

Dominikanische Republik

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,8 / Marktwirtschaft: 2,9)		6,7	Ergebnis Management-Index		5,7
Politisches System	präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	8,5 Mio.	
Wahlbeteiligung	51,6 % (Kongresswahlen 2000)		BIP p. c. (\$, PPP)	7.020	
Frauenanteil im Parlament	15,4 %		Arbeitslosenquote	13,9 % (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	2,0 %		HDI	0,737	
Größte ethnische Minderheit	ca. 10 %		UN-Education Index	0,81	
			Gini-Index	47,4 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Im August 2000 gewann Hipólito Mejía von der Dominikanischen Reformpartei (PRD) die Präsidentschaftswahlen und löste damit Leonel Fernández von der Dominikanischen Befreiungspartei (PLD) ab. Fernández hatte 1996 nach freien und fairen Wahlen den langjährigen Caudillo Balaguer beerbt und damit ein stark personalistisches und klientelistisches Regime beendet. Hipólito Mejía, dessen gegenwärtige Amtszeit bis 2004 dauert, war mit dem Anspruch angetreten, den Wirtschaftsreformkurs seines Vorgängers um soziale Komponenten zu ergänzen und insbesondere die Armut zu bekämpfen.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass bei der absoluten Zielverwirklichung in den letzten fünf Jahren Fortschritte in der politischen Entwicklung und – wenngleich etwas schwächer – auch in der ökonomischen Transformation zu verzeichnen sind. Dies ist partiell auch auf das Management der amtierenden Regierungen zurückzuführen. Die Regierung Mejía steht jedoch nach wie vor ungelösten Schlüsselaufgaben gegenüber in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Einstellungsmuster der Bürger, der Reform der vorhandenen Markt- und Wettbewerbsordnung sowie der Sicherung der (auch sozialen) Nachhaltigkeit ökonomischer Entwicklung. Die Bewältigung dieser Probleme wird mittelfristig den Transformationsprozess prägen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Nach Diktatur und Bürgerkrieg Mitte der 60er Jahre blieb die politische Entwicklung der Dominikanischen Republik in Richtung Demokratie jahrzehntelang blockiert. Neopatrimoniale Strukturen prägten Staatsapparat und Wirtschaft. Mangelnde Effizienz staatlichen Handelns, ein generell niedriger Institutionalisierungsgrad und eine mangelnde Professionalität der Verwaltung gingen einher mit engen Spielräumen und fehlender Dynamik des Privatsektors. Faire Regeln des politischen Wettbewerbs konnten nicht verlässlich garantiert werden.

Im Kontext dieser fehlenden Legitimität durch Verfahren nahmen die Auseinandersetzungen zwischen den klientelistischen Parteien den Charakter einer dauerhaft verfestigten Konfrontation an. Gestützt auf wenig transparente Wahlprozesse mit anfechtbaren und stets knappen Ergebnissen, gelang es dem konservativen Caudillo Joaquín Balaguer immer wieder, sich zu behaupten und – mit einer Unterbrechung (1978-86) – sich an der Macht zu halten. Personalistisch geprägte innerparteiliche Auseinandersetzungen und häufige Abspaltungen schwächten die Oppositionsparteien.

Nur mit Hilfe externen Drucks seitens der US-Administration unter Jimmy Carter gelang es 1978, Balaguer zur Anerkennung eines Wahlsiegs der Opposition zu bewegen und einen kurzlebigen Demokratisierungsschub einzuleiten. Nach der Rückkehr Balaguers an die Macht 1986 stagnierte der Transformationsprozess jedoch wieder. Der neopatrimoniale Zugriff der Exekutive auf bestimmte Segmente der Volkswirtschaft verstärkte sich sogar noch, sodass dieser erfolgreich für die Perpetuierung der konservativen Präsidentialherrschaft genutzt werden konnte.

Erst durch den im Zug der Haiti-Krise 1994 verstärkten Druck der US-Administration unter Bill Clinton konnten weit reichende institutionelle Reformen durchgesetzt und das Präsidentialregime Balaguers beendet werden. Seither kam es zu einem signifikanten Transformationsschub, der nicht nur erstmals eine glaubwürdige Regelung des politischen Wettbewerbs etablierte, sondern darüber hinaus die Menschenrechtssituation verbesserte, das Entstehen einer Zivilgesellschaft begünstigte sowie die neopatrimoniale Bevormundung der Wirtschaft deutlich reduzierte.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Seit der Ermordung des Diktators Rafael Trujillo 1961 befand sich die Dominikanische Republik in einem durch autoritäre Rückschläge sowie lange Stagnationsphasen gekennzeichneten politischen Transformationsprozess. Auf die kurzlebige Präsidentschaft des reformistischen Präsidenten Juan Bosch folgte 1963 ein Bürgerkrieg. 1966 wurde nach einer US-Militärintervention der konservative Joaquín Balaguer, früherer Gefolgsmann Trujillos, Präsident. Erst 1978 begann ein Prozess des allmählichen Zurückdrängens der vielfältigen Wahlmanipulationen und der Eindämmung des dominanten Einflusses des Militärs. Während der 80er Jahre und Anfang der 90er Jahre stagnierte diese Transformation jedoch. Seit 1994 lässt sich ein bedeutsamer Transformationsschub beobachten, der einige der formellen wie informellen Einschränkungen politischer Partizipation beseitigte.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das Gewaltmonopol des Staates ist bezüglich seines gesamten Territoriums gewährleistet. Es wird weder durch lokale Clan-Monopole noch durch Guerrilla-Bewegungen oder durch lokal konzentriertes organisiertes Verbrechen bedroht oder herausgefordert. Die Geltung der Verfassung ist nicht umstritten und die Frage der Titularnation kein politisch relevantes Thema. Allerdings existiert eine starke Minderheit haitianischer Einwanderer, deren politische wie wirtschaftlich-soziale Partizipation stets durch formelle wie informelle Hürden behindert wurde. Insofern ist die Einigkeit darüber, wer zum „demos“ gehört, zwar juristisch-formell gegeben, aber nicht durchweg gesellschaftlich anerkannt.

Traditionell fanden die Arbeitsmigranten Beschäftigung als Saisonarbeiter in der Zuckerrohr-Ernte und wurden teilweise gezielt von dominikanischen Arbeitgebern angeworben. Unter dem langjährigen Diktator Rafael Trujillo (1930-61) waren die haitianischen Saisonarbeiter immer wieder offenen Verfolgungen und schwersten Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt gewesen.

Die anhaltende Entwicklungskrise Haitis führte in den 90er Jahren zu einer Zunahme der Armutsflüchtlinge, die auf Dauer in der Dominikanischen Republik

bleiben möchten und in erster Linie im niedriger qualifizierten Dienstleistungsbe-
reich und im Bausektor Beschäftigung finden. Nach Schätzungen leben heute
750 000 bis eine Million Haitianer illegal im Land. Hinzu kommen naturalisierte
Haitianer, die aber im Alltag weiterhin einer diskriminierenden, rassistischen Be-
handlung ausgesetzt sind. Im Falle eines außenpolitischen Konflikts mit Haiti
(wie z. B. nach der Absetzung des gewählten haitianischen Präsidenten Jean-
Bertrand Aristide 1991) kommt es häufig zu akuten Eskalationen der Spannungen
zwischen der Mehrheitsbevölkerung und der haitianischen Minderheit.

Für die prekäre Menschenrechtssituation ist weniger das dominikanische Staats-
bürgerschaftsrecht verantwortlich, das eine doppelte Staatsangehörigkeit erlaubt:
Einer breiteren und zügigeren Naturalisierung der haitianischen Immigranten steht
eher die Unvereinbarkeit der Staatsbürgerschaftsauffassungen beider Länder ent-
gegen. Das haitianische Recht folgt dem „*ius sanguinis*“ und sieht keine doppelte
Staatsbürgerschaft vor. Letztlich sind es die informellen rassistischen Exklusi-
onsmechanismen sowie die mangelnde wirtschaftliche und soziale Partizipation
der haitianischen Minderheit, die eine permanent angespannte Lage erzeugen.

Die Trennung zwischen Kirche und Staat erfolgte recht früh und kann als effektiv
gelten, auch wenn der katholische Bevölkerungsanteil dominant ist (98% der Be-
völkerung) und die Minderheitsreligionen an ihrer freien Entfaltung gehindert
wurden. Die aus Afrika stammenden Religionen der haitianischen Einwanderer
wurden offen unterdrückt. Die katholische Kirche ist traditionell einer der wich-
tigsten Machtfaktoren im Lande. Religiöse Dogmen spielen aber im politischen
Leben eine untergeordnete Rolle und beeinflussen staatliches Handeln kaum bzw.
nur implizit. Die Konfessionszugehörigkeit einzelner Kandidaten aber kann in
Wahlkämpfen immer wieder zum Thema werden.

Der Staat ist zwar letztlich auf dem gesamten Staatsgebiet mit einer grundlegen-
den Infrastruktur präsent (Verwaltungseinrichtungen, Amtsträger, grundlegende
Rechtsprechung). Das Fehlen von geordneten und formalisierten Laufbahnen für
den öffentlichen Dienst wirkte sich jedoch nachteilig für die Qualität der Verwal-
tung aus und hemmte eine Entwicklung zu mehr Bürgernähe und Good Gover-
nance. Die Legitimierung der Personalrekrutierung beziehungsweise -auswahl
blieb prekär. Klientelistischen Seilschaften und Korruption konnte wenig entge-
gengesetzt werden. Die Ausführung zentralstaatlicher Entscheidungen und Geset-
ze vor Ort war nicht zuletzt deshalb nur ansatzweise wirksam.

(2) *Politische Partizipation*: Diese Funktionsmängel (etwa das Fehlen eines verlässlichen Personenstandsrechts) sowie die klientelistische Durchdringung des Staatsapparates auf allen Ebenen beeinträchtigen die politische Partizipation erheblich. Neben einer mangelnden personellen und institutionellen Unabhängigkeit der für den Wahlprozess zentralen juristischen Instanz, der Junta Central Electoral (JCE), die zuständig für Organisation und Durchführung der Wahlen sowie für die Auszählung der Stimmen und die Verkündung der Wahlergebnisse ist, waren es die mangelnde Umsetzung der Wahlgesetze (Öffnung der Wahllokale, Gewährleistung der geheimen Stimmabgabe, Schutz vor Einschüchterung etc.) sowie die technisch-organisatorischen Mängel (fehlende Daten über Personenstand, fehlende Aktualisierung der Wählerregister, mangelnde Bereitstellung von Wahlausweisen etc.), welche die Wahlergebnisse verzerrten und ihre Legitimität untergruben.

Die mangelnde Legitimität des Wahlprozesses führte auch dann zu einer mangelnden Akzeptanz der Ergebnisse (z. B. seitens der in den Wahlen unterlegenen Parteien), als keine Manipulationen nachgewiesen werden konnten, wie bei den Wahlen 1990. Zudem eröffneten diese Mängel auch Spielräume für gezielte und systematische Wahlmanipulationen (Verschwindenlassen von Wahlurnen, verfrühte Schließung von Wahllokalen, Akzeptieren gefälschter Wahlausweise, Stimmabgabe durch Angehörige der Sicherheitskräfte, die eigentlich nicht über das Wahlrecht verfügen etc.), die in dem geschilderten juristischen und organisatorischen Kontext schwer aufzudecken waren.

Seit den Auseinandersetzungen um die Wahlen von 1994, deren Ergebnisse nach Einschätzung unabhängiger Wahlbeobachter durch Unregelmäßigkeiten verzerrt waren, und dem so genannten „Pakt für die Demokratie“ 1996 wurde durch eine Reihe institutioneller Reformen versucht, diesen Mängeln beizukommen. Die Unabhängigkeit der JCE wurde gestärkt und ein neues Wahlregister aufgebaut. Änderungen im Wahlsystem zielten auf Übersichtlichkeit und somit auf verbesserte Kontrollmöglichkeiten. So reduzierte der Übergang von relativer zu absoluter Mehrheitswahl bei den Präsidentschaftswahlen (erstmalig 1996) die Unsicherheit über den Wahlausgang, da zuvor bereits geringe Stimmenunterschiede zwischen den beiden führenden Kandidaten, die sich oft unterhalb der anzunehmenden Irrtumsmarge der Stimmenauszählung bewegten, wahlentscheidend waren. Die neu eingeführte zweite Runde, falls eine absolute Mehrheit in der ersten Runde verfehlt wird, erschwert Manipulationsversuche.

Erheblichen Anteil an diesen institutionellen Verbesserungen hatten durch kontinuierliche Beratungsarbeit und Wahlbeobachtung eine Reihe von internationalen

NGOs, insbesondere das Carter Center, das National Democratic Institute for International Affairs (NDI) und die International Foundation for Election Systems (IFES), aber auch die nationale NGO Participación Ciudadana.

Gewählte Herrschaftsträger, im Wesentlichen Präsident und Parlament, besitzen im Prinzip die Regierungsgewalt, einzelne Machtgruppen, besonders das Militär, können sich aber eigene Domänen reservieren bzw. sind besonders durchsetzungsfähig gegenüber dem Staat. Das Militär bildet aber, im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen politischen Systemen, keinen „Staat im Staate“ und ist wenig politisiert. Durch die hochgradige Zentralisierung des Staates sind untergeordnete Verwaltungsebenen der regionalen und lokale Ebenen von der jeweiligen gesamtstaatlichen politischen Führung abhängig. Sie dienten daher als klientelistische Aufstiegskanäle. Als vertikale Organisationsstruktur fungierten dabei die Parteien.

(3) *Rechtstaatlichkeit*: Die Unabhängigkeit der staatlichen Gewaltenteilung ist zwar von den Verfassungsnormen her gegeben, tatsächlich aber hatte die Exekutive stets ein erhebliches Übergewicht, was nicht zuletzt mit der patrimonialen Form der Wirtschaftssteuerung zusammenhing. Klientelistische Praktiken stellten und stellen auch weiterhin eines der wichtigsten staatlichen Steuerungsinstrumente dar. Hier zeigen sich zwar seit 1998 deutliche Verbesserungen, allerdings bei weitgehender Aufrechterhaltung der tradierten Grundmuster.

Die Unabhängigkeit der Judikative war insbesondere bezüglich des obersten Wahlgerichts Junta Central Electoral zweifelhaft. Die Reformen des „Pakts für die Demokratie“ 1996 haben hier zwar zu Verbesserungen geführt, der Legitimitäts Glaube zentraler Akteure wie etwa der Parteien bleibt jedoch brüchig. Die Rechtsstaatlichkeit litt aber (wie in anderen Entwicklungsländern der Region) in erster Linie unter Organisations- und technischen Mängeln, unter unzureichenden Kapazitäten und Ressourcen. Sie wurde von daher nicht immer bewusst oder systematisch von Seiten der Exekutive eingeschränkt. Im Ergebnis ist somit die Garantie von „rule of law“ und „due process“ nicht durchweg gegeben.

Die Verfolgung von Amtsmissbrauch war die Ausnahme, welche die Regel bestätigte, und zudem oft politisch motiviert. Hier waren jedoch im Untersuchungszeitraum verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung der Performanz zu beobachten, nicht zuletzt aufgrund des erhöhten externen Drucks seitens der OAS, der IDB und im Zusammenhang mit den multilateralen Verhandlungen über die Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone bis zum Jahre 2005. Ein im Juli

1997 neu eingerichtetes Ministerium zur Bekämpfung der Korruption untersucht seit Anfang 2001 Aktivitäten des Bauministeriums der Vorgängerregierung. Inwieweit sich diese neuen Bemühungen auf symbolische Aktionen beschränken und zudem auf politische Auseinandersetzungen zurückzuführen sind, ist bisher nicht abzuschätzen. Der globale Corruption Perception Index der Organisation Transparency International sieht die Dominikanische Republik für das Jahr 2001 gemeinsam mit Moldawien auf Rang 63, hinter Thailand und vor Guatemala. Damit liegt die Dominikanische Republik innerhalb Lateinamerikas (16 Länder) auf dem 11. Platz.

Die bürgerlichen Freiheitsrechte werden heute relativ umfassend gewährt, in politischen Auseinandersetzungen (gesellschaftlichen Mobilisierungsbemühungen der Opposition, Demonstrationen etc.) ist es jedoch auch in den 90er Jahren noch zu punktuellen Verletzungen seitens staatlicher Sicherheitskräfte gekommen. Im Untersuchungszeitraum seit 1998 ist hier jedoch eine bedeutsame Verbesserung zu verzeichnen. Ambivalent ist der Umgang mit den haitianischen Zuwanderern zu bewerten. Die gängige Abschiebep Praxis mittels überfallartiger Massendepportationen unter Einsatz des Militärs war im Untersuchungszeitraum (1999, 2000) Gegenstand scharfer Kritik seitens der OAS und des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Die öffentliche Diskussion und die Medienberichterstattung haben sich in jüngster Zeit verstärkt des Themas angenommen. Zudem hat sich die Aktivität lokaler NGOs mit Unterstützung internationaler Entwicklungszusammenarbeit erhöht. Der Menschenrechtsschutz hat sich im Gesamtbild während des Untersuchungszeitraums deutlich verbessert.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

Das Parteiensystem ist weiterhin nur gering fragmentiert. Die ideologische Polarisierung hat weiter abgenommen, freilich setzt sich die zwischen- wie innerparteiliche Konkurrenz hinsichtlich der Machtfrage fort. Die Parteien sind weiterhin vorwiegend über klientelistische Verflechtungen gesellschaftlich verankert. Typisch für einen klientelistisch-patrimonial geprägten Kontext ist die Tendenz zur innerparteilichen Zersplitterung bzw. zum Personalismus. Die Zivilgesellschaft ist wenig strukturiert und formelle Interessenorganisationen können sich neben den Parteien kaum behaupten. Im Untersuchungszeitraum ist jedoch eine starke Zunahme an NGOs im Sinne von „public interest groups“ zu verzeichnen. Diese treten explizit für institutionelle Reformen zur Verbreiterung der politischen Par-

tization ein sowie zu einer Verbesserung sozialer Inklusion und arbeiten eng mit internationalen NGOs zusammen. Diese Tendenzen sowie die institutionellen Reformen und die Fortschritte beim Menschenrechtsschutz führen zu unserer Einschätzung, dass sich der Konsolidierungsgrad in Einzelaspekten verbessert hat.

3.2. Marktwirtschaft

Hohes Wachstumstempo ließ die Dominikanische Republik in den 90er Jahren nicht nur zu der sich am schnellsten entwickelnden Volkswirtschaft Lateinamerikas neben Chile, sondern auch zu einer der am schnellsten expandierenden Volkswirtschaften weltweit werden. Dieser Erfolg ist vor allem auf den Boom im Tourismussektor (etwa ein Viertel der Staatseinnahmen) und die Gewinne aus den so genannten „zonas francas“ (Freihandelszonen) zurückzuführen. Die Transferzahlungen der im Ausland lebenden Dominikaner (fast ausschließlich aus den USA) sind die drittgrößte Einnahmequelle. Das Wirtschaftswachstum der Dominikanischen Republik hängt stark von der Entwicklung der US-amerikanischen Wirtschaft ab und kann zur Zeit sein Potenzial nur bedingt ausschöpfen. Auch die Abhängigkeit vom Anstieg der Erdölpreise macht die Verwundbarkeit der dominikanischen Wirtschaft deutlich.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Nach den Human Development Indicators lag die Dominikanische Republik 2002 auf dem 94. Rang. Der Entwicklungsstand des Landes ermöglicht nicht allen Einwohnern eine hinreichende „freedom of choice“. Soziale Exklusionen durch Armut, Bildung und geschlechterspezifische Diskriminierungen sind quantitativ und qualitativ stark ausgeprägt und strukturell verfestigt. Als ethnische Minderheit sind vor allem die in der Republik lebenden 750 000 bis eine Million Haitianer durch diese Exklusionen betroffen. Nach dem Gender-related Development Index von UNDP lag die Dominikanische Republik im Jahr 2000 auf dem Platz 79. Etwa ein Fünftel der Bevölkerung lebt in extremer Armut. Die ärmsten 20% der Einwohner haben circa 4% vom Gesamteinkommen, während den reichsten 20% ungefähr 55% davon zukommen.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Marktwirtschaftlicher Wettbewerb ist partiell noch stark überreguliert, und in der Praxis existieren häufig keine einheitlichen Spielregeln für alle Marktteilnehmer. Die Exekutive übt patrimoniale Wirtschaftssteuerung aus, noch immer existieren Preiskontrollen für einige Produkte (u. a. Zucker, landwirtschaftliche Produkte). Es existiert Monopol- und Oligopolbildung, die nur fallweise bekämpft wird. Das „Allgemeine Gesetz über die Reform öffentlicher Unternehmen“ vom 24. Juni 1997 beinhaltet eine Antimonopolregelung und sichert den nationalen und ausländischen Investoren die gleichen Chancen zu.

Zu den wichtigsten Merkmalen der dominikanischen Außenhandelspolitik haben traditionell hohe Außenzölle, Protektion der lokalen Unternehmen und starke Abhängigkeit von den USA gehört. Unter Präsident Leonel Fernández (1996-2000) wurden die ersten wichtigen Schritte Richtung Freihandel unternommen. Dabei hat seine Regierung vor allem verstärkt auf die regionale und subkontinentale Integration gesetzt, was durch die 1998 abgeschlossenen Freihandelsabkommen mit CARICOM bzw. Zentralamerika konkretisiert wurde. Seit 2002 gelten die Freihandelsabkommen mit Costa Rica und El Salvador. Die Dominikanische Republik ist FTAA-Mitglied. Mit den USA, dem mit Abstand wichtigsten Handelspartner, werden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen geführt.

Das Bankensystem ist ausdifferenziert, an internationalen Standards orientiert und befindet sich in einer soliden Verfassung. Im Vergleich dazu ist der Kapitalmarkt noch nicht so weit entwickelt und etabliert, aber die Grundlagen dafür sind gegeben. Laut einer Studie des US-amerikanischen Forschungsinstituts Milken liegt der Auslandsinvestitionsindex für den dominikanischen Markt bei 3,61 Punkten (mit sieben als maximale Punktzahl), was ungefähr dem lateinamerikanischen Durchschnitt entspricht. Die Anfälligkeit des Bankensystems und des Kapitalmarktes für starke Schwankungen durch Außenabhängigkeit konnte zum Teil verringert werden.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Preis- und Währungsstabilität sind anerkannte wirtschaftspolitische Ziele, aber die Zentralbank ist nur de jure autonom. De facto wird ihre Politik von den Entscheidungen der Regierung beeinflusst, und sie gilt in ihrem Wirken als wenig transparent. Die Inflationsrate lag seit 1995 zwischen 4,0% und 9,2%, womit weder ihre Höhe noch ihre Volatilität als besonders gravierend einzustufen sind. Der in den 90er Jahren angefangene und von der Regierung Mejía fortgeführte Reformkurs ist stabilitätsorientiert. Dies betrifft auch die Fiskalpolitik. Als ein Erfolg im Konsolidierungsprozess des Staatshaushalts kann die Verabschiedung einer umfassenden Steuerreform zum Jahreswechsel 2000/01 bezeichnet werden.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind im Grundsatz definiert, doch existieren aufgrund von Korruption, einer ineffizienten Justiz und politischer Eingriffe beträchtliche Probleme in ihrer rechtsstaatlichen Durchsetzung. Privatwirtschaftliche Unternehmen stellen das Rückgrat der Volkswirtschaft dar, daneben existieren staatliche sowie halbstaatliche Unternehmen. Nach dem „Allgemeinen Gesetz über die Reform öffentlicher Unternehmen“ von 1997 muss mindestens ein Anteil von 50% pro Unternehmen beim Staat bleiben. Die Regierung Mejía hat den Privatisierungskurs der Vorgängerregierung fortgesetzt.

3.2.5. Welfare Regime

Präsident Mejía erklärte Armutsbekämpfung zu einem der wichtigsten Ziele seiner Regierung. Dass Mejía sein Vorhaben in die Praxis umsetzen wird, kann man noch nicht erkennen. Bisher gehörte Armutsbekämpfung nicht zu den wirklichen Zielen der dominikanischen Regierungen. Die bislang bekannten Regierungsprogramme zur Armutsreduzierung stellten nie einen Beitrag dar, um dieses Ziel zu erreichen. Vielmehr wurde und wird immer noch die populistische Simulierung einer Sozialpolitik in Form von subventionierten Preisen (für Nahrungsmittel, Transport, Wasser, Energie etc.), subventionierten Krediten (in erster Linie für die Landwirtschaft), subventionierten Wohnungen (für wenige) und subventionierten Arbeitsplätzen in der Bürokratie (für die eigene Klientel) betrieben.

Die öffentlichen Ausgaben für die Sozialhilfe wurden seit 1995 mehr als verdreifacht (2001: 8,0% des Staatshaushaltes), doch ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt erreichte höchstens 1,4%. Es gibt kein echtes soziales Gesundheitssystem, das den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht. Der öffentliche Anteil an den Ausgaben im Gesundheitssektor ist in der Dominikanischen Republik nicht nur wesentlich niedriger als im lateinamerikanischen Durchschnitt, er liegt auch unter den Durchschnittswerten aller anderen Kontinente: Der Anteil dieser Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt betrug traditionell etwa 1%. Immerhin hat sich das seit 1995 zum Teil verbessert (1995: 1,1%; 1999: 1,8%; 2002: 2,0%). Auch die Anzahl der Ärzte pro Einwohner vergrößerte sich in den 90er Jahren: Kamen 1992 nur 7,7 Ärzte auf 10 000 Einwohner, so waren es 1997 mit 15,0 fast doppelt so viele.

Die Gesellschaft ist deutlich heterogen und Chancengleichheit oft nicht gegeben. Es existieren große Entwicklungsunterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Zwar gibt es staatliche Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede, doch sind sie wenig effektiv. Für Frauen ist Chancengleichheit häufig nicht gegeben. Dies betrifft in erster Linie Frauen aus den ärmeren Bevölkerungsteilen, die kein eigenes Einkommen haben. Außerdem haben sie weniger Mitbestimmungsmöglichkeiten sowohl in der Familie als auch auf der Gemeindeebene. Frauenmigration in Städte und ins Ausland ist viel höher als Männermigration.

3.2.6. Leistungsstärke

Zwischen 1996 und 2000 betrug das Wirtschaftswachstum stets mehr als 7%. Im Jahr 2001 kam mit lediglich 2,7% der Einbruch; 2002 lag das Wachstum bei 4%. Die Inflationsrate befand sich in den letzten zehn Jahren nur einmal im zweistelligen Bereich: 1994 bei 14,3%. 2002 (8,8%) verdoppelte sich die Inflationsrate im Vergleich zu 2001 (4,4%). Die Arbeitslosenquote konnte in den 90er Jahren zunächst reduziert werden: von 19,3% im Jahr 1993 auf 13,9% im Jahr 2000. Seit 2001 ist ein erneuter Anstieg Richtung 16% zu verzeichnen. Auch die Außenverschuldung wurde im Laufe der 90er Jahre zumindest in absoluten Zahlen reduziert: von 4.562 Mio. US-Dollar im Jahr 1993 auf 3.685 Mio. US-Dollar im Jahr 2000. Zwar liegt die Außenverschuldung seit 2001 wieder bei über 4 Mrd. US-Dollar, doch ist sie als vergleichsweise niedrig einzuschätzen. Der Handelsbilanzsaldo wies seit 1997 mit steigender Tendenz Defizite von ca. 2,0 bis ca. 3,7 Milliarden US-Dollar auf.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologische Verträglichkeit findet nur punktuell Berücksichtigung und ist institutionell kaum verankert. Verbotene Jagd, illegale Abholzung sowie unkontrollierter Einsatz von Mineraldünger und Herbiziden in der Landwirtschaft gehören zu alltäglichen Praktiken. Wichtige Beiträge zur Erhaltung und umweltfreundlichen Nutzung der natürlichen Ressourcen kommen meistens durch Initiativen ausländischer Organisationen zustande. An dieser Stelle sind einige Projekte der EU (Entwicklung des Ökotourismus), der GTZ (umweltverträgliche Forstwirtschaft) und der DWHH (Bodenschutz und ökologische Landwirtschaft) zu nennen. Andere Projekte führten dazu, dass die Dominikanische Republik 1998 zum weltweiten Hauptexporteur von organischen Bananen wurde.

Immerhin können einige positive Ansätze seitens des dominikanischen Staates festgestellt werden. Im Jahr 2001 begann die Regierung mit der Planung eines Pilotprojekts zur Erhaltung von geschützten Gebieten und Entwicklung der Wälder. Die bisher aus ökologischer Hinsicht als negativ zu bezeichnende Nutzung der Wälder wurde in den dominikanischen Medien zu einem wichtigen Thema. Ein neues Gesetz zur Walderhaltung wird diskutiert. Im Mai 2002 hat die Dominikanische Republik zum Abschluss des Gipfels iberamerikanischer und karibischer Staaten die so genannte „Erklärung von Galapagos“ mitunterzeichnet, laut der Tourismusförderung auf der Grundlage des nachhaltigen Wachstums stattfinden soll. Dabei sollen kulturelle, soziale und natürliche Reichtümer geschützt sowie ökologische Maßstäbe berücksichtigt werden.

Einrichtungen für Bildung, Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung sind in bedeutenden Segmenten vorhanden, insgesamt jedoch sehr heterogen und mit deutlichen Defiziten. Investitionen in diese Bereiche sind quantitativ und qualitativ niedrig. Wenn die Staatsausgaben im Bildungsbereich 1995 nur 1,9% des Bruttoinlandsproduktes ausmachten, so ist seitdem ein Anstieg von etwa einem Prozentpunkt zu verzeichnen. Doch selbst damit liegt die Dominikanische Republik noch immer unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt von 3,5% bis 4%.

Die Bildungsunterschiede zwischen den Bevölkerungsteilen mit niedrigen und hohen Einkommen sowie zwischen der Stadt- und der Landbevölkerung sind sehr groß. Von den ärmeren Haushalten haben 85% nicht einmal die primäre Schulstufe (escuela primaria) abgeschlossen, fast 30% haben nie eine Schule besucht. Insgesamt bekommt kaum mehr als die Hälfte der dominikanischen Bevölkerung

Schulbildung in der sekundären Stufe (*escuela secundaria*). Die Dauer der Schulbildung liegt im Schnitt bei 4,6 Jahren. Die Analphabetenrate liegt bei ca. 20%. Die staatlichen Bildungsausgaben haben einen viel höheren Anteil in den Städten als in den ländlichen Gebieten. Die Regierungen Fernández (1996-2000) und Mejía (seit 2000) haben versucht, den Bildungsbereich durch eine größere Einbeziehung des privaten Sektors (z. B. durch Konzessionen und Privatisierungen) effektiver zu gestalten. Dies betrifft den Bereich der Infrastruktur allgemein, wobei ebenfalls große Heterogenität festzustellen ist: Während die für den Tourismusbereich relevanten Einrichtungen deutliche Fortschritte erlebt haben, bleiben viele andere in einem weit schlechteren Zustand.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Die Staatlichkeit im engeren Sinne des Monopols legitimer Anwendung physischer Gewalt sowie der territorialen Souveränität, die bereits vor dem Untersuchungszeitraum unangefochten war, blieb gewährleistet trotz der Spannungen mit dem Nachbarstaat Haiti. Diese blieben freilich unterhalb einer niedrigen Konfliktschwelle und betrafen in erster Linie Migrationsfragen im Zusammenhang mit der zugespitzten Entwicklungskrise Haitis. Stabilität und Arbeitsfähigkeit der zentralen Institutionen sind weitgehend gewährleistet, die Judikative leidet jedoch unter persistenten Organisationsmängeln, notorischer Ressourcenknappheit sowie Korruption. Die Gewährleistung der bürgerlichen Schutzrechte hat sich im Untersuchungszeitraum leicht verbessert. Die Lage der haitianischen Minderheit bzw. der Bevölkerung haitianischer Abstammung bleibt allerdings bislang prekär und wird von internationalen Institutionen wie der OAS kritisch beobachtet.

Die effektive Ausübung der Regierungsgewalt durch die dafür vorgesehenen Institutionen ist im lateinamerikanischen Vergleich weiterhin recht hoch. Gegen die verbreitete Korruption wird entschlossener vorgegangen, nicht zuletzt aufgrund externen Drucks im Zusammenhang mit der Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone. Durch die seit 1996 vorgenommenen umfangreichen institutionellen Reformen hat sich die Verlässlichkeit und die Akzeptanz der Wahlergebnisse wie auch die „accountability“ der Gewählten entscheidend erhöht und die politische Partizipation der Bevölkerung deutlich verbessert.

Internationale Wahlbeobachtung und Beratung seitens internationaler Institutionen trugen maßgeblich zu dieser Performanzsteigerung bei. Das Syndrom eines

mit perpetuierten Mängeln behafteten Wahlprozesses einerseits und einer geradezu rituellen Denunzierung angeblichen Wahlbetrugs seitens der jeweils unterlegenen Kandidaten andererseits scheint durchbrochen, auch wenn vereinzelt Rückfälle in den alten Habitus festzustellen sind.

(2) *Marktwirtschaft*: Als besonders wichtig für die Entwicklung der dominikanischen Wirtschaft können folgende Maßnahmen bezeichnet werden: die Implementierung des „Allgemeinen Gesetzes über die Reform öffentlicher Unternehmen“ (verabschiedet 1997) und die damit verbundenen Privatisierungen; die Verabschiedung einer umfassenden Steuerreform als ein Erfolg im Konsolidierungsprozess des Staatshaushalts zum Jahreswechsel 2000/01; die Unterzeichnungen der Freihandelsabkommen mit CARICOM, Zentralamerika, Costa Rica und El Salvador als wichtige Schritte zur regionalen und subkontinentalen Integration. Gemessen am HDI-Index hat sich der Entwicklungsstand des Landes in den Jahren 1998-2000 leicht verringert.

Die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich zum Teil verbessert, was u. a. an der Implementierung des „Allgemeinen Gesetzes über die Reform öffentlicher Unternehmen“ beobachtet werden kann. Im Zeitraum 1998-2002 blieben die durchschnittlichen Werte der wichtigsten makroökonomischen Daten im Vergleich zum Zeitraum 1993-1997 insgesamt ziemlich konstant. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung konnte zwar stark quantitativ, aber nicht qualitativ verbessert werden. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum im zu untersuchenden Zeitraum betrug 5,8% (5,5% im Zeitraum 1993-1997). Auch im internationalen Vergleich kann das erzielte Ergebnis als sehr gut eingestuft werden, doch verlangsamte sich die Wachstumsdynamik am Ende des Zeitraums.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	Gini-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen ^a	Reprä- von	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,729	0,720	0,64	0,474	0,79	n.a.		4.598
2001	0,737	0,727	0,71	n.a.	0,81	15,4		7.020

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in %.

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000, 2003.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	7,4	7,8	7,3	2,7	4,0
Außenhandel					
Exportwachstum in %	8,0	3,1	11,7	-7,0	-2,8
Importwachstum in %	15,0	5,8	17,9	-7,3	1,2
Inflation in % (CPI)	7,8	5,1	9,0	4,4	8,8
Arbeitslosigkeit in %	7,4	7,8	7,3	2,7	4,0
Haushaltsdefizit in % des BIP	0,6	-0,5	1,1	0,4	-2,1
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-0,34	-0,43	-1,03	-0,84	-0,92

Quellen: CEPAL, Dresdner Bank

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Der Schwierigkeitsgrad der weiteren politischen und ökonomischen Transformation ist als nicht sehr hoch einzuschätzen, wenngleich einige strukturelle Deformationen politischer wie sozioökonomischer Natur (insbesondere die klientelistischen und patrimonialen Legate) weiterhin prägend sind. Das Land weist ein mittleres Einkommensniveau auf. Es handelt sich zwar um eine ethnisch und religiös wenig fragmentierte bzw. homogene Gesellschaft, aber die Minderheit haitianischer Herkunft (Saisonbeschäftigte vorwiegend im Agrar- und im Bausektor, auf Dauer angelegte legale und illegale Immigration plus dominikanische Staatsangehörige haitianischer Abstammung) ist nach wie vor wenig integriert und vielfältigen informellen Diskriminierungen ausgesetzt. Die soziale Polarisierung und die damit einhergehenden unterschwelligen sozialen Konflikte bleiben freilich hoch (GINI-Koeffizient 1998: 47,4).

Die zivilgesellschaftliche Tradition ist nach den Jahrzehnten neopatrimonialer Präsidualherrschaft denkbar schwach. Neben den klientelistisch ausgerichteten Parteien konnten sich intermediäre Instanzen kaum behaupten. Allein Kirche und Militär verfügen über eigenes Gewicht, stellen aber selbst eine der zentralen Stützen des sozialkonservativen Neopatrimonialismus dar. Rechtsstaatliche Traditionen sind gering ausgeprägt, und zwar in den beiden Aspekten von „rule of law“ und „due process“. Die Institutionalisierung (Organisation, Finanzressourcen, Professionalität, Laufbahnstabilität, Effizienz) der gesamten Judikative bis hin zur höchsten Gerichtsbarkeit war und ist weiterhin niedrig. Die Normen der Gewaltenteilung waren nicht durchweg unantastbar und das Gewaltengleichgewicht war deutlich zugunsten der Exekutive verschoben.

5.2. Zielsicherheit

Mit der Durchsetzung der institutionellen Reformen von 1994, die auf einem Pakt zwischen den Partei-Eliten beruhten und durch zentrale Akteure wie Militär- und Kirchenführung nicht behindert wurden, gelang es, kompetitive Wahlen zu garantieren und deren Respektierung und Anerkennung durch die politischen Kontrahenten und die relevanten sozialen Gruppen sowie deren Glaubwürdigkeit bei der Bevölkerung entscheidend zu erhöhen. Dies wurde flankiert durch eine gewisse Modernisierung des Justizapparates und der staatlichen Verwaltung.

Die Transformationsdynamik hing dabei entscheidend von der Kooperationsbereitschaft und Kompromissfähigkeit zwischen den politischen Eliten sowie der Entfaltung zivilgesellschaftlichen wie internationalen Drucks ab. Sie ging in weit geringerem Maße von der jeweiligen Regierung aus, welcher daher kaum die Rolle eines zentralen Transformators zugesprochen werden kann. Im Gegenteil: Die Handlungsspielräume, welche der Exekutive im neopatrimonialen Kontext zur Verfügung standen (freilich in schwindendem Maße), und die klientelistische Funktionsweise von Parteien und Staatsapparat legten neu ins Amt kommenden Regierungen jeweils ein langsames Transformationstempo nahe. Eine Transformationsstrategie wurde somit weniger von der Regierung entwickelt und vorgegeben, sondern stellt eher eine Resultante des Zusammenspiels von Regierung und jeweiliger Opposition sowie gesellschaftlichen und externen Akteuren dar.

Hinsichtlich ihrer Policies im Allgemeinen ist der jetzigen Regierung zuzugestehen, dass sie zentralen internen wie externen Akteuren eine gewisse Erwartungssicherheit zu geben versucht. Unserer Einschätzung nach ergibt sich aber aus den

schwierigen Transformationsbedingungen und den fortbestehenden Entwicklungshindernissen wie auch aus konjunkturellen Einbrüchen auf Grund welt- oder regionalwirtschaftlicher Krisen eine erhebliche Anfälligkeit für mögliche Kehrtwenden und Kurswechsel.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Angesichts der Knappheit der zur Verfügung stehenden Ressourcen für eine rasche Vertiefung der demokratischen Transformation (z. B. für den Ausbau der Rechtsstaatlichkeit, die Erhöhung politischer Partizipation und die Reduzierung von Korruption) und dem Mangel an Optionen für einen raschen und durchgreifenden sozioökonomischen Entwicklungsfortschritt kann der Regierung bislang kaum ineffiziente Ressourcennutzung vorgeworfen werden. Eine systematische Selbstbegünstigung der politischen Klasse und Ressourcenverschwendung in großem Stil scheinen nicht vorzuliegen. Dass die tief verwurzelte Korruption in absehbarer Zeit eliminiert wird, steht freilich nicht zu erwarten, und auch die klientelistischen Mechanismen politischer Steuerung werden wohl in absehbarer Zeit nicht aufgegeben werden. Bislang kann die Regierung ihre Reformziele im Hinblick auf die Einführung marktkonformer Mechanismen weitgehend realisieren. Weiter gesteckte Reformziele, etwa die Armutsbekämpfung, bleiben aber noch in weiter Ferne.

Das Ausgangsniveau der öffentlichen Dienstleistungen und der Qualität der öffentlich bereitgestellten Güter ist extrem niedrig. Die Versuche der Regierung, durch die Vergabe von Aufgaben im Bildungs- und Gesundheitsbereich an private Anbieter sowohl eine Effizienzsteigerung als auch eine Vermehrung der Leistungen zu erreichen, haben noch keine vorweisbaren Erfolge gezeitigt. Hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung und der Erhöhung der Transparenz staatlicher Finanzierung sind bestenfalls erste Anfänge zu verzeichnen.

Angesichts traditioneller klientelistischer Steuerungsmuster besteht die Gefahr, dass jede Regierung im Interesse kurzfristiger Politikergebnisse auf sie zurückgreift. Eine Zielorientierung in Richtung Korruptionsbekämpfung wird jedoch zugleich von internationalen Organisationen im interamerikanischen Kontext (OAS, IDB, FTAA) vorgegeben. Die politische Kultur des Landes weist kaum demokratische Elemente auf. Transformationsakteure können deshalb nur auf wenige Traditionsbestände zurückgreifen. Zu nennen wäre hier lediglich der (allerdings unzureichend regulierte) politische Wettbewerb zwischen klientelisti-

schen und personalistischen Parteien. Dies bedeutet unseres Erachtens jedoch nicht, dass innovative Elemente (entstehende Zivilgesellschaft) keine Chance hätten.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Angesichts der schwierigen Ausgangslage und der geringen Zeitspanne des jüngsten Transformationsschubes wäre eine Erfolgsbilanz hinsichtlich der Lernfähigkeit der Akteure und gewandelter Routinen der Problemwahrnehmung und Politikformulierung verfrüht. Bisher sind keine gravierenden Rückschläge zu verzeichnen gewesen. Ein Rückfall einzelner Akteure in frühere Verhaltensmuster scheint aber alles andere als ausgeschlossen. Die Regierung hat trotz ihrer beschränkten Steuerungsmöglichkeiten hinreichende politische Autorität, um Reformen zumindest auf den Weg zu bringen. Auch hat sie die marktkonforme Effizienz der Kapital-, Güter- und Arbeitsmärkte deutlich erhöht, zugleich aber bezüglich der regionalen und sektoralen Disparitäten eher prozyklische Effekte generiert. Angesichts der extrem engen Handlungsspielräume und der geringen Auswahlmöglichkeit hinsichtlich der Entwicklungsoptionen (wirtschaftliche Abhängigkeit von den USA) kann der Regierung durchaus strategische Handlungsfähigkeit (politische Klugheit bei der Wahl von Instrumenten und Strategien) zubilligt werden.

5.5. Konsensbildung

Im „Pakt für die Demokratie“ kam es zu einer in der Geschichte des Landes einmaligen Übereinkunft zwischen den Parteien und einer Reihe relevanter gesellschaftlicher Gruppen (u. a. der katholischen Kirche). Die Transformationsziele Demokratie und Marktwirtschaft werden seither im Wesentlichen von den relevanten Akteuren geteilt. Von den transformationsskeptischen Akteuren (z. B. dem Militär) verfügt keiner über die Obstruktionsmöglichkeiten, um als Vetomacht gelten zu können. Ihr Widerstand ist eher hinhaltender und bremsender Natur. Entsprechend lässt sich nicht sagen, dass alle potenziellen Vetoakteure unter Kontrolle sind, wohl aber, dass ihre Obstruktionsmöglichkeiten kontrollierbar gehalten werden können. Aufgrund der extremen sozialen Polarisierung hat sich über die Jahrzehnte ein gewaltiges Konfliktpotenzial akkumuliert. Die Regierung verstärkt zwar diese Konfliktgräben nicht, es bleibt jedoch zu bezweifeln, ob sie diese in absehbarer Zeit überwinden kann.

Die Regierung ist ein Akteur (und keineswegs der wichtigste), der sich bemüht, die Solidaritätsbereitschaft zwischen Gruppen und Bürgern zu fördern. Die zunehmende Vernetzung zivilgesellschaftlicher Organisationen untereinander sowie transnational scheint im Blick auf diese Zielsetzung bedeutsamer zu sein. Die Erwartung einer Anerkennung regimebedingter Unrechtstaten ist, bezogen auf das Balaguer-Regime, wohl insofern verfrüht, als in Staatsapparat und Parteien frühere Kollaborateure und Anhänger präsent sind, deren Kooperationsbereitschaft zur Erreichung der Transformationsziele vonnöten ist. Aber auch hinsichtlich des 1961 beendeten Trujillo-Regimes gibt es bisher keine umfassende Aufarbeitung oder eine generalisierte Versöhnungspolitik.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Eine der Stärken des bisherigen Transformationsprozesses war die Bereitschaft zur internationalen und transnationalen Zusammenarbeit bei staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Sie nutzen deren Kompetenz (z. B. Wahlbeobachtung, Beratung bei institutionellen Reformen) und materielle Angebote (z. B. technische und finanzielle Zusammenarbeit) zielbewusst zugunsten der Transformation und demonstrieren hierbei große Lernfähigkeit. Mit der bisher erreichten makroökonomischen Stabilisierung (Preis- und Währungsstabilität, Reduzierung der Auslandsverschuldung, zuverlässiges Bankensystem) kann sich die Dominikanische Republik international sehen lassen.

Externe Akteure (EU, IWF, GTZ, Geschäftsbanken etc.) wissen die Kooperationsbereitschaft und Offenheit ihrer dominikanischen Partner zu schätzen. Insgesamt ist die Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit in der internationalen und transnationalen Wahrnehmung erhöht worden. Die politischen Akteure bemühen sich aktiv und erfolgreich um Aufbau und Vertiefung möglichst vieler Kooperationsbeziehungen. Diese Strategie kann bereits auf einige Erfolge zurückblicken: FTAA, die Unterzeichnungen der Freihandelsabkommen mit CARICOM, Zentralamerika, Costa Rica und El Salvador.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Seit der Beendigung des neopatrimonialen Präsidentialregimes 1996 haben die Transformationsprozesse in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft im Untersuchungszeitraum eine neue Dynamik gewonnen. Nach der Stagnationsphase

1986-94 ist mittlerweile eine Reihe bemerkenswerter Innovationen in der wirtschaftlichen wie in der politischen Entwicklung zu beobachten. Besonders hervorzuheben sind die Neugestaltung des Regelwerks für den politischen Wettbewerb, die verbesserte Transparenz und Verlässlichkeit der Wahlprozesse, die erstmals zu beobachtenden zivilgesellschaftlichen Ansätze und auch die beginnende Korruptionsbekämpfung. Hinsichtlich der Performanz des Justizsystems und der Verwaltung gibt es ebenfalls begrenzte Fortschritte. Das Zurückdrängen patrimonialer Elemente im Wirtschaftsleben und die zielbewusste Nutzung der wenigen sich bietenden welt- und regionalwirtschaftlichen Optionen (EU, FTAA) trugen zu einer neuen Wachstumsdynamik bei.

7. Ausblick

Hinsichtlich dieser Gesamtbewertung gilt es freilich, sich stets vor Augen zu führen, welches Erbe den Neubeginn belastet. Soziale Polarisierung und die bisher höchstens rudimentären wohlfahrtsstaatlichen Anfänge stellen selbst für lateinamerikanische Verhältnisse prekäre Voraussetzungen dar. Zudem ist zu fragen, wie nachhaltig einzelne Aspekte der politischen Transformation sein werden. Die klientelistischen Verhaltensmuster sind zweifellos zählebig, zumal sie kurzfristig Effizienzvorteile für staatliches Handeln bieten und alternative Steuerungsmöglichkeiten kaum zur Verfügung stehen.

Die Modernisierung der Parteien und die Professionalisierung der staatlichen Verwaltung bleiben dringende Desiderate. Die neue zivilgesellschaftliche Mobilisierung und Selbstorganisation sowie die deutliche Verbesserung der Menschenrechtssituation stellen freilich Meilensteine der Transformation dar, die sich mittelfristig in den Orientierungen und Verhaltensmustern relevanter Akteure niederschlagen könnten. Hoffnungen auf eine Konsolidierung und Vertiefung der Transformation verbinden sich mit der zu beobachtenden transnationalen Vernetzung ihrer tragenden Akteure im Inland mit internationalen Organisationen und NGOs.