabilität**

Die Inflationskontrolle ist ein anerkanntes wirtschaftspolitisches Ziel. El Salvador verfügt über eine der niedrigsten Inflationsraten der Region. Im Untersuchungszeitraum lag sie maximal bei 4,2% (1998) bzw. 4,3% (2000), 1999 war sie sogar negativ und in den Jahren 2001 und 2002 betrug sie gerade einmal 1,4%. El Salvador führte zum 1. Januar 2001 den US-Dollar als Parallelwährung zum heimischen Colón ein (Ley de Integración Monetaria). Dabei bediente man sich des seit Jahren fixen Wechselkurses von 8,75 Colón je 1 US-Dollar. Die „Dollarisierung“ des Landes wurde dadurch erleichtert, dass die salvadorianische Wirtschaft eng mit der US-amerikanischen verbunden ist und inzwischen jährlich fast 2 Milliarden US-Dollar Transferzahlungen von Salvadorianern erhält, die in den USA leben (remesas familiares).

Trotz Protesten und einer – freilich erfolglosen – Verfassungsklage des oppositionellen FMLN gegen die Dollarisierung wurde die Landeswährung inzwischen fast vollständig vom US-Dollar ersetzt. Es bestehen kontinuierliche Bemühungen um eine Stabilitätspolitik, doch stieg die öffentliche Verschuldung, auch bedingt durch den Wiederaufbau nach den Erdbeben von 2001, in den beiden vergangenen Jahren erheblich an. Nur die Transferzahlungen der im Ausland lebenden Salvadorianer können die Zahlungsbilanz retten.

### **3.4. Privateigentum**

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind im Grundsatz gesetzlich definiert. Allerdings gibt es im Agrarbereich verschiedene Probleme: Erstens sind die Besitzverhältnisse in einigen Dörfern in den ehemaligen Konfliktregionen nicht hinreichend geklärt. Zweitens ist die in der Verfassung und im Friedensabkommen vorgesehene Umverteilung von Überschussland (größer als 245 ha) an Landlose erst 1999 auf nationalen und internationalen Druck ansatzweise eingeleitet worden. Und drittens mangelt es an der Ausarbeitung und Umsetzung eines Agrargesetzbuches, das Zugangsrechte zu Land eindeutig regelt.

Darüber hinaus werden die Eigentumsrechte angesichts der Schwäche des Justizwesens und der ausufernden Kriminalität nicht hinreichend vor Eingriffen gesichert. Die Kriminalität beeinträchtigt unternehmerische Tätigkeiten, und die Ge-



fahr von bewaffnetem Raub und Entführungen mit Lösegeldforderungen war im Untersuchungszeitraum allgegenwärtig.

Privatwirtschaftliche Unternehmen werden von Regierungsseite als Hauptträger der volkswirtschaftlichen Produktion angesehen. Insbesondere gegenüber ausländischen Unternehmen zeigt sich die Regierung sehr aufgeschlossen und versucht über entsprechende Gesetze, wirtschaftliche Anreize, öffentliche Anwerbung und Betreuung ausländischer Unternehmen sowie über den Ausbau von Infrastrukturen das Investitionsklima zu verbessern. Ausländer genießen staatlichen Eigentumsschutz und haben das Recht, frei über eigene Güter zu verfügen; die ungehinderte Gewinn- und Kapitalausfuhr ist gesetzlich zugesichert.

Infolge von Privatisierungen und Konzessionsvergaben haben sich seit den 90er Jahren immer mehr Räume für private Unternehmen in vormals staatlich geregelten Wirtschaftszweigen eröffnet. Die ehemals staatliche Telefongesellschaft ANTEL ist inzwischen größtenteils in privater Hand. Ende der 90er wurden etliche staatliche Unternehmen zur Energieproduktion und -distribution an private Betreiber verkauft. Im September 2002 verabschiedete das Parlament ein Gesetz, das es der nationalen Hafenverwaltung erlaubt, künftig Konzessionen an private Unternehmen zu vergeben.

### **3.5. Welfare Regime**

Soziale Netze sind teilweise vorhanden, erreichen jedoch nur einen Teil der Bevölkerung. Armutsriskien bleiben für bedeutende Teile der Bevölkerung bestehen. Vor allem in ländlichen Gebieten sind Armut und Unterbeschäftigung weit verbreitet, ist der ganz überwiegende Teil der Bevölkerung nicht sozial versichert. Soziale Hilfsmaßnahmen nach den verheerenden Erdbeben von 2001 waren gerade im Bereich des öffentlichen Wohnungsbaus unzureichend. Der öffentliche Gesundheitsbereich weist gravierende Mängel auf. Pläne der Regierung, das Gesundheitssystem zu privatisieren, stießen auf massive öffentliche Proteste. Die Gesellschaft ist in sozialer Hinsicht stark segmentiert. Die Einkommensungleichheit ist nach wie vor sehr ausgeprägt. Der Gini-Koeffizient hält sich seit 1990 ungefähr auf demselben Niveau.

Frauen haben Zugang zu höherer Bildung und öffentlichen Ämtern, doch sind sie in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vielfältigen Benachteiligungen ausgesetzt. Im Untersuchungszeitraum stieg der Anteil der Frauen im Regierungskabinett an

(1994-1999: je 11% der Minister- und der Vizeminister; 1999-2004: 23% und 12%), nahm jedoch im Parlament von 16,7% (1997-2000) auf 9,5% (2000-2003) ab. Innerhalb der Parteiführungen lag der Frauenanteil im Jahre 1999 bei 17% (u.a. FMLN: 32%, ARENA: 7%). Gewalt gegen Frauen in der Familie ist ein noch weitgehend tabuisiertes Thema.

### **3.6. Leistungsstärke der Volkswirtschaft**

Das Wirtschaftswachstum ist im Untersuchungszeitraum abgeflacht. Das BIP-Wachstum pro Kopf stagnierte in den Jahren 2000, 2001 und 2002. Mit Ausnahme der niedrigen Inflation stellen sich die übrigen makroökonomischen Daten eher negativ dar, allen voran das Handelsdefizit und die Verschuldung. Die Auslandsverschuldung (2002: 3,3 Milliarden US-Dollar) stieg nach den Erdbeben von 2001 allein um rund 500 Millionen US-Dollar an. Von großer volkswirtschaftlicher Bedeutung sind die Transferzahlungen der rund 2,5 Millionen Salvadorianer, die im Ausland leben, vorwiegend in den USA. Die Transfers (2001: rund 1,9 Milliarden US-Dollar, 2002: fast 2 Milliarden US-Dollar) gleichen fast das gesamte Handelsdefizit aus. Angesichts des riesigen informellen Sektors ist die offizielle Arbeitslosenrate (2002: 7,1%) lediglich eine statistische Größe. Die verdeckte Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung liegt schätzungsweise bei 30% bis 40%.

### **3.7. Nachhaltigkeit**

El Salvador ist ökologisch leicht verwundbar. Über die Hälfte der salvadorianischen Böden ist von Erosion betroffen. Ökologie stellt jedoch in El Salvador kein großes Thema dar, ist dem Wachstumsstreben nachgeordnet und wird trotz verschiedener staatlicher Programme von der Politik eher vernachlässigt. Einrichtungen für Bildung, Ausbildung und Forschung sind im Primar-, Sekundär- und Tertiärbereich vorhanden, insgesamt jedoch sehr heterogen. Die Qualität ist im privaten Bildungsbereich meist höher als im öffentlichen. Trotz einiger Erfolge (Verminderung der Zahl der Analphabeten, Zunahme der Einschulungsraten) bestehen deutliche Defizite im Bildungsbereich, gerade auch auf dem Lande. Durch die Erdbeben von 2001 wurden viele Schulen zerstört. Der Anteil der Bildungsausgaben am BIP (2001: 3,1%, 2002: 3,2%) ist zwar seit dem Friedensvertrag (1992: 1,7%) erheblich gestiegen, fällt jedoch im zentralamerikanischen Vergleich niedrig aus.

#### 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaat haben sich im Wesentlichen auf ihrem vorhandenen Qualitätsniveau gehalten. Der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat sich nicht erheblich verändert. Die allermeisten Probleme, mit denen die salvadorianische Demokratie zu Beginn des Untersuchungszeitraums konfrontiert war, bestehen weiterhin. In einzelnen Bereichen gab es sogar Rückschritte. So ist Umfragen zufolge die Zustimmung zur demokratischen Herrschaftsform zurückgegangen. Zudem wurde das – infolge des Friedensabkommens von 1992 gegründete – Amt des Ombudsmannes für Menschenrechte durch eine umstrittene personelle Besetzung in den Jahren 1998 bis 2001 in seinem Ansehen zwischenzeitlich beschädigt.

(2) *Marktwirtschaft*: Der Entwicklungsstand des Landes hat sich gemessen am HDI zwischen 1998 und 2000 nur unwesentlich verändert. Die krasse soziale Exklusion wurde nicht abgemildert, sondern stellenweise sogar verschärft. Die institutionellen Rahmenbedingungen für marktwirtschaftliches Handeln haben sich gerade für ausländische Großunternehmen verbessert, und zwar vor allem in den Bereichen Dienstleistungen, Finanzwirtschaft und „Lohnveredelung“ (maquilas). Die Landwirtschaft hingegen steckt in einer ernsten Krise. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stagnierte im Untersuchungszeitraum, wobei freilich das Land die verheerenden Erdbeben von 2001 sowie eine Kaffeekrise zu überstehen hatte. Die Produktions- und Exportrückgänge im – allerdings seit langem an Bedeutung verlierenden – Kaffeesektor seit 2000 sind dramatisch.

#### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	Gini-Index	UN-Education-Index	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,696	0,693	0,62	0,508	0,73	4.036
2000	0,706	0,696	0,64	0,522	0,74	4.497

Quellen: UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung, 2000, 2002.

**Makroökonomische Kennziffern (1998-2002)**

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	3,8	3,4	2,1	1,9	2,3
Wachstum des BIP p.c. in %	1,6	1,3	0,1	0,0	0,4
Inflationsrate in %	4,2	-1,0	4,3	1,4	1,4
Ausgewiesene, städtische Arbeitslosigkeit in %	7,6	6,9	6,5	7,0	7,1
Haushaltsdefizit in % des BIP	-2,0	-2,1	-2,3	-3,6	-2,7

Quelle: CEPAL: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Dezember 2002.

**5. Gestaltung der Entwicklungs- und Transformationspolitik****5.1. Schwierigkeitsgrad**

El Salvador gehört zu den „middle income countries“. Trotz einiger makroökonomischer Stabilitätserfolge (vor allem der niedrigen Inflation) weist die Volkswirtschaft ernste Probleme auf (abgeflachtes Wirtschaftswachstum, große Handelsdefizite, wachsende Verschuldung etc.), ist hochgradig abhängig von externem Geldzufluss (remesas familiares, Hilfsleistungen, Kredite) und anfällig gegenüber internen und externen Schocks (Naturkatastrophen, Kaffeekrise etc.). Die ausgeprägte soziale Ungleichheit und die gewaltigen sozialen Probleme, allen voran die weit verbreitete Armut, stellen schwierige Bedingungen für jegliches Entwicklungs- und Transformationsmanagement dar.

Der UN Education Index lag 2002 bei 0,74 und damit im mittleren Bereich. Die Gesellschaft ist ethnisch weitgehend homogen. Die vorherrschenden Konfliktlinien sind nicht ethnisch, sondern politisch und vor allem sozial bestimmt. Das Land verfügt über eine zivilgesellschaftliche Tradition. Die Zivilgesellschaft trat zu Beginn und gegen Ende des Bürgerkrieges politisch verstärkt in Erscheinung, büßte in den 90er Jahren an Bedeutung ein und erstarkte im Untersuchungszeitraum ansatzweise wieder. Stand sie in der Vergangenheit in der Gefahr, parteipolitisch vereinnahmt zu werden, steht sie heute vor der Herausforderung, mit ihren Anliegen zur politischen Elite vorzudringen. Der Grad der Rechtsstaatlichkeit ist schon allein wegen der Schwäche der Justiz und des ungelösten Problems der „impunidad“ als niedrig anzusehen. Die politischen Institutionen sind stabil, aber nur bedingt effektiv und wenig rückgebunden an die Interessen der Bevölkerungsmehrheit.

## **5.2. Zielsicherheit**

Die Regierung bekennt sich zu neoliberalen Zielen. Sie verfolgt eine in sich konsistente liberale Wirtschaftspolitik, setzt auf Privatisierungen und freien Markt, bemüht sich intensiv um die Anwerbung ausländischen Kapitals und räumt der wirtschaftlichen Entwicklung in den Bereichen Dienstleistungen, Finanzwesen und „Lohnveredelung“ und dem Ziel eines zentralamerikanischen Freihandelsabkommens mit den USA strategische Priorität ein. Eine Agrarpolitik, die die Landwirtschaft als Basis einer ländlichen Entwicklungsstrategie begreift, wird nicht betrieben – obwohl diese angesichts der ausgeprägten ländlichen Armut und Unterbeschäftigung eine wesentliche Rolle bei der Überwindung der sozialen Probleme spielen könnte. Auch fehlt eine Reformpolitik, die über den formalen Bestand der Demokratie und die Öffnung der Marktwirtschaft hinausgeht, demokratisch-rechtsstaatliche Prinzipien konsequent umsetzt und der sozialen Exklusion weiter Bevölkerungsgruppen entgegenwirkt.

Die soziale Komponente der Marktwirtschaft wird von den ARENA-Regierungen bislang vernachlässigt. Die Regierung blieb – trotz öffentlicher Proteste – ihrem wirtschaftspolitischen Kurs bislang weitgehend treu und betreibt eine für Befürworter wie Gegner berechenbare, unternehmerfreundliche Politik. Allerdings ist das Land anfällig gegen natürliche Katastrophen (Erdbeben, Dürre) und außenwirtschaftliche Schwankungen (Verfall der Kaffeepreise, Erhöhung der Ölpreise, Rückgang des US-amerikanischen Wirtschaftswachstums etc.).

## **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung nutzt nur einige der verfügbaren Ressourcen auf effiziente Weise. Auf der Einnahmenseite waren die Regierungen bisher erfolgreich in der Einwerbung von Hilfgeldern und Krediten, gerade auch nach den Erdbeben von 2001. Auch die ausländischen Direktinvestitionen stiegen unter der Regierung Flores kontinuierlich an. Zu wichtigen Investoren sind vor allem Unternehmen aus Mexiko und Taiwan geworden, Letztere vornehmlich im Bereich der „Lohnveredelung“.

Die Steuergesetzgebung wurde 2001 reformiert. Die Steuerbasis ist schmal und die Einnahmen decken nur einen Teil der öffentlichen Ausgaben ab. Im Rahmen des Versuchs der Regierung, den Staat zu „modernisieren“ und das Haushaltsdefizit zu verringern, wurden Tausende Angestellte aus dem öffentlichen Dienst ent-

lassen, zu Beginn des Jahres 2002 allein rund 8.000. Weitere Entlassungen im öffentlichen Sektor sind zu erwarten. Die Löhne für Angestellte im öffentlichen Dienst wurden zeitweise eingefroren. Das Haushaltsdefizit bewegt sich in einem überschaubaren Rahmen und konnte nach dem zeitweiligen Anstieg auf 3,7% des BIP im Jahre 2001 wieder gesenkt werden. Die öffentliche Verschuldung wuchs auf inzwischen 37,7% des BIP (2002) an. Der Schuldendienst beansprucht etwa ein Fünftel des öffentlichen Haushaltes.

Die von der Regierung bereitgestellten Dienstleistungen dienen insbesondere jenen wirtschaftlichen Bereichen, die die Regierung als prioritär identifiziert hat, um die wirtschaftliche Entwicklung des Landes voranzutreiben. Die Interessen von Großunternehmen und Politik sind dabei eng verwoben und die Regierung betreibt eine stark unternehmerfreundliche Wirtschaftspolitik. Das Ausmaß offener Korruption hält sich in Grenzen. Die Besetzung des Rechnungshofes (Corte de Cuentas) ist ein Politikum und Thema parteipolitischer Auseinandersetzungen.

In politischer Hinsicht kann der Transformationsprozess an die Lernerfahrungen des Friedensprozesses anknüpfen, der es den ehemals verfeindeten Bürgerkriegsparteien ermöglichte, ihre Konflikte auf der politischen Ebene auszutragen. Allerdings ist das politische Misstrauen zwischen Regierung und Opposition noch immer groß. In wirtschaftlicher Hinsicht profitiert das Land von der hohen Arbeitsmoral, die den Salvadorianern traditionell zugeschrieben wird. Im zentralamerikanischen Vergleich gelten Salvadorianer als fleißige und gut trainierbare Arbeitskräfte, was dem Investitionsklima zuträglich ist.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die Regierung hält an ihrem eingeschlagenen Kurs fest, da sie diesen, bestärkt durch die internationale Gebergemeinschaft, als sinnvoll erachtet, um das Land wirtschaftlich voranzubringen und mittelfristig die sozialen Probleme anzugehen. Die Regierung verfügt im Prinzip über hinreichend politische Autorität, um ihre Politik umzusetzen, und setzte sich bislang in der Regel über soziale Proteste hinweg. Allerdings erhob sich gegen Privatisierungen im öffentlichen Gesundheitssektor massiver gesellschaftlicher Widerstand, der bislang ungebrochen ist. Von den allokativen Effekten der Wirtschaftspolitik profitieren nicht alle wirtschaftlichen Sektoren gleichermaßen; insbesondere vernachlässigt die Regierung den gegenwärtig krisengeschüttelten Agrarsektor (Kaffee, Zuckerrohr) gegenüber der Sparte der Lohnveredelung (maquila).

### **5.5. Konsensbildung**

Die wesentlichen politischen Akteure bekennen sich zu Demokratie und Marktwirtschaft. Allerdings besteht ein großer Unterschied zwischen Regierung und Opposition hinsichtlich der sozialen Ausrichtung von Demokratie und Marktwirtschaft. Der neoliberale Wirtschaftskurs der Regierung trug zwar zu einer gewissen makroökonomischen Stabilisierung bei, erhielt aber oder vertiefte sogar bestehende politische und soziale Konfliktlinien. Die nicht vollständige Umsetzung des Friedensabkommens von 1992 führt zu anhaltenden Spannungen zwischen Regierung und politischer wie zivilgesellschaftlicher Opposition. Die Fähigkeit der Regierung, mit der Opposition im Parlament oder im außerparlamentarischen Bereich in Dialog zu treten, ist beschränkt. Auch wirkt die Regierungspolitik nicht auf die Förderung von Solidaritätsbereitschaft hin.

Die Regierung ist nur bedingt fähig oder willens, sich den drängenden sozialen Problemen der sozial deprivierten Bevölkerungsmehrheit anzunehmen, und sie negiert oder relativiert historisches Unrecht. Die Verantwortung ehemals hochrangiger ARENA-Politiker für politische Morde an prominenten Verfechtern von Frieden und Menschenrechten (z. B. Mord an Erzbischof Romero 1980, Jesuitenmorde 1989) wird geleugnet. Auch die Opposition, der FMLN, zeigt aufgrund der eigenen gewaltsamen Vergangenheit wenig Bereitschaft, eine Ahndung früherer Menschenrechtsverbrechen zu forcieren. Hingegen werden aus der Zivilgesellschaft Forderungen auf nationaler und internationaler Ebene gestellt, das Amnestiegesetz von 1993 aufzuheben und die öffentlich bekannten Menschenrechtsverbrechen der Vergangenheit zu ahnden. Größtes Hindernis für eine Aussöhnung ist aus Sicht der Betroffenen die „impunidad“.

### **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Die Regierung nutzt internationale Hilfeleistungen gezielt im Hinblick auf Erfordernisse ihrer Transformation und kooperiert im wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Bereich eng mit der internationalen Staatengemeinschaft. Die Regierung wird international als zuverlässig und berechenbar eingestuft. Das Land genießt trotz eines Anstiegs der öffentlichen Verschuldung in den vergangenen Jahren ein gutes Image als Schuldner. Selbst nach den Erdbeben von 2001 strebte es weder Schuldenerlass noch Umschuldungen an.

Die Regierung bemühte sich aktiv um den Aufbau und die Vertiefung internationaler Kooperationsbemühungen und schloss bilaterale Handelsabkommen etwa mit Chile, der Dominikanischen Republik, Mexiko und Panama ab. Sie setzt sich für eine weiterführende zentralamerikanische Integration ein und bemüht sich – gemeinsam mit den übrigen zentralamerikanischen Staaten – vor allem um ein Freihandelsabkommen mit den USA, an das (allzu) große Hoffnungen geknüpft werden, sowie mit der EU. Im Bereich der Menschenrechte ignoriert die Regierung allerdings beharrlich Empfehlungen der Interamerikanischen Menschenrechtskommission.

## **6. Gesamtbewertung**

Das Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, des Standes und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung zu folgenden abschließenden Bewertungen:

Bereits vor dem Untersuchungszeitraum verfügte El Salvador über liberaldemokratische Institutionen und eine weitgehend liberalisierte marktwirtschaftliche Ordnung, deren rechtsstaatliche Qualität, gesellschaftspolitische Rückbindung und soziale Ausrichtung jedoch erhebliche Mängel aufwiesen. Im politischen Bereich wurde während des Beobachtungszeitraums das Qualitäts- und Konsolidierungsniveau der Demokratie nicht wesentlich verbessert. Die strukturelle Schwäche der Justiz wurde nicht überwunden.

Die politischen Akteure hielten sich zwar an die politischen Spielregeln, doch bestand das politische Misstrauen zwischen Regierung und Opposition fort. Politiker, politische Parteien und demokratische Institutionen genießen nach wie vor geringes Vertrauen in der Bevölkerung. Eine akute Bedrohung der Demokratie ist allerdings nicht auszumachen. In wirtschaftlicher Hinsicht nahm der Liberalisierungsgrad der Wirtschaft eher noch zu, doch wurden die sozialen Komponenten der Marktwirtschaft weiterhin vernachlässigt.

Im Beobachtungszeitraum zeigten sich die ARENA-Regierungen fähig, die Liberalisierung der Marktwirtschaft fortzuführen und unter schwierigen Rahmenbedingungen die makroökonomische Stabilität halbwegs zu sichern. Doch schafften es die politischen Akteure nicht, die nationale Versöhnung voranzutreiben, Vertrauen in die demokratischen Institutionen aufzubauen, die rechtsstaatlichen Defi-



zite der Demokratie zu beheben und die gravierenden sozioökonomischen Probleme des Landes anzugehen. Die einseitige Ausrichtung der Regierungspolitik an Interessen von Großunternehmern erwies sich als sozial unausgewogen und war nicht geeignet, die ausgeprägten sozialen Disparitäten und Exklusionen abzumildern.

## **7. Ausblick**

Die Festigung und Vertiefung von Demokratie und Marktwirtschaft in El Salvador sind eng verknüpft mit der Frage, inwieweit Politik, Wirtschaft und Gesellschaft die politischen, rechtsstaatlichen und sozioökonomischen Probleme des Landes lösen können. Der Aufbau einer funktionstüchtigen Justiz, die Eindämmung der ausufernden Kriminalität mit rechtsstaatlichen Mitteln, die Überwindung der Kultur der Straflosigkeit, die Modernisierung der Parteien und der demokratischen Institutionen sind ebenso offene Herausforderungen wie die Überwindung noch bestehender volkswirtschaftlicher Probleme und vor allem eine effektive Bekämpfung von Armut und Unterbeschäftigung.

Der Wirtschaftspolitik ist hierbei anzuraten, neben den inländischen wie ausländischen Großunternehmen auch kleinen und mittleren Unternehmen sowie der Landwirtschaft größere strategische Bedeutung beizumessen, da sie für die Schaffung von Arbeitsplätzen und damit die Armutsbekämpfung nach wie vor von allergrößter Bedeutung sind.