



EL SALVADOR

Strategiedocument

2002-2006

INHOUD

1.	DOELSTELLINGEN EN UITGANGSPUNTEN VOOR DE SAMENWERKING TUSSEN DE GEMEENSCHAP EN EL SALVADOR	5
1.1.	Algemene doelstellingen.....	5
1.2.	Regionale doelstellingen voor ontwikkelingssamenwerking	5
1.3.	Bilaterale doelstellingen	7
2.	AGENDA VAN DE SALVADORAANSE REGERING	7
3.	ANALYSE VAN DE SITUATIE IN EL SALVADOR	8
3.1.	Politieke situatie: een democratie in de consolideringsfase.....	8
3.2.	Economische en sociale situatie.....	9
3.2.1.	Economische situatie	9
3.2.2.	Sociale dimensie	11
3.2.3.	Buitenlandse en regionale dimensie	12
3.3.	De duurzaamheid van het huidige beleid.....	13
3.3.1.	Kwetsbaarheid van het milieu	13
3.3.2.	Gelijkheid van mannen en vrouwen en gelijke kansen	14
3.3.3.	Sociaal-economische duurzaamheid en armoedebestrijding.....	14
3.4.	Uitdagingen voor de toekomst	15
4.	INTERNATIONALE HULP AAN EL SALVADOR.....	16
4.1.	Samenwerking van de Gemeenschap met El Salvador.....	16
4.2.	Programma's van de lidstaten van de Europese Unie en de overige geldgevers	18
4.2.1.	Belangrijkste bilaterale steun van de lidstaten van de Europese Unie	18
4.2.2.	Overige geldgevers	19
5.	RESPONS VAN DE EG-SAMENWERKING.....	19
5.1.	Uitgangspunten en doelstellingen van de communautaire samenwerking.....	19
5.2.	Werkprioriteiten.....	20
5.2.1.	Democratisering, modernisering van de staat, veiligheid van de burgers, versterking van de participatie van de burgerorganisaties	20
5.2.2.	Steun voor integrale en duurzame lokale ontwikkeling	20
5.2.3.	Evenwichtige groei van de economie en de werkgelegenheid.....	21
5.3.	Niet-concentratiesectoren	21
5.4.	Operationele criteria.....	22
5.5.	Andere begrotingslijnen en andere middelen	22
5.6.	Samenhang met het beleid van de EU (Policy Mix).....	23

5.7.	Complementariteit met de lidstaten van de EU en met andere donoren en internationale instellingen	23
6.	INDICATIEF MEERJARENPROGRAMMA.....	24
6.1.	Financiële instrumenten.....	24
6.2.	Samenwerkingsprioriteiten.....	24
6.2.1.	Consolidering en modernisering van de staat, goed bestuur	24
6.2.2.	Integrale duurzame lokale ontwikkeling	25
6.2.3.	Evenwichtige duurzame groei van de economie en de werkgelegenheid	27
6.3.	Horizontale en thematische prioriteiten.....	28
6.4.	Werkprogramma	28
7.	BIJLAGEN	29
Bijlage 1	: El Salvador 'at a glance' (Bron: Wereldbank)	
Bijlage 2	: Statistieken (Bron: Wereldbank)	
Bijlage 3	: Handelsstatistieken (Bron: Eurostat)	
Bijlage 3 bis	: Handel met de EU (Bron: Eurostat)	
	Gebruik van het Algemeen preferentiestelsel 1997-2000	
Bijlage 4	: Statistieken (Bron: UNDP)	
Bijlage 4 bis	: Indicatoren gelijke kansen mannen en vrouwen (UNDP)	
Bijlage 5	: Internationale hulp na de aardbevingen	
Bijlage 6	: Hulp aan El Salvador 1995-1999 (OESO)	
Bijlage 7	: Officiële ontwikkelingshulp aan El Salvador 1998-1999 (DAC-OESO)	
Bijlage 8	: Prioriteiten van de EU-landen voor de hulp aan El Salvador	
Bijlage 9	: Policy Mix	
Bijlage 10	: Memorandum van overeenstemming (2001)	
Bijlage 11	: Programma voor regionale wederopbouw van Centraal-Amerika (PRRAC)	

ALGEMEEN OVERZICHT EL SALVADOR



Officiële naam:	Republiek El Salvador
Hoofdstad:	San Salvador
Oppervlakte:	21.040 km ²
Bevolking:	6,3 miljoen (gemiddelde bevolkingsgroei per jaar 2,0%)
Officiële taal:	Spaans
Munteenheid:	colón (1 US-dollar = 8.75 colón)
Staatsvorm:	Presidentiële republiek Uit één kamer bestaand parlement of Asamblea Legislativa (84 zetels; de leden worden bij rechtstreekse verkiezingen gekozen voor een zittingstermijn van drie jaar)
Regeringsleider (President):	Francisco FLORES (ARENA)
Volgende presidents- en parlementsverkiezingen:	maart 2004; maart 2003
Belangrijkste politieke partijen	
ARENA - Nationaal Republikeins Verbond	28 zetels
FMLN Nationaal Bevrijdingsfront Farabundo Martí	31 zetels
PCN – Partij voor Nationale Verzoening	14 zetels
PDC – Christelijke Democratische Partij	5 zetels

	1990	1999	2000
Reëel BBP (% groei)		3,4	2,0
BBP (in euro's x 1 miljard)	4,8	12,5	13,2
BBP per hoofd v.d. bevolking (in dollars)	1.000	2.026	2.105
Inflatie (%)	24,1	0,5	2,3
Lopende rekening van de betalingsbalans		-286	-418
Geconsolideerd centrale overheid (in dollars x 1 miljoen)		-267	-304
Totaal handelsbalans (in dollars x 1 miljoen)	-680	-1516	-1996
Buitenlandse reserves (in dollars x 1 miljoen)	399	2.004	1.922
Totale uitstaande en feitelijk verstrekte leningen (in dollars x 1 miljoen)	2.148	4.014	4.306

Bronnen: Wereldbank, Centrale Bank van El Salvador

Samenvatting

Dit strategiedocument maakt deel uit van een doorlopend beheersproces in het kader van de samenwerking van de Europese Commissie met El Salvador. Het vormt een essentieel onderdeel van de verbeterde programmering die is ingevoerd bij de hervorming van het beheer van de buitenlandse steun, waardoor naar verwachting meer samenhang zal ontstaan tussen de strategische prioriteiten van de EU en de voor de afzonderlijke partnerlanden meest geëigende combinatie van beleidslijnen. De strategie is gebaseerd op de eigen ontwikkelingsagenda van El Salvador en op de uitgangspunten voor samenwerking van de Commissie en het memorandum van overeenstemming dat in maart 2001 met El Salvador is ondertekend. Daarnaast wordt voortgebouwd op de nationale strategie voor de periode 1998-2000. De samenwerkingsprogramma's van de Commissie met El Salvador voor de periode 2002-2006 zullen voornamelijk gericht zijn op de volgende drie prioriteiten: modernisering en decentralisatie van het openbaar bestuur, lokale ontwikkeling en ondersteuning van de productiesector. In het kader van het memorandum van overeenstemming is voor deze prioritaire sectoren een indicatief bedrag van 60 miljoen euro toegekend. De middelen worden aangevuld met projecten die uit specifieke begrotingslijnen gefinancierd worden en met programma's die in het kader van de regionale programma's voor Centraal- en Latijns-Amerika financiële ondersteuning ontvangen. De projecten en de bijbehorende bedragen worden uiteindelijk geselecteerd op basis van uitvoerige identificatie- en voorbereidingswerkzaamheden van de Commissie. Het indicatieve werkprogramma is afhankelijk van de jaarlijks beschikbare begrotingsmiddelen van de Commissie.

1. DOELSTELLINGEN EN UITGANGSPUNTEN VOOR DE SAMENWERKING TUSSEN DE GEMEENSCHAP EN EL SALVADOR

1.1. Algemene doelstellingen

Het beleid van de Gemeenschap op het gebied van ontwikkelingssamenwerking wordt in algemene zin gedefinieerd in **artikel 177 van het EG-Verdrag**, waarin de volgende drie prioritaire doelstellingen worden geformuleerd:

- steun voor duurzame economische sociale ontwikkeling;
- de geleidelijke integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie;
- de strijd tegen de armoede.

In de **Gezamenlijke verklaring van de Raad van Ministers en de Europese Commissie inzake het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap** (november 2000) wordt onder andere bepaald dat de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie er in de eerste plaats op gericht dient te zijn de armoede terug te dringen en steeds verder te elimineren. In dit kader moet aandacht worden besteed aan: het verband tussen handel en ontwikkeling, steun voor regionale integratie en samenwerking, steun voor macro-economisch beleid, vervoer, voedselzekerheid en plattelandsontwikkeling, versterking van de institutionele capaciteiten, met name op het gebied van behoorlijk bestuur en de rechtsstaat.

1.2. Regionale doelstellingen voor ontwikkelingssamenwerking

De specifieke samenwerkingsdoelstellingen en uitgangspunten voor de regio's in Latijns- en Centraal-Amerika vallen onder **Verordening nr. 443/92 van de Raad van 25 februari 1992** inzake ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap op financieel en technisch gebied. In deze verordening wordt prioriteit gegeven aan de versterking van het samenwerkingskader, de bevordering van duurzame ontwikkeling en sociale,

economische en democratische stabiliteit door middel van een institutionele dialoog en samenwerking op economisch en financieel gebied.

In 1995 heeft de Commissie in een mededeling getiteld "Europese Unie - Latijns-Amerika – Huidige stand van zaken en vooruitzichten in verband met de versterking van het partnerschap 1996-2000" (COM(95)495) de noodzaak onderstreept om voor Latijns-Amerika te beschikken over verschillende benaderingen die zijn afgestemd op de situatie per land en per subregio. In het kader van de richtsnoeren in de mededeling van de Commissie van maart 1999 inzake een nieuw partnerschap tussen de Europese Unie en Latijns-Amerika (COM(99)105) en van de follow-up van de topconferentie in Rio van 1999 (COM(2000)670) heeft de Commissie benadrukt dat zij zich ten doel stelt het partnerschap te versterken en heeft zij voorgesteld haar actie op drie prioritaire gebieden - bevordering en bescherming van de mensenrechten, bevordering van de informatiemaatschappij en vermindering van de maatschappelijke ongelijkheid - te intensiveren en deze prioriteiten op te nemen in het bilaterale en subregionale overleg.

De richtsnoeren voor de samenwerking met El Salvador liggen binnen de lijnen die zijn afgebakend in de **ministersbijeenkomsten van San José** tussen de Europese Unie en de Centraal-Amerikaanse landen (El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua en Panama), die sinds 1984 een uitgelezen gelegenheid vormen voor de dialoog tussen beide partijen, die gericht is op instandhouding van het vredes- en democratiseringsproces in de regio. In het kader van dit overleg, dat in 1966 in Florence is hervat, zijn de volgende algemene doelstellingen vastgesteld voor de toekomstige samenwerking met de betrokken landen en de regio: bevordering van een levensvatbare en rechtvaardige economische en sociale ontwikkeling, intensivering van de bestrijding van onveiligheid en criminaliteit, stimulering van de consolidering en de modernisering van de rechtsstaat, versterking van het sociaal beleid.

In het geval van El Salvador dienen deze hoofdlijnen te worden ingepast in het proces dat in gang is gezet tijdens de in januari 1992 in Mexico City ondertekende **Akkoorden van Chapultepec**, waarmee een eind is gemaakt aan het gewapende conflict en een nieuw scenario van verzoening, democratisering en economische sociale ontwikkeling mogelijk is geworden.

Als aanvulling hierop heeft de **Regionale overleggroep van Stockholm** (1999) ten behoeve van de door de orkaan Mitch getroffen landen in Centraal-Amerika eveneens een reeks richtsnoeren en doelstellingen voor het herstel van de regio opgesteld, waaronder met name de vermindering van de ecologische en sociale kwetsbaarheid en de noodzaak Centraal-Amerika op basis van een geïntegreerde analyse weer op te bouwen en te transformeren tot een transparante, goed bestuurbare en democratische regio door een grotere decentralisatie van de overheidsfuncties en een actieve participatie van de burgerorganisaties.

Het huidige kader voor de activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en economie wordt gevormd door de **regionale kaderovereenkomst inzake ontwikkelingssamenwerking** van 1993, die de Commissie met de zes eerder genoemde Centraal-Amerikaanse landen heeft gesloten en die in 1999 van kracht is geworden. Deze zogenaamde kaderovereenkomst 'van de derde generatie' heeft betrekking op een groot aantal sectoren en voorziet ten behoeve van de uitvoering in de oprichting van een gemengde commissie (de laatste vergadering daarvan vond in maart 2001 plaats in Guatemala) en subcommissies (de laatste vergadering van de subcommissie ontwikkelingssamenwerking is in april 2002 gehouden in Managua).

Een presentatie van de samenwerking met El Salvador zou niet volledig zijn zonder melding te maken van het stelsel van **algemene preferenties (SAP)** waarbij een unilateraal stelsel van handelspreferenties ten behoeve van de landen van Centraal-

Amerika is vastgesteld. Onder de bijzondere bepalingen inzake verdovende middelen heeft de EU de voor bepaalde landbouwproducten goedgekeurde tariefvoorwaarden verlengd. Daarnaast zijn de voor de Andeslanden vastgestelde specifieke preferenties voor industrieproducten uitgebreid tot Centraal-Amerika. Dit stelsel is in december 2001 verlengd tot eind 2004.

1.3. Bilaterale doelstellingen

De Europese Commissie en de regering van El Salvador hebben in maart 2001 een **memorandum van overeenstemming** ondertekend, waarin de hoogte van de steun ten laste van de begrotingslijnen voor financiële, technische en economische samenwerking voor de periode 2000-2006 wordt vastgesteld op 60 miljoen euro: modernisering en democratisering van de staat en veiligheid van de burgers (27% van het totaal), sociale en economische ontwikkeling op het platteland (22%), steun voor de duurzaamheid van het milieu (18%), gezondheid (14%), ontwikkeling van de particuliere sector (13%).

In aanvulling hierop heeft de internationale gemeenschap bij de **Overleggroep van Madrid** (maart 2001) een aantal afspraken met El Salvador gemaakt als bijdrage aan het herstel van de schade als gevolg van de aardbevingen van januari en februari 2001.

2. AGENDA VAN DE SALVADORAANSE REGERING

Het plan van de regering 'La Nueva Alianza' omvat de volgende vier belangrijke actiepunten voor de periode 1999-2004.

- Arbeidsverbond: beoogt het scheppen van werkgelegenheid en het genereren van inkomsten, de ontwikkeling van de landbouw, steun voor zeer kleine en kleine ondernemingen, de export en investeringen.
- Solidariteitsverbond: beoogt het scheppen van werkgelegenheid en het genereren van inkomsten op lokaal niveau en heeft tegelijkertijd tot doel de toegankelijkheid en de kwaliteit van de basisvoorzieningen te verbeteren door de versterking van de maatschappelijke participatie en de decentralisatie van het openbaar bestuur.
- Veiligheidsverbond: is gericht op het terugdringen van onveiligheid en criminaliteit.
- Toekomstverbond: is gericht op de duurzame ontwikkeling van een concurrerende economie in harmonie met het milieu.

De regering stelt voor om voor de uitvoering van het plan te komen tot een 'verbond' met de lokale bestuursorganen en de burgers en tot de ontwikkeling van een transparant, doeltreffend en op resultaten gebaseerd overheidsbeheer, een efficiëntere belastinginning en een beter gebruik van de overheidsmiddelen, en een herstructurering van de begroting op basis van de nationale prioriteiten.

De regering heeft deze richtsnoeren twee keer aangevuld. In november 2000 heeft de huidige president, F. Flores, persoonlijk het in het "**Plan de Nación**" (PN) opgenomen voorstel '*Acciones Territoriales*' gepresenteerd, dat tot doel heeft de achterstand en de armoede op het platteland en in de steden terug te dringen. Dit document, dat na langdurig overleg op nationaal niveau door de Nationale commissie voor ontwikkeling (CND) is gepresenteerd, bevat een plan voor ruimtelijke ordening dat betrekking heeft op vijf belangrijke werkgebieden: connectiviteit, productieomgeving, productie-economie, de stedelijke organisatie en bundeling of integratie van gemeenten.

In maart 2001 presenteerde de regering van El Salvador tijdens de bijeenkomst van de overleggroep van Madrid een '**Plan de Recuperación**', dat beoogt de gevolgen van de aardbevingen van 13 januari en 13 februari 2001 op te heffen, op middellange termijn de

duurzame ontwikkeling en de economie van het land nieuwe stimulansen te bieden en zelfs op lange termijn de geconstateerde kwetsbare punten uit de weg te ruimen. Het plan heeft voor de periode 2001-2005 de volgende doelstellingen, die samenhangen met de in La Nueva Alianza en het Plan de Nación geformuleerde strategie:

- herstel van de schade in de sectoren onderwijs en gezondheid, herstel van de sociale netwerken,
- wederopbouw van woningen, reactivering van de productiecapaciteit en de infrastructuur,
- vermindering van de kwetsbaarheid en een rationeel gebruik van de natuurlijke rijkdommen,
- bevordering van een duurzame ontwikkeling die meer op participatie is gebaseerd en waarbij ook de lokale economieën kunnen worden betrokken,
- vermindering van de druk van de in- en uitgaande migratiestromen.

Ook wordt een lijst met acties opgesteld in een indicatief tijdschema dat uit de volgende drie fasen bestaat: noodmaatregelen, herstel op korte termijn (tot in 2001) en wederopbouw op middellange termijn (2002-2005).

3. ANALYSE VAN DE SITUATIE IN EL SALVADOR

3.1. Politieke situatie: een democratie in de consolideringsfase

Na de hevige burgeroorlogen in de jaren tachtig **vormden de vredesakkoorden van januari 1992 het begin van een proces waarbij beoogd wordt** een repressief, autoritair en op uitsluiting gebaseerd regime **om te vormen tot** een democratisch, op vrije mededinging gebaseerd regime zonder uitsluiting. Onder de vermeldenswaardige resultaten vallen bijvoorbeeld de demilitarisering van de politiek en de samenleving, de versterking van de openbare vrijheden in de staatsordening en de invoering van een verkiezingstelsel dat tegenkrachten de mogelijkheid geeft naar buiten te treden, onder meer als politieke partijen in de electorale strijd. Tegelijkertijd wordt deze vooruitgang bevorderd door belangrijke nieuwe instellingen, zoals de nationale niet-militaire politie (PNC) en de *Procuraduría* voor de mensenrechten.

Ondanks deze aanzienlijke vooruitgang, die internationale erkenning verwerft, heeft de ontwikkeling van het politieke proces nog tal van obstakels te overwinnen. Het demilitariseringsproces is weliswaar tot een goed einde gebracht, maar in de algemene beleving hebben sommige nieuwe instellingen, zoals bijvoorbeeld de rechtspraak en de PNC, nog geen duidelijke plaats gekregen.

- Voor de verkiezingen bestaan er regels en concurrerende instellingen die hebben geleid tot **het afwisselend aan de macht komen van twee partijen** in veel gemeenten (waaronder de grootste gemeente met de meest uitgesproken voorbeeldfunctie, de hoofdstad San Salvador) en binnen de volksvertegenwoordiging (relatieve meerderheid van de belangrijkste oppositiepartij - FMLN - in het parlement). Voor het overige wordt het meerpartijstelsel gehandhaafd, hoewel het land tegelijkertijd in de gestalte van de twee dominerende partijen ARENA (de regeringspartij) en FMLN nog **een sterke polarisatie** te zien geeft. Deze twee partijen zijn voortgekomen uit de tijdens het laatste gewapende conflict tegenover elkaar staande groepen. In dit kader bestaan er nog steeds bepaalde **meningsverschillen** tussen de belangrijkste politieke krachten van het land **wat betreft het gewenste sociaal-economische en politieke model**. Het debat hierover vertraagt soms het tempo van de consolidering van de democratie en creëert onzekere factoren voor de economische en de sociale sector.

- De belangrijkste kwestie is waarschijnlijk de **veiligheid van de burgers**. Er worden verschillende factoren aangevoerd ter verklaring van dit verschijnsel, zoals de naweeën van de oorlog, de straffeloosheid en de zwakke wortels van de rechtsstaat, het verlies van fundamentele waarden voor sociale coëxistentie, de armoede en het gebrek aan kansen, evenals een 'cultuur van geweld' en de invloed van de internationale georganiseerde criminaliteit. Bovendien moeten zowel de doeltreffendheid als de **geloofwaardigheid van de belangrijkste instellingen** worden versterkt, of deze instellingen nu deel uitmaken van de volksvertegenwoordiging (wetgevende macht en partijstelsel) of van de regering (uitvoerende macht die beschikt over een daadwerkelijk vermogen om te zorgen voor stabiliteit en veiligheid in de maatschappij als geheel) of dat zij verantwoordelijk zijn voor de rechtsstaat (rechterlijke macht, *Procuradoría* voor de mensenrechten). De rechtspraak is onafhankelijk, maar lijdt nog steeds onder een imago van gebrek aan efficiency en van corruptie.
- **Vertegenwoordiging en participatie van de burgerorganisaties** zullen in een land als El Salvador een rol van fundamenteel belang gaan spelen. Het land bevindt zich nog steeds in een fase van consolidering van de democratie en de **betrokkenheid bij de verkiezingen loopt terug** (van 48,6 in 1994 naar 33,2 in 2000). Op sociaal-economisch gebied heeft de burgermaatschappij, met uitzondering van het bedrijfsleven, **weinig invloed op de vaststelling van het overheidsbeleid en op het toezicht op de activiteiten van de regering**. Volgens sommige schattingen woont ongeveer 25% van de bevolking in het buitenland en wordt dit deel van de bevolking in het geheel niet vertegenwoordigd in het politieke systeem omdat deze groep bij de verkiezingen zijn stem niet laat horen. Deze kloof wordt nog versterkt door **de sterk centraal gehouden regeringsactiviteiten** en de **zwak georganiseerde burgermaatschappij**.
- Ondanks dit alles is **op lokaal niveau** een tegengestelde tendens te zien. Hier maken **overleg tussen de overheid en de burgerorganisaties** en participatie van de burgers deel uit van de nationale agenda, hetgeen steeds meer geconcretiseerd wordt in inspraak- en overlegorganen voor lokale ontwikkeling (ontwikkelingscomités op gemeentelijk of lokaal niveau), in verschillende voorbeelden van op inspraak gebaseerde planning en beheer van de lokale ontwikkeling, in lokale initiatieven vanuit de burgermaatschappij ter voorkoming van rampen, in verenigingen van Salvadoraanse emigranten voor lokale ontwikkeling enz.
- In ieder geval moet vermeld worden dat de economie van El Salvador nog in een consolideringsfase verkeert en dat het enige tijd zal vergen voordat de democratische gewoonten verankerd raken in het sociale en institutionele bestel. Er valt echter een positieve tendens waar te nemen waarbij de verschillende groepen zich in het nationale politieke debat gematigder en verantwoordelijker opstellen.

3.2. Economische en sociale situatie

3.2.1. Economische situatie

Ondanks zijn geringe afmetingen vertoont El Salvador - het kleinste land in Centraal-Amerika - in vergelijking met de buurlanden opmerkelijke tekenen van vitaliteit. Het bruto binnenlands product (BBP) (13,2 miljard US-dollar in 2000) is evenals het BBP per hoofd van de bevolking (2.105 US-dollar in 2000) in tien jaar verdubbeld, waarmee El Salvador behoort tot de **groep van landen met een gemiddeld inkomensniveau**.

- De structuur en het gedrag van de Salvadoraanse economie in termen van BBP, export en het scheppen van werkgelegenheid zijn op dit moment gebaseerd op een

uitbreiding van de fabricageactiviteiten (vooral van de *maquila*¹) en op een geleidelijke vermindering van het aandeel van de traditionele landbouwactiviteiten in de economie (vooral koffie).

Bron: Wereldbank

Samenstelling BBP	1990	1999	2000	x 1 miljoen US\$	1990	1999	2000
Landbouw (%)	17,1	10,7	10,1	Export	861	3.135	3.646
Industrie (%)	26,2	29,1	30,2	Import	1.46	4.651	5.642
(waaronder fabricage)	(21,7)	(22,5)	(23,4)	Saldo	-601	-1.516	-1.997
Diensten (%)	56,6	60,1	59,6	Overmaking van gelden	322	1.373	1.750

- Sinds 1990 streeft El Salvador ernaar een **transparant en zeer open commercieel beleid** te voeren, op basis van de gedachte dat vrije handel van belang is voor economische groei op lange termijn. Tegen deze achtergrond is tussen 1990 en 2000 het totale handelsvolume gestegen en **vertoonde de handelsbalans een chronisch tekort** dat in 2000 **15% van het BBP** bedroeg. Dit tekort is voornamelijk te wijten aan de stijging van de import van *maquila*- en consumptiegoederen en door de daling van de traditionele export. **In contrast met deze tendens staat het feit dat in het buitenland woonachtige Salvadoranen geld naar huis sturen**, voornamelijk vanuit de Verenigde Staten. Deze middelen vormen de voornaamste steun voor het evenwicht in de macro-economische basisverhoudingscijfers, zoals het saldo van de betalingsbalans en stabiliteit van de wisselkoersen.
- Over de afgelopen tien jaar kunnen **in de economie van El Salvador twee etappes worden onderscheiden. Tot in 1995 vond een aanzienlijke economische groei plaats** van gemiddeld meer dan 6% per jaar, gepaard aan een inflatie die steeds enigszins boven de 10% bleef. In dezelfde periode zijn diepgaande structurele hervormingen doorgevoerd in de economie, zoals de liberalisering van de handel en de financiële sector, de privatisering van ondernemingen, banken en ander staatsbezit, de hervorming van het pensioenstelsel en het vrijmaken of aanpassen van de accijnzen en prijzen.
- **In de daarop volgende vijf jaar leek het effect van de hervormingen af te nemen:** de vitaliteit van de economie liep terug en de groei daalde in 2000 naar 2%. Ook de directe buitenlandse investeringen namen af, hoewel de inflatie tot onder de 10% was gedaald. Voor 2000 steeg de prijsindex 4,3% tegenover een jaargemiddelde van 9,4% in de jaren negentig. Als **redenen voor deze vertraging** kunnen zowel **interne** factoren (groei problemen in bepaalde sectoren, zoals de landbouw, het tekort op de overheidsbegroting, de daling van de binnenlandse vraag en de achteruitgang van het internationale concurrentievermogen van het land, de noodzaak van een nieuwe serie hervormingen – zoals de reglementering van de geprivatiseerde sectoren en de formulering van mededingingsregels) als **externe** factoren (daling van de koffieprijs, stijging van de aardolieprijs, de economische crisis in Azië en de gevolgen van de orkaan Mitch) worden genoemd.

Ondanks deze tendensen is in **El Salvador in grote lijnen macro-economische en monetaire stabiliteit tot stand gekomen**. Het land heeft de laagste buitenlandse schuldenlast van alle Latijns-Amerikaanse landen (geschat op 20-25% van het BBP), een geringe inflatie, voldoende buitenlandse reserves en een stabiele wisselkoers gedurende de afgelopen vijf jaar. Begin 2001 hebben zich twee gebeurtenissen

¹ Maquila: term die eerst in Mexico en vervolgens in de rest van Latijns-Amerika werd gebruikt voor de aanduiding van fabrieken (meestal met een arbeidsintensieve productie) die gevestigd zijn in tolvrije zones – vrij van belastingen en douanerechten – en waarin de assemblage of eindproductie plaatsvindt van goederen bestemd voor de markten van de ontwikkelde landen.

voorgedaan die ondanks het feit dat ze zeer verschillend waren, beide economisch en sociaal gezien een ingrijpende invloed hebben gehad op de Salvadoraanse maatschappij als geheel.

- Per 1 januari 2001 is de **wet op de economische integratie** van kracht geworden waarbij **de wettelijke koers ten opzichte van de US-dollar wordt vastgesteld** en waarbij deze munt vrij circuleert naast de nationale munteenheid. Daarnaast is de US-dollar de verplichte valuta voor het nationale openbare zowel als particuliere geldstelsel. De belangrijkste effecten die van deze maatregel verwacht worden, zijn een aanzienlijke daling van de rentevoeten en een extra stroom buitenlandse investeringen dankzij het ontbreken van wisselkoersrisico. Dit zal naar verwachting tevens een geringere flexibiliteit bij de organisatie van het nationaal economisch beleid tot gevolg hebben (verdwijning van het monetaire beleid en de wisselkoers als instrumenten voor economisch beleid).
- **De tragedie van de verwoestende aardbevingen** van 13 januari en 13 februari 2001 heeft een **aanzienlijke vertraging van economische activiteit** van het land veroorzaakt en een **verhoging van de overheidsuitgaven en de internationale kredieten** voor de financiering van de wederopbouw. Dit heeft geleid tot een verstoorde overheidsbegroting, die de afgelopen vijf jaar toch al oplopende tekorten vertoonde (naar schatting 3% van het BBP in 2000). Kenmerkend zijn de regressieve tarieven en de bijbehorende lage belastingopbrengst, die voor de periode 1990-2000 steeds minder dan 11% van het BBP bedraagt.

De EU is de derde handelspartner van El Salvador (936 miljoen euro in 2000, d.w.z. 11,2% van de totale import + export) na de **VS (48,4%)** en de andere **Centraal-Amerikaanse landen (19,3%)**. De **EU importeert voornamelijk landbouwproducten** (83,8% van het totaal), en exporteert vooral producten in de transportsector (45,3%), de energieopwekking (18,2%) en de chemie (10,2%). De belangrijkste Europese handelspartner is Duitsland (4,5% van het totaal in 2000). Uit de gegevens blijkt een **dalende trend in de handel tussen El Salvador en de oude wereld**, waarin de achteruitgang van de koffiehandels en substitutie van Europese industrieproducten door producten van andere leveranciers² weerspiegeld wordt. Zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de Europese investeringen hebben echter de laatste vijftien jaar aan belang gewonnen, vooral met een toename in de dienstensector: telecommunicatie, toerisme, pensioenen, verzekeringen en dergelijke. Onder het **stelsel van algemene preferenties** was met de export van El Salvador naar Europa in 1997 370 miljoen euro gemoeid. Bijna alle producten vielen onder het onderdeel 'landbouw' van het stelsel (vooral grijze diepvriesgarnalen, koffie en leer). Ondanks een stijging van 55% in 1996 geniet het stelsel van algemene preferenties als instrument in El Salvador nog weinig bekendheid en wordt er weinig gebruik van gemaakt. Ook hierbij speelt het geringe vermogen van de handelssector om de afzetmarkten te diversifiëren weer een rol.

3.2.2. *Sociale dimensie*

Met een grondgebied van 21.041 km² en een bevolking van in totaal 6,3 miljoen inwoners, is El Salvador met 300 inwoners per km² **het dichtstbevolkte land van het hele Amerikaanse continent**. De gemiddelde leeftijd van de bevolking is 20,7 jaar en 60% van de bevolking is geconcentreerd in de steden. Etnisch gezien is het land in tegenstelling tot andere landen, zoals bijvoorbeeld Guatemala, **zeer homogeen**: 90% van de bevolking bestaat uit halfbloeden en slechts 5% is van Indiaanse oorsprong. Over het geheel genomen heeft de laatste jaren op **sociaal gebied een positieve**

² De statistieken voor de buitenlandse handel met Europa kunnen te laag zijn, gezien de verschillende wegen waarlangs en wijzen waarop deze handel plaatsvindt. In feite blijven een aantal handelsstromen buiten beeld, aangezien de goederen een bepaalde tijd in derde landen verblijven.

ontwikkeling plaatsgevonden wat betreft de toegang tot de sociale dienstverlening (onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater enz.). El Salvador stond volgens de klassering van het Rapport over menselijke ontwikkeling 2001 (HDI-Human Development Index) van het UNDP in een lijst van 164 landen op de 95e plaats en behoorde tot de groep **landen met een gemiddeld niveau van menselijke ontwikkeling**. In 1999 verkeerde 47,5% van de bevolking in armoede, waarmee in de jaren negentig de armoede dus met 25% is afgenomen. **Ondanks deze vooruitgang zijn er nog grote problemen.**

- El Salvador is een van een landen **ter wereld met de grootste ongelijkheid** wat betreft de verdeling van inkomens. De inkomens van de rijkste 20% van de bevolking zijn gemiddeld achttien keer zo hoog als die van de armste 20% van de bevolking. Op basis van de Gini-coëfficiënt voor 1999 (50,8) staat het land tussen Nigeria en Papoea-Nieuw-Guinea maar beter dan Guatemala (55,8), Honduras (59,0) en Nicaragua (60,3).
- Wat betreft de menselijke ontwikkeling zijn de **verschillen** tussen de verschillende departementen van het land, evenals tussen de bevolking in de steden en die op het platteland, en tussen mannen en vrouwen vergelijkbaar met de verschillen in de meest en de minst ontwikkelde landen.
- Wat betreft de **gezondheidszorg** bevindt El Salvador zich nog boven het gemiddelde in Latijns-Amerika en de buurlanden (bijvoorbeeld wat betreft kinder- en kraamvrouwensterfte, levensverwachting, infecties van de luchtwegen, chronische ondervoeding en immuniteit voor ziekten als cholera, HIV/aids).
- Een van de belangrijkste maatschappelijke problemen is ook de **bevolkingsdruk** in dit vrij arme land dat uit een smalle strook bestaat en overigens bergachtig is.
- Ten aanzien van de kwetsbare groepen en de gelijkheid van mannen en vrouwen benadrukt het UNDP dat **nog steeds niet voldoende maatregelen getroffen zijn voor de verbetering van de leefomstandigheden van met name kinderen en vrouwen**, zoals op basis van de verschillende indicatoren voor integrale ontwikkeling is vastgesteld.
- Een van de belangrijkste aspecten van de **sociale problematiek van het land betreft** wellicht de **migratiestroom** die als gevolg van de armoede, de burgeroorlog en de overbevolking sinds de jaren tachtig niet tot stilstand is gekomen. Statistieken tonen een netto achteruitgang van de bevolking met meer dan 10.000 personen per jaar. De regering heeft het totaal aantal emigranten geschat op 2,5 miljoen, waarvan er 2 miljoen in de Verenigde Staten zouden wonen. Andere schattingen liggen echter iets lager. De emigranten zijn voornamelijk vrij jonge mannen uit stedelijke gebieden met een opleiding boven het landelijk gemiddelde. De schattingen over het deel van de bevolking dat in het buitenland woont lopen uiteen.

Daarnaast blijkt uit verschillende onderzoeken **dat de bevolking de criminaliteit als het belangrijkste probleem beschouwt**. Uit een statistisch overzicht dat is gepubliceerd in het kader van het omvangrijke rapport van het UNDP over menselijke ontwikkeling in El Salvador in 2001 blijkt dat 8% van de overlijdensgevallen het gevolg is van moord. In feite is binnen Latijns-Amerika de criminaliteit in El Salvador alleen te vergelijken met die in Colombia en misschien ook in Guatemala³.

3.2.3. *Buitenlandse en regionale dimensie*

Reeds vanaf het begin van de jaren zestig neemt El Salvador een positieve en stimulerende houding in ten opzichte van de Centraal-Amerikaanse integratie. El Salvador heeft zich steeds enorm **ingespannen om de handel in de regio verder te liberaliseren** om zo de kosten terug te dringen, het concurrentievermogen te vergroten en de export te bevorderen. De oprichting in 1991 van het Algemeen Secretariaat van

³ Rapport over menselijke ontwikkeling in El Salvador (UNDP, 2001)

het SICA (stelsel voor Centraal-Amerikaanse integratie) dat gevestigd is in San Salvador.

In het kader van het Centraal-Amerikaanse tariefsysteem dat in 1993 van kracht is geworden is El Salvador begonnen aan een geleidelijke verlaging van de tarieven voor een aantal producten. **In de praktijk bestaat echter voorkeur voor bilaterale overeenkomsten**⁴. De aanvragen hebben betrekking op de liberalisering van de handel in diensten, de verbetering van de wegen- en haveninfrastructuur en de vereenvoudiging van de controleprocedures aan de grenzen. Kortgeleden zijn El Salvador en Guatemala overeengekomen om voor 2002 te pogen een douane-unie te creëren waardoor de toegang tot de Guatemalaanse havens aan de Caraïbische Zee vergemakkelijkt wordt. Daarnaast dient opgemerkt worden dat El Salvador heeft meegewerkt aan de oprichting van de **vrijhandelszone van de Amerika's** waartoe de VS de aanzet hebben gegeven.

Ten aanzien van de nieuwe **onderhandelingsronde binnen de WTO** deelt El Salvador het standpunt van de meeste Centraal-Amerikaanse landen, die zich uitspreken voor een grotere **liberalisering van de handel in landbouwproducten** en die speciaal belangstelling hebben voor de uitbreiding van de belastingregeling. Bovendien is El Salvador erin geslaagd de speciale regeling voor de tolvrije zones voor een groot aantal jaren te verlengen ten gunste van de maquila-sector. Verder wordt de aandacht gevestigd op problemen met betrekking tot de afbakening van de grens met Honduras. Als deze problemen zouden verergeren zouden de politieke en handelsrelaties tussen beide landen hieronder te lijden kunnen hebben.

3.3. De duurzaamheid van het huidige beleid

3.3.1. Kwetsbaarheid van het milieu

- El Salvador wordt sterk blootgesteld aan een **steeds verdere achteruitgang en vernietiging van het milieu** die valt af te leiden uit de cijfers met betrekking tot de ontbossing, de bodemerosie, de afname van de biodiversiteit en de watervervuiling die behoren tot de ernstigste op het hele Latijns-Amerikaanse continent. Ook de luchtkwaliteit is sterk afgenomen, waardoor het aantal gevallen van ziekten aan de luchtwegen is toegenomen. Tot slot is het inzamelen en verwerken van vast afval vooral in de stedelijke centra nog weinig ontwikkeld. Bij al deze problemen komen dan nog de situatie van dit moment en de snelle ongeorganiseerde verstedelijking.
- Ook de invloed van de **natuurrampen** van de laatste jaren, vooral de gevolgen van de orkaan Mitch en de twee aardbevingen in 2001, evenals andere klimatologische verschijnselen zoals 'El Niño', 'La Niña' of de perioden van droogte, tonen aan dat de kwetsbaarheid van het land ook het gevolg is van een schadelijk milieubeheer, wat een obstakel te meer vormt voor de armoedebestrijding. Eind 1998 werd El Salvador getroffen door de **orkaan Mitch**, waaronder 6% van de bevolking te lijden had, vooral in de kustregio's aan de Stille Oceaan. Volgens de Economische commissie voor Latijns-Amerika (CEPAL) bedroeg de schade 5,6% van het BBP. Veel ernstiger waren nog de **twee aardbevingen in 2001** die enorme gevolgen hadden voor de economische en sociale ontwikkeling van het land en die het ontwikkelingsniveau ten minste vijf jaar achteruit zetten. Volgens de schattingen van het UNDP en

⁴ El Salvador heeft kortgeleden met Mexico, Chili, de Dominicaanse Republiek, Guatemala en Honduras ALC's afgesloten. De onderhandelingen voor een ALC met Panama zijn in mei 2000 hervat. Ook wordt onderhandeld over een ALC met Canada.

FUSADES⁵, trof deze ramp 25% van de bevolking: de reeds aanzienlijke woningnood in het land nam nog toe, grote delen van de oogst gingen verloren en veel kleine ondernemingen, werkgelegenheid, scholen en gezondheidsinstellingen verdwenen. FUSADES becijfert de totale kosten van de twee aardbevingen op 16% van het BBP. Volgens dezelfde schattingen is de totale armoede gestegen van 47,3% naar 49,7% van de bevolking en nam de extreme armoede toe met 2,1%.

- Daarnaast moet de **periode van droogte** genoemd worden, die in 2001 zorgde voor aanzienlijke verliezen in de landbouwsector (naar schatting 16% van de jaarproductie), een dramatische daling van de inkomsten van 25.000 gezinnen en hongersnood in verschillende delen van het land. Dit onderstreept de noodzaak van structuurbeleid voor milieu- en landbouwbeheer. Zonder een dergelijk beleid zouden de gevolgen van natuurrampen in de toekomst nog veel ernstiger kunnen zijn.

3.3.2. *Gelijkheid van mannen en vrouwen en gelijke kansen*

Volgens de klassering van het Rapport over menselijke ontwikkeling 2000 van de UNDP, staat de genderindex (IDG) van El Salvador in een lijst van 143 landen over de hele wereld op de 80^e plaats, tussen China en Guyana. Ten aanzien van de **levensverwachting en het scholingsniveau zijn de waarden bijzonder laag, vooral in plattelandsgebieden**. Vrouwen zijn over het algemeen zwak vertegenwoordigd in overheidsfuncties en hun aandeel neemt doorgaans nog af naarmate de functies meer verantwoordelijkheid met zich meebrengen. Recent onderzoek toont aan dat de participatie van vrouwen landelijk gezien slechts 22% bedraagt. Toch moet worden benadrukt dat **op lokaal niveau**, vooral in plattelandsgebieden, de participatie van vrouwen is toegenomen (zie ook de indicatoren in bijlage 4bis).

3.3.3. *Sociaal-economische duurzaamheid en armoedebestrijding*

- Het terugdringen van de armoede in El Salvador op middellange termijn is in grote mate afhankelijk van het **succes van het kortetermijnbeleid**, dat gericht is op het wegwerken van de gevolgen van de natuurrampen van de afgelopen jaren, dat wil zeggen van de wederopbouw en het herstel van de basisvoorwaarden voor de bevordering van het ontwikkelingsproces. Wanneer deze periode eenmaal goed is afgerond, zal de regering daadwerkelijk kunnen doorgaan met de verwezenlijking van de langetermijndoelstellingen. Anderzijds vormen de wederopbouw en de omvangrijke financiële steun die de internationale gemeenschap de komende jaren zal verlenen⁶ een unieke gelegenheid voor de Salvadoraanse regering om de ontwikkelingsvooruitzichten van het land te verbeteren. Dit houdt in dat de **overheidsinvesteringen in de wederopbouw** en in de sociale sectoren **door het voeren van een evenwichtig begrotingsbeleid** verhoogd moeten kunnen worden, zonder dat de situatie rond de schuldenlast verslechtert en het algemene macro-economische evenwicht wordt verstoord.
- De macro-economische indicatoren zijn positiever geworden maar de Salvadoraanse economie is anderzijds **veel gevoeliger geworden voor de toestand van de Noord-Amerikaanse economie**. Een vertraging van deze economie zou niet alleen zijn weerslag hebben op de van in het buitenland woonachtige Salvadoranen afkomstige geldstroom, die van levensbelang is voor de macro-economische verhoudingscijfers en die door de onderlinge solidariteit binnen de families de belangrijkste bron van sociale zekerheid vormt, maar ook op de vitaliteit van de

⁵ Deze vermaarde Salvadoraanse Stichting voor economische en sociale ontwikkeling is in 1983 met steun van USAID opgericht en wordt beschouwd als een belangrijk overlegorgaan voor werkgevers.

⁶ 1.400 miljoen US\$ is toegekend in het kader van de Overleggroep van Madrid op 7 maart 2001.

export van *maquila*-producten. De binnenlandse werkgelegenheid en de algemene economische activiteit zouden hierdoor dan ook kunnen worden aangetast.

- Een van de zwakste punten van de Salvadoraanse economie is ongetwijfeld het **chronische grote tekort op de betalingsbalans** door de voortdurend stijgende import van met name consumptiegoederen en van zaken bestemd voor *maquila*-activiteiten, evenals de verslechtering van de ruilvoet van de internationale prijzen van twee uiterst belangrijke producten, aardolie en koffie. Deze tendens zou in de nabije toekomst nog versterkt kunnen worden omdat de internationale markt voor deze producten geen goede vooruitzichten biedt.
- Hoewel volgens internationale rapporten het land mondiaal gezien goed scoort op de index van de economische openheid is dit niet voldoende gebleken voor het aantrekken van omvangrijke **buitenlandse investeringen**, noch voor een behoorlijke toename van de **concurrentie op de binnenlandse markt**, noch voor een **verbetering van de concurrentiepositie**, die niet alleen niet lijkt te zijn toegenomen maar die in bepaalde productiesectoren zelfs slechter lijkt te zijn geworden. De noodzaak van nieuwe strategieën waardoor voortgebouwd kan worden op de reeds bereikte verbeteringen wordt hierdoor onderstreept.
- Een belangrijk sociaal-economisch aspect is dat de **geldstroom die afkomstig is van in het buitenland wonende Salvadoranen in het levensonderhoud van een groot deel van de bevolking voorziet**, met name de armste sociale groepen. Anderzijds kunnen deze geldstromen een van de meest solide pijlers worden die meer van binnenuit ontwikkeling mogelijk kunnen maken via de financiering van het lokale productieapparaat. Er moet een manier gevonden worden om **deze geldstroom** (die tot nu toe via de stijging van de import van consumptieartikelen weer naar het buitenland lijkt te vloeien) **om te vormen** tot een bron van **productieve investeringen**. Tot slot moet worden benadrukt dat de onveiligheid en criminaliteit een negatieve factor kunnen zijn in het aantrekken van buitenlandse investeringen.
- Uit het politieke debat blijkt dat zowel op officieel niveau - in het kader van de agenda van de regering - als op het niveau van de burgermaatschappij de noodzaak van aanzienlijke veranderingen op politiek en sociaal-economisch gebied evenals op het gebied van het milieu wordt ingezien. Niettemin zal het succes van het huidige beleid ook afhangen van **de mate waarin politici in staat zijn hun inspanningen te richten op een nationale agenda voor de middellange termijn**, die gebaseerd is op participatie en waardoor daadwerkelijk een begin gemaakt zou kunnen worden met de bestrijding van de structurele oorzaken van armoede en uitsluiting. Tegelijkertijd is het van belang te komen tot **intensivering van de dialoog tussen de regering en de burgermaatschappij**, die steeds vaker duidelijke beleidsmaatregelen eist om de sociale ongelijkheid terug te dringen, bijvoorbeeld via belastinghervormingen, de nationale economie te stimuleren en het openbaar bestuur te decentraliseren.

3.4. Uitdagingen voor de toekomst

Op internationaal niveau wordt erkend dat het vredesproces in El Salvador tot de meest geslaagde in regio behoort aangezien de akkoorden die een eind maakten aan het conflict voldoende worden nageleefd, hetgeen een onmisbare voorwaarde vormt voor de hervatting van het beleid voor armoedebestrijding. Ondanks de aanzienlijke vooruitgang zal het land op middellange termijn nog geconfronteerd worden met grote problemen die het groei- en ontwikkelingspotentieel en de historische kans om te komen tot economische, politieke en sociale consolidering in gevaar zouden kunnen brengen.

a) Werkzaamheden in verband met de modernisering van de staat en de decentralisatie

- De consolidering en de democratisering van de overheidsinstellingen, met inbegrip van versterking van de rechtsstaat en het bewaken van de veiligheid van de burgers;
- aanpakken van zwak gemeentelijk bestuur als gevolg van een stelsel dat politiek en economisch nog steeds gecentraliseerd is;
- versterking van de hervorming van het kiesstelsel en de rechtspraak, twee zeer belangrijke factoren voor de consolidering van de democratie.

b) Sociaal-economische problemen

- Bestrijding van sociale ongelijkheid van verschillende aard, vanuit verschillende perspectieven die gebaseerd zijn op rechtvaardigheid;
- uitbreiding van de investeringen en verbetering van de toegang tot de sociale basisdiensten;
- stimuleren van de economische groei en de werkgelegenheid en zoeken naar levensvatbare kansen op middellange en lange termijn voor de volgende generaties. De sterke bevolkingsgroei oefent namelijk een zware druk uit op de beschikbare grond, het milieu en de sociale dienstverlening, maar vooral ook op de arbeidsmarkt;
- versterking van het stelsel van de overheidsbegroting;
- scheppen van gunstige voorwaarden om (buitenlandse en binnenlandse) investeringen te stimuleren;
- verminderen van de kwetsbaarheid van de economie voor externe invloeden, in verband met de inkomende geldstromen van de emigranten of de verplaatsing van de *maquila* naar andere landen als reactie op de macro-economische veranderingen;
- integratie in de wereldeconomie om te profiteren van de uitbreiding van de wereldhandel en de mondialisering en om tegen deze achtergrond de voorwaarden te scheppen waardoor deelname aan de vrijhandelsakkoorden gunstig uitpakt voor El Salvador. Om deze uitdaging het hoofd te kunnen bieden zal El Salvador moeten zorgen voor verbetering van de export door het accent te leggen op producten met een grotere toegevoegde waarde, verhoging van de productiviteit en aandacht voor technologie en innovatie.

c) Milieuproblemen en kwetsbaarheid

- Wederopbouw en zorgen dat het land in milieupzicht minder kwetsbaar is bij natuurrampen;
- aanpak van de milieuverwoesting, die een ernstige bedreiging vormt voor de productiesector van het land doordat hierdoor de basis voor de ontwikkeling wordt vernietigd.

Het voornaamste agendapunt in het buitenlands beleid is aansluiting bij de voortgaande Centraal-Amerikaanse integratie. Dit integratieproces zou een geschikt antwoord kunnen bieden op een aantal sociaal-economische kwesties waar alle landen van deze regio zich mee bezig moeten houden.

4. INTERNATIONALE HULP AAN EL SALVADOR

4.1. Samenwerking van de Gemeenschap met El Salvador

In de periode 1999-2001 kwamen de vastleggingskredieten voor dit land op 55 miljoen euro. De **Samenwerking** met El Salvador houdt rechtstreeks verband met de andere landen van de regio waarvoor de Europese Commissie na afloop van het door de dialoog van San José in 1984 gestimuleerde vredesproces een serie

Gemeenschappelijke instrumenten heeft ingesteld (regionale samenwerkingsovereenkomst, programma's en dergelijke).

- Tot aan de **post-conflictfase**, begin jaren negentig, hield de samenwerking met El Salvador direct verband met de toestand van het land. Er werd noodhulp verleend (voedselhulp of noodhulp, steun voor ontheemden en vluchtelingen), die vervolgens werd uitgebreid naar andere sectoren, zoals bijvoorbeeld de bescherming van de mensenrechten, economische samenwerking, demobilisatie en herintegratie van oudstrijders. Een vrij groot aantal begrotingslijnen en kleine projecten speelde een rol, maar het grootste deel van de communautaire steun was bestemd voor 'traditionele' samenwerkingsprogramma's, met name **plattelandontwikkeling** in de armste regio's van het land.
- **Vanaf 1998** is de hulp van de 'naoorlogse' fase, die een projectgerichte aanpak rechtvaardigde, geleidelijk aan vervangen door **sectorgerichte steun** op basis van een **strategie** en een **memorandum van overeenstemming** (ondertekend in 2001) waarin een kleiner aantal werkerreinen werd geformuleerd dat in overleg met de regering werd vastgesteld. Tegen deze achtergrond zijn in een tussen de Commissie en El Salvador opgestelde kaderovereenkomst de uitvoeringsbepalingen voor de technische en economische samenwerking vereenvoudigd en geherstructureerd via duidelijke contractuele en financiële regels voor de toepassing van de maatregelen, instelling van de functie van nationale coördinator, en toekenning van een grotere verantwoordelijkheid aan de overheidsorganen van El Salvador in de uitvoeringsfase.
- El Salvador komt tevens in aanmerking voor **communautaire steun op regionaal niveau** en voor acties en programma's die bestemd zijn voor alle landen van het Latijns-Amerikaanse continent (bijvoorbeeld: **gedecentraliseerde samenwerkingsprogramma's** zoals Al-Invest voor economische samenwerking, ALFA voor samenwerking op het gebied van het hoger onderwijs, @LIS voor samenwerking op het gebied van de informatiemaatschappij en dergelijke).
- De Commissie heeft via het **Bureau voor humanitaire hulp, ECHO**, herhaaldelijk **noodhulp verleend aan bevolkingsgroepen die het slachtoffer waren geworden van natuurrampen**, met name de laatste keer voor de slachtoffers van de aardbevingen van januari en februari 2001. Daarnaast heeft ECHO sinds 1998 projecten gefinancierd ter voorbereiding op natuurrampen, waarmee wordt beoogd de kwetsbaarheid van de lokale gemeenschappen voor natuurrampen te verminderen. Deze maatregelen zijn gevolgd door **wederopbouwprogramma's**. Benadrukt moet worden dat de Commissie niet op deze noodsituatie heeft gereageerd door de herstructurering van reeds bestaande programma's, maar door extra middelen beschikbaar te stellen naast de gewone jaarlijkse programmering, vooral in het kader van het programma voor regionale wederopbouw van Centraal-Amerika (PRRAC)⁷ (zie bijlage 11). Dit programma ter waarde van 250 miljoen € richt zich hoofdzakelijk op lokale activiteiten. Het gaat feitelijk minder om een regionaal programma, gezien de opsplitsing per land van de gefinancierde acties, dan om een programma voor financiering van nationale programma's in de regio.

Er heeft nog geen **systematische evaluatie** plaatsgevonden van de communautaire steun voor El Salvador. Om de eerder geboden ontwikkelingshulp te kunnen analyseren moet gebruikt gemaakt worden van **alternatieve bronnen** (verslagen van de programma-activiteiten, evaluaties op regionaal niveau voor de sectoren gezondheid, steun voor zeer kleine ondernemingen en kredietfondsen, het in 2001 ondertekende memorandum van overeenstemming). Daarnaast leveren de evaluatieverslagen inzake

⁷ 28,5 miljoen euro voor steun na de orkaan Mitch in het kader van het PRRAC, vooral op het gebied van watervoorziening en waterzuivering, onderwijs en milieubescherming. De financiële bijdrage na de aardbeving bedraagt 50 miljoen euro, inclusief de noodhulp en de wederopbouwprogramma's.

de steun aan andere landen in de regio een reeks aanbevelingen op die ook op El Salvador van toepassing kunnen zijn, zoals:

- van de projectmatige aanpak overstappen op een **programmatische aanpak** inclusief een langetermijnvisie,
- aannemen van een **langetermijnvisie** over de samenwerking waarbij de maatregelen deel gaan uitmaken van het nationale beleid,
- opstellen van **kaderdocumenten per sector**,
- onderzoek doen naar **gemeenschappelijke richtlijnen voor de verschillende beschikbare begrotingslijnen** om te zorgen voor een betere samenhang tussen en een groter effect van de verschillende maatregelen en om **verbroekeling van de hulp te voorkomen**,
- **gelijkheid van mannen en vrouwen en sociale participatie** als factoren voor ontwikkeling en levensvatbaarheid in de hulp opnemen,
- steun verlenen voor een dynamisch proces van **institutionele opbouw** waardoor de betrokken instellingen zich de nieuwe middelen en methoden uit de programma's eigen gaan maken,
- streven naar een geleidelijke decentralisatie door de delegaties steeds meer te laten participeren in het beheer van de projectcyclus en deze delegaties hiertoe middelen te verschaffen,
- **regionale acties ondersteunen** aangezien deze acties de regionale integratie bevorderen en de EU de geldgever met de meeste ervaring met dit soort programma's is,
- **hulp coördineren met de lidstaten van de EU** en met de overige geldgevers, van fundamenteel belang voor maximaal effect van de samenwerkingsinspanningen,
- bovendien moet de **regering van El Salvador**, zoals reeds in het memorandum van overeenstemming is bepaald, i) een actievere rol spelen in de projecten en een **substantiële bijdrage** leveren aan de nationale tegenprestatie van de projecten, ii) toezeggen een doeltreffend instrument te creëren voor coördinatie tussen de door de verschillende geldgevers gefinancierde programma's op de verschillende gebieden en in de verschillende geografische sectoren,
- de Commissie zou eveneens **van meer nabij een politieke dialoog** met de regering van El Salvador moeten voeren in het kader van de Europese Unie. Op deze wijze zou er een duidelijker verband ontstaan tussen de met de ontwikkelingshulp van de Commissie gemoeide bedragen en de inbreng van de Commissie in het **overleg over beleid ter bevordering van de efficiency en het resultaat van de sectorgerichte maatregelen**.

4.2. Programma's van de lidstaten van de Europese Unie en de overige geldgevers

4.2.1. *Belangrijkste bilaterale steun van de lidstaten van de Europese Unie*
El Salvador krijgt steun van bijna alle landen van de Europese Unie. Volgens de OESO verleenden de lidstaten van de Unie en de Commissie tussen 1995 en 1999 in totaal 486 miljoen US-dollar aan steun. Dit bedrag vormt bijna 40% van de totale steun, waarmee de VS, vooral sinds 1998, als belangrijkste ODA-donateur van het land zijn voorbijgestreefd. Qua omvang valt vooral de steun van de volgende landen op: **Duitsland** (11,2% van de totale officiële ontwikkelingshulp (ODA) in de periode 1995-1999), **Spanje** (4,9%), **Nederland** (2,8%) en **Zweden** (2,1%). Wat betreft de sectoren voor toekomstige samenwerking zal de hulp van de lidstaten voornamelijk geconcentreerd zijn op **decentralisatie en lokale ontwikkeling, milieubescherming, economische ontwikkeling** en uitbreiding van de werkgelegenheid, **menselijke hulpbronnen** met inbegrip van de beroepsopleiding, **steun voor de sociale basisdiensten** (huisvesting, drinkwater, gezondheidszorg), steun voor **de democratisering en de modernisering** van de staat (zie bijlage 8).

4.2.2. Overige geldgevers

Volgens de OESO bedroeg de totale officiële ontwikkelingshulp voor El Salvador, zowel bilateraal als multilateraal, tussen 1995 en 1999 bijna 1360 miljoen US-dollar (1,5-2% van het BBP). Deze hulp werd **geleidelijk aan minder** (van gemiddeld 320 miljoen US-dollar/jaar in 1995 naar 210 miljoen US-dollar/jaar in 1999). Dit is met name het gevolg van het succes van de vredesakkoorden van 1992 en **verwacht wordt dat deze tendens de komende jaren ten dele zal worden gekeerd** door de bijdragen van de internationale gemeenschap aan het land naar aanleiding van de aardbevingen van 2001.

Eveneens op basis van gegevens van de OESO waren de belangrijkste bilaterale geldgevers aan El Salvador tussen 1995 en 1999: de VS (28,3%), gevolgd door Japan (20,6%). De EC is de grootste multilaterale geldgever met 7,8% van het totaal voor de periode 1995-1999, gevolgd door de IDB (7,7%) en het Wereldvoedselprogramma (1,5%). Het grootste deel van de hulp aan El Salvador concentreerde zich in 1999 op de volgende sectoren: huisvesting en sociale infrastructuur (27%), landbouw, visserij en bosbouw (13,4%), en in mindere mate op andere hoofdsectoren als bijvoorbeeld waterbeheer (10,3%), onderwijs (7,5%), gezondheidszorg (6,2%) en milieu (6,3%). Opgemerkt dient te worden dat de steun aan de productiesectoren (financiële sector, energie, vervoer enz.) en de handelssector slechts 3,6% van het totaal bedroeg.

De hoofdlijnen voor **huidige en toekomstige steunmaatregelen** van de belangrijkste steunverleners - al dan niet in de vorm van een gift - hebben betrekking op de volgende sectoren:

- **USAID**: de strategie voor 1997-2002 heeft betrekking op de volgende sectoren: steun voor de consolidering van de rechtsstaat, economische ontwikkeling, gezondheidszorg, onderwijs, milieu en lokale ontwikkeling;
- **Japan**: steun voor de wederopbouw en de geïntegreerde ontwikkeling van de plattelandsgebieden;
- **Wereldbank**: nood- en basisvoorzieningen op het gebied van de gezondheidszorg, hervorming van de rechtspraak, ontwikkeling van plattelandsgemeenschappen, milieudiensten en kadaster. De Wereldbank ondersteunt eventueel ook onderwijs, lokale ontwikkeling, armoedebestrijding in de steden en hulp aan jongeren in risicosituaties. De leningen en de technische bijstand van de Wereldbank zullen worden aangevuld met steun van de IFC, die beoogt de Salvadoraanse industrie bij te staan bij het verkrijgen van financiering ter verbetering van de concurrentiepositie.
- **Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank – IDB**: modernisering van de staat en het bestuur, steun voor reactivering van de economie, vermindering van de armoede en verbetering van het menselijk kapitaal, verlenen van toegang tot kredietverstrekking, technische samenwerking in de vorm van een gift (MKB, onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting, gelijkheid van mannen en vrouwen, natuurrampen), wederopbouw en lokale ontwikkeling. Op dit moment onderhandelt de regering met de IDB over een reeks leningen ter waarde van 500 miljoen US-dollar ten behoeve van landbouw en lokale ontwikkeling en de wederopbouw van de haven van Cutuco.
- De volgende andere organisaties van de VN zijn in El Salvador actief met steunmaatregelen voor een bedrag van in totaal ongeveer 7 miljoen US-dollar in 2000: PAHO, WHO, FAO, UNICEF en WFP.

5. RESPONS VAN DE EG-SAMENWERKING

5.1. Uitgangspunten en doelstellingen van de communautaire samenwerking

El Salvador staat voor een enorme uitdaging: het definiëren en in praktijk brengen van een ontwikkelingsmodel op lange termijn, dat consolidering van de democratie en goed

openbaar bestuur omvat en waarbinnen voorstellen gedaan moeten worden voor een evenwichtige en duurzame sociaal-economische groei met minder uitsluiting, die een grotere regionale en internationale integratie bevordert. In de analyse in de voorgaande hoofdstukken is benadrukt dat er samenhang bestaat tussen de huidige agenda van El Salvador, de doelstellingen van de communautaire samenwerking en de ervaring van de EC. Tegen deze achtergrond en in het licht van de analyse van de huidige situatie van El Salvador, evenals op basis van de strategieën van de overige geldgevers dient de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Gemeenschap de volgende prioriteiten aan te houden:

- steun voor de democratisering en de modernisering van de staat, versterking van de participatie van de burgermaatschappij,
- steun voor geïntegreerde en duurzame lokale ontwikkeling,
- steun voor een evenwichtige groei van de economie en de werkgelegenheid.

Daarnaast moet de EG, zoals in punt 4.1 genoemd om de houdbaarheid van de maatregelen op te voeren, meer gaan doen aan het politieke overleg en de onderlinge afstemming met de regering bij het bepalen van het **overheidsbeleid**. Hiertoe behoort dat het sociale beleid en de herverdelingsmaatregelen aantoonbaar moeten zijn, met nadruk op onder andere verhoging van het aandeel van de sociale kosten in de rijksbegroting en versterking van de fiscus (wijze van belastinginning, belastinggrondslag). Het overleg moet in EU-verband op gang gebracht worden in samenwerking met de voornaamste geldgevers.

5.2. Werkprioriteiten

5.2.1. *Democratisering, modernisering van de staat, veiligheid van de burgers, versterking van de participatie van de burgerorganisaties*

De doelstelling van deze samenwerkingsprioriteit is een antwoord te geven op de in hoofdstuk 3.4 (*Werkzaamheden in verband met de modernisering van de staat en de decentralisatie*) beschreven problemen, vooral door steun te verlenen voor het huidige decentralisatieproces en door een bijdrage te leveren aan de bewaking en versterking van de openbare veiligheid door de begrotingsmiddelen te concentreren op het eerste aspect. Met name zijn op centraal niveau maatregelen vereist die tot doel hebben het **wettelijke en administratieve kader van de decentralisatie te versterken**. Van even groot belang is het **een reeks experimenten voor capaciteitsopbouw en verbetering van gemeentediensten** (watervoorziening, onderwijs, gezondheidszorg, milieubeheer enz.) te definiëren, die later zullen worden verwezenlijkt (werkprioriteit 'lokale ontwikkeling'). Vooral de uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten en de deelname van lokale betrokkenen en NGO's moet worden gestimuleerd om het aanbod en de kwaliteit van de geboden diensten te verbeteren. Aan de andere kant is men van mening dat de in het memorandum van overeenstemming opgenomen steunmaatregel voor het verkiezingsstelsel niet op tijd voor de verkiezingen in 2003 beschreven en uitgevoerd kan worden en daarom in het kader van de huidige strategie moet worden geschrapt. Desondanks kan de EG het politieke overleg over verkiezingshervormingen bevorderen. De maatregel op het gebied van de veiligheid van de burgers is bedoeld als bijdrage aan de preventie van jeugdcriminaliteit en integratie van probleemjongeren.

5.2.2. *Steun voor integrale en duurzame lokale ontwikkeling*

De in El Salvador bestaande sociaal-economische marginalisering vormt met de grote regionale verschillen een van de grootste belemmeringen voor duurzame ontwikkeling. Deze onevenwichtige situatie heeft verscherpte armoede tot gevolg, en die leidt weer tot uitsluiting en culturele ontworteling op lokaal niveau als gevolg van een proces waardoor de vestiging van personen, de economische activiteit en de politieke besluitvorming op een punt worden geconcentreerd. Met deze werkprioriteit wordt dan

ook beoogd om stimulansen te geven, vanuit de **ruimtelijke ordening**, voor **investeringen in de sociale en de productieve infrastructuur en een integrale, evenwichtige ontwikkeling waarbij het milieu wordt gespaard** en die bijdraagt tot de opheffing van lokaal bestaande armoede. Door de samenwerking hierop te richten kan ook gebruik gemaakt worden van de ervaring die de Commissie reeds heeft opgedaan op in diverse sectoren (onderwijs, gezondheidszorg, geïntegreerde plattelandsontwikkeling, milieu enz.) en op geografisch niveau, ook wat betreft de kennis van de lokale partners (regering, NGO's, burgermaatschappij enz.). De reeds lopende activiteiten op deze gebieden (PRRAC, binationaal programma Honduras-El Salvador enz.) behoren eveneens tot dit werkterrein. De nieuwe activiteiten dienen te voorzien in coördinatie en moeten deze initiatieven aanvullen.

5.2.3. *Evenwichtige groei van de economie en de werkgelegenheid*

De groei van de economie en de werkgelegenheid is een factor van essentieel belang om in heel El Salvador een model voor ontwikkeling en armoedebestrijding te kunnen bevorderen waarbij daadwerkelijk sprake is van participatie en waarbij geen uitsluiting plaatsvindt. Alleen de productiesector zal de groeiende bevolking de noodzakelijke werkgelegenheid, producten en diensten kunnen leveren, een alternatief kunnen bieden voor de beperkingen van de landbouw en een diversificatie tot stand kunnen brengen in de traditionele en niet traditionele exportproducten. Deze prioriteit heeft dus een dubbele doelstelling:

- enerzijds moet **steun geboden worden voor de ontwikkeling, de concurrentiepositie en de productiviteit van het bedrijfsleven** in El Salvador, vooral in de sector van de zeer kleine en kleine ondernemingen op lokaal niveau,
- anderzijds moet de positie van El Salvador op de internationale markten (EU en Centraal-Amerika) versterkt worden en moet het land daadwerkelijk participeren in het multilaterale handelssysteem en de wereldeconomie tegen de achtergrond van de ontwikkelingsagenda die het resultaat was van de WTO-conferentie in Doha (2001). Bovendien moeten de economische betrekkingen tussen de particuliere sectoren van beide partijen geïntensiveerd en bevorderd worden.

5.3. Niet-concentratiesectoren

a) Milieu en bestrijding van de kwetsbaarheid

Op basis van de resultaten van de communautaire milieuprogramma's die op dit moment worden uitgevoerd en in overeenstemming met de in het memorandum van overeenstemming vastgestelde doelstellingen kan overwogen worden deze maatregelen op de volgende gebieden aan te vullen:

- medewerking verlenen aan het opzetten en invoeren van een integraal beheerssysteem voor de stroomgebieden, dat moet zorgen voor het behoud van de biodiversiteit, het watersysteem, de bodem en de bossen;
- bevordering van de drinkwatervoorziening, de elementaire waterzuivering en de inzameling, behandeling en verwerking van vast afval voor in armoede verkerende bevolkingsgroepen op het platteland of in steden.

Tot slot moet deze mogelijke actie geïntegreerd worden in overeenstemming met de lokale ontwikkelingsaanpak die via de andere onderdelen van deze strategie wordt gestimuleerd (geografische spreiding en ontwikkelingsplan) en met het basisbeleid van de regering dat zich op dit moment richt op de ordening en ontwikkeling van het land op basis van de kleinere waterlopen en de stroomgebieden.

b) Integratieproces van Centraal-Amerika

Deze doelstelling vormt economisch en politiek gezien een sleutelfactor voor de toekomst van El Salvador. De toekomstige maatregelen van de Commissie zouden hiermee rekening moeten houden en zouden deze integratie moeten bevorderen. Een van de toekomstige richtsnoeren voor samenwerking met dit land en de andere Centraal-Amerikaanse landen is juist ook om van deze integratie een horizontale prioriteit en een factor van belang te maken. De volgende drie maatregelen worden als prioritair voor de regio beschouwd:

- steun voor economische integratie en de uitvoering van gemeenschappelijk beleid,
- consolidering van Centraal-Amerika als institutie en van het functioneren als zodanig,
- versterking van de rol van de burgermaatschappij in het integratieproces.

Deze acties moeten zijn afgestemd op het regionale strategiedocument voor Centraal-Amerika en vormen de nationale prioriteiten van de regionale initiatieven.

5.4. Operationele criteria

De Commissie zal zich in alle fasen van identificatie en formulering tot en met implementatie van de programma's laten leiden door de volgende operationele criteria:

- **nadruk op een kwalitatief goede identificatie en formulering van de programma's**, met een betere coördinatie met de lidstaten en andere geldgevers (zo mogelijk met inbegrip van gezamenlijke missies, gezamenlijke programma's, interactie met andere donoren bij de sectorgerichte toetsing en formulering van nieuwe programma's) en met een grotere participatie van de delegatie dankzij het decentralisatieproces dat sinds 2002 van toepassing is op de delegatie in Managua;
- nadruk op **sectorspecifieke programma's** in plaats van individuele projecten en het formuleren van strategische kernthema's, zo mogelijk op basis van sectorgericht onderzoek waaruit de toegevoegde waarde van de steun van de Commissie naar voren komt. Tegelijkertijd dient als algemene voorwaarde gesteld te worden dat deze programma's worden gedragen door een adequaat nationaal sectorbeleid, zodat tevens zoveel mogelijk duurzame acties uitgevoerd kunnen worden;
- zonnodig, wanneer de omvang van de financiering van de Commissie dit rechtvaardigt, streven naar **medefinanciering**, eventueel via begrotingssteun en/of gezamenlijke financieringsinstrumenten met andere donoren.

5.5. Andere begrotingslijnen en andere middelen

Dit hoofdstuk heeft betrekking op een aantal acties die de strategische doelstellingen van het onderhavige document aanvullen en betrekking hebben op acties in het kader van andere begrotingslijnen:

- acties op het gebied van milieubehoud en –beheer,
- acties op het gebied van HIV/aids;
- acties gericht op conflictpreventie;
- acties op het gebied van antipersoneelmijnen,
- acties in het kader van het kaderprogramma voor R&D;
- voedselhulp en voedselzekerheid,
- rechtspraak en binnenlandse zaken,
- begrotingslijn verdoovende middelen,
- ECHO, humanitaire noodhulp, voorkoming van en voorzorg tegen natuurrampen,
- mensenrechten en democratisering;
- gedecentraliseerde samenwerking.

De vermelde begrotingslijnen komen overeen met specifieke doelstellingen met afwijkende programmeringsmethoden. Bij de vaststelling van de prioriteiten voor de

afzonderlijke begrotingslijnen moet rekening gehouden worden met de in het onderhavige document vastgestelde strategische lijnen teneinde deze te versterken. In het geval van El Salvador kan de samenhang tussen de acties eveneens worden gestimuleerd door een lijst geografische prioriteiten (zones of regio's) die is opgesteld in het kader van het prioritaire werkgebied decentralisatie en integrale ontwikkeling op lokaal niveau. Bovendien kan overwogen worden de inhoud van de verschillende programma's/projecten te coördineren via: eventuele missies voor gezamenlijke programmering, voorafgaande coördinatie tussen de diensten van de Europese Commissie (in Brussel en lokaal) in de verschillende fasen.

5.6. Samenhang met het beleid van de EU (Policy Mix)

De belangrijkste beleidslijnen van de Europese Commissie die van invloed zijn op onze betrekkingen met El Salvador, inclusief de betrekkingen op regionaal niveau, zijn: handel en ontwikkeling, gemeenschappelijk landbouwbeleid, sanitair en fytosanitair beheer/consumentenbescherming, interne markt, mededingingsbeleid, R&D-beleid, milieubeleid, conflictpreventie, rechtspraak en binnenlandse zaken, informatiemaatschappij. In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de onderhavige strategie is afgestemd op genoemd beleid van de Commissie. De aandacht wordt echter gevestigd op een aantal kwesties met betrekking tot bepaalde implementatieaspecten, zoals:

- het SAP-onderdeel verdovende middelen, dat gezien de beperkte duur langetermijninvesteringen in de betrokken gebieden belemmert,
- sanitaire en fytosanitaire controles;
- door in het buitenland woonachtige Salvadoranen overgemaakte gelden zijn van zeer groot belang voor het macro-economisch evenwicht. Het immigratiebeleid van de EU zou een probleem kunnen worden als de EU een bestemming zou gaan vormen voor toekomstige emigranten.

Een beschrijving van de belangrijkste conclusies op dit gebied en van andere communautaire beleidslijnen is te vinden in bijlage 9.

5.7. Complementariteit met de lidstaten van de EU en met andere donoren en internationale instellingen

Een aantal aspecten wijst erop dat de coördinatie/complementariteit tussen de donoren een beslissende factor zal vormen voor toekomstige samenwerking met El Salvador. Deze aspecten zijn: de convergentie van de strategieën (vooral op het terrein **lokale ontwikkeling**, maar ook bij **steun aan de particuliere sector**), het bestaan van samenwerkingssectoren waarbij veel andere landen betrokken zijn (vooral de wederopbouwprogramma's na de orkaan Mitch en de aardbevingen) en de geringe afmetingen van het land. Een strakkere coördinatie is dus vereist tussen de landen van de EU (bijvoorbeeld **GTZ, AECI**), de internationale geldgevers (**vooral de IDB en het UNDP**) en de Europese Commissie, vooral door meer betrokkenheid en contact op lokaal niveau vanaf de identificatiefase. In dit kader behoort de coördinatie ter plekke met de verschillende donoren tot de taken van de identificatiemissies van de communautaire programma's. Bovendien is een grotere **aanwezigheid van de EC** gewenst **in het kader van de bestaande coördinatie-instrumenten in El Salvador**, zoals het netwerk van ontwikkelingswerkers voor lokale ontwikkeling - RECODEL - waaraan onder andere wordt deelgenomen door de GTZ, USAID, de IDB en het UNDP, of anderen. Daarnaast zouden de Commissie en El Salvador meer moeten steunen op de nationale coördinator voor samenwerking, die bij de tussen beide partijen gesloten kaderovereenkomst is aangesteld. Door de opening van een technisch bureau van de Commissie in San Salvador kunnen de verschillende activiteiten van meer nabij worden gevolgd en kan een nauwere coördinatie plaatsvinden met de geldgevers.

6. INDICATIEF MEERJARENPROGRAMMA

De onderhavige strategie zal jaarlijks worden aangepast, wat zijn weerslag zal hebben op de sectorgerichte indicatoren en wellicht ook op het indicatieve programma en de begrotingsmiddelen. Dit proces zal worden uitgevoerd op basis van overleg met de lidstaten en met de autoriteiten van El Salvador en de burgermaatschappij, een en ander volgens de geldende procedures.

6.1. Financiële instrumenten

De belangrijkste communautaire financieringsinstrumenten voor de uitvoering van de onderhavige strategie zijn de volgende begrotingslijnen:

- de financiële en technische samenwerking en economische samenwerking waarvoor volgens het memorandum van overeenstemming een pakket van 60 miljoen euro voor 2000-2006 beschikbaar is,
- andere begrotingslijnen voor specifieke sectoren zoals bijvoorbeeld gedecentraliseerde samenwerking, milieubescherming, voedselhulp enz.

Met de implementatie van reeds lopende programma's (PRRAC, binationaal programma Honduras-El Salvador enz.) wordt eveneens gewerkt aan het bereiken van de in het onderhavige document vastgestelde samenwerkingsdoelstellingen.

6.2. Samenwerkingsprioriteiten

6.2.1. Consolidering en modernisering van de staat, goed bestuur

Doelstelling 1: versterking van het decentralisatieproces en de autonomie van de lokale overheidsorganen, om ervoor te zorgen dat de investeringen in de openbare dienstverlening meer vrucht afwerpen en de burgers en de burgermaatschappij op grotere schaal participeren.

Actiegebieden rijksoverheid

- Invulling en **versterking van het nationale wettelijke en administratieve kader** voor lokale autonomie (bijvoorbeeld formulering van de bevoegdheden en diensten op lokaal niveau, procedures en methoden voor de toedeling van financiële middelen enz.) en **planning van het sectorgerichte beleid** in verband met de decentralisatie en de lokale ontwikkeling (gezondheidszorg, onderwijs, milieu enz.).
- **Versterking van de instrumenten** bestemd voor de planning en het beheer van het overheidsbeleid **voor decentralisatie** (integratie van de verschillende strategische en planningsinstrumenten (bijvoorbeeld Plan de Nación, plan voor ruimtelijke ordening, lokale ontwikkelingsstrategie van het Sociale investeringsfonds voor lokale ontwikkeling (FISDL) enz.)); versterking van het nationaal systeem voor de statistiek, vooral ten aanzien van de menselijke en regionale ontwikkeling; technische bijstand voor volkstellingen.

Actiegebieden op lokaal niveau

- Formulering van **experimentele programma's voor de institutionele versterking van lokale**/regionale betrokkenen en van de instellingen/betrokkenen die op lokaal niveau verantwoordelijk zijn voor overheidsdiensten (het accent zal hierbij liggen op voorzieningen op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, waterbeheer, afvalverwerking, bescherming van achtergestelde groepen en veiligheid van de burgers).
- **Formulering van methoden voor participatie** van organisaties en sectoren van de burgermaatschappij op departementaal en lokaal niveau.

- Bevordering van de **uitwisseling van ervaringen** en het oprichten van informatienetwerken tussen de gemeenten.

Grotere deelname van vrouwen aan de besluitvorming op lokaal niveau is een van de specifieke doelstellingen van deze prioriteit. De resultaten van de in het kader van deze samenwerkingsprioriteit geformuleerde acties zullen worden aangevuld door lokale investerings- en opleidingsmaatregelen in het kader van de prioriteit lokale ontwikkeling.

Voorwaarden en andere bepalingen

De doelstellingen van dit programma zijn alleen te halen als de regering van El Salvador op basis van de huidige wetgeving haar **decentralisatiebeleid** voortzet. Dit betekent dat er een betere coördinatie moet komen tussen het centrale en het regionale/gemeentelijke bestuursniveau, dat de instellingen die verantwoordelijk zijn voor de decentralisatie versterkt worden en dat het delegeren van taken aan gemeenten gestimuleerd wordt. Voor de EG ligt de nadruk in het bijzonder op de noodzaak om bij de diverse voorgestelde initiatieven meer in partnerschap met en met deelname van de burgerorganisaties te werken, ook bij het bepalen van het 'beleidskader.' Anderzijds zullen ook de gemeenten moeten laten zien dat zij bereid zijn de verantwoordelijkheid voor het leveren van gemeentelijke diensten van goede kwaliteit op zich te nemen en hiertoe samen te werken met lokale burgerorganisaties en particuliere betrokkenen. Een andere essentiële factor is dat voldoende begrotingsmiddelen worden toegekend.

Indicatoren: de meest geschikte indicatoren zullen worden vastgesteld tijdens de voorbereiding van de programma's, bijvoorbeeld: het percentage van de overheidsbegroting dat wordt bestemd voor de gemeenten, geïnstitutionaliseerde instrumenten voor inspraak van de burgers in gezamenlijke besluitvorming enz.

Doelstelling 2: bestrijden van de gevolgen van het gewapende conflict die zichtbaar zijn in een hoog misdadacijfer en ernstige openbare onveiligheid.

Actiegebieden

De globale doelstelling van deze actie is het terugdringen van de jeugdcriminaliteit en de verbetering van de veiligheid van de burgers in de steden waar het grootste deel van de bevolking woont, door het aantal minderjarige criminelen met 50% terug te dringen. De specifieke doelstelling is uitbreiding en kwaliteitsverbetering van de bestaande scholing, opleiding en werkgelegenheid, zowel bij de betreffende instellingen als in de gemeenten, waardoor 50.000 jongeren tussen de 10 en 25 jaar in een risicosituatie in de hoofdstad San Salvador de kans krijgen op persoonlijke ontplooiing en sociale integratie. Een programma voor de preventie en de uitroeiing van de jeugdcriminaliteit is in december 2001 met een reeks indicatoren en met voorwaarden voor de uitvoering van dit initiatief door het ALA-Comité goedgekeurd.

6.2.2. Integrale duurzame lokale ontwikkeling

Doelstelling: bevordering van de integrale en duurzame sociale en economische ontwikkeling in het land, vooral in de armste gebieden, via een groter aanbod van sociale voorzieningen en economische activiteit op lokaal niveau.

Acties: voor deze prioriteit staat het volgende op het programma.

- Formulering van en steun voor **programma's voor investeringen in de infrastructuur en de sociale diensten en in de economische infrastructuur**, waarbij de binnen de sectoren en de lokale en regionale overheden verantwoordelijke personen en instanties daadwerkelijk betrokken zijn:

- sociale sector (voornamelijk water- en afvalbeheer, gezondheidszorg en onderwijs),
 - lokale economische infrastructuur (bijvoorbeeld openbare markten, busstations en slachthuizen); lokale economische dienstverlening ter bevordering van de omschakeling en de ontwikkeling van de landbouwsector en de kleine en zeer kleine ondernemingen.
- Formulering van en steun voor **programma's gericht op capaciteitsopbouw en deskundigheidsvergroting bij de gemeenten en lokale betrokkenen**, waarbij de nadruk ligt op **de lokale deskundigheid in verband met een goed milieubeheer en de vermindering van de kwetsbaarheid voor natuurrampen**.
 - Formulering van **en steun voor het beheer van de plannen voor integrale duurzame lokale ontwikkeling** op basis van een daadwerkelijke participatie van de verschillende betrokkenen. In dit kader zal ook veel aandacht worden besteed aan maatregelen om de bevolking te informeren over het belang van een rationeel gebruik en het behoud van de natuurlijke rijkdommen.

De acties worden geconcentreerd in duidelijk afgebakende geografische regio's van voldoende omvang (ten minste een departement) om zo een minimale efficiency van de maatregel op lokaal niveau te kunnen garanderen en het effect hiervan zo goed mogelijk te kunnen evalueren. Deze regio's moeten worden aangewezen aan de hand van de regeringsstrategie en de eerdere ervaringen van de Europese Commissie waarvan een nuttig gebruik gemaakt kan worden. Tegelijkertijd zijn passende methoden nodig om de communautaire financiële middelen te kanaliseren, te beheren en technisch te ondersteunen via een instrument of een nationaal fonds, zoals bijvoorbeeld het Sociale investeringsfonds voor lokale ontwikkeling (FISDL).

Gezien de aard van de maatregelen op dit gebied kan directe samenwerking overwogen worden met andere ministeries en sectorale instanties (bijvoorbeeld: gezondheidszorg, onderwijs, milieu en economie) evenals met burgerorganisaties (particuliere sector, NGO's), zowel bij de planning als bij de uitvoering van de maatregelen. De verschillende op lokaal niveau opgestelde ontwikkelings- en investeringsplannen dienen met name aan te sluiten bij het door de centrale overheid geformuleerde sectorbeleid en de sectorindeling, vooral **op het gebied van de duurzame ontwikkeling, een goed milieubeheer en de bestrijding van de kwetsbaarheid voor natuurrampen**.

Daarnaast moet ervoor gezorgd worden dat de onder de huidige strategie vallende acties een aanvulling vormen op de nu lopende programma's, met name de hulp voor de wederopbouw in het kader van het regionale programma voor wederopbouw in Centraal-Amerika na de orkaan Mitch (gezondheidszorg, onderwijs, milieubescherming) en de initiatieven van na de aardbeving, alsook andere belangrijke lokale ontwikkelingsprogramma 's die op dit moment worden uitgevoerd (bijvoorbeeld San Vicente Productivo, het binationale programma El Salvador-Honduras). In dit kader zou het goed zijn de toekomstige steun zo in te richten dat er een verband ontstaat tussen wederopbouw en duurzame ontwikkeling door systematisch maatregelen voor het verminderen van de kwetsbaarheid en het voorkomen van natuurrampen in de programma's op te nemen.

Indicatoren

De onderdelen versterking van de capaciteit en lokale investeringen zullen worden uitgevoerd onder voorwaarden die tijdens de voorbereiding van de programma's in onderling overleg worden vastgesteld maar die in ieder geval direct verband houden met het terugdringen van (met name de extreme) armoede: percentage van de overheidsbegroting bestemd voor lokale investeringen; geringere gemiddelde afstand tot de basisdiensten; burgers zijn rechtstreeks betrokken bij de implementatie van plannen

op gemeentelijk niveau, met inbegrip van begrotingsbehandelingen en andere financiële beslissingen; gemeenten beschikken over doeltreffende technische/planningafdelingen voor de uitvoering van de plannen en voorstellen komen tot stand via een open inspraakprocedure.

Voorwaarden en andere bepalingen: het decentralisatieproces moet worden voortgezet (overheid, burgermaatschappij); er moeten voldoende begrotingsmiddelen worden toegekend.

6.2.3. *Evenwichtige duurzame groei van de economie en de werkgelegenheid*

Doelstelling 1: bevorderen van de omstandigheden waaronder de concurrentiepositie en de productiviteit van het bedrijfsleven in El Salvador duurzaam verbeterd kan worden, vooral op het lokale niveau onder de zeer kleine en kleine ondernemingen.

In dit kader is onderzoek nodig naar maatregelen op de volgende gebieden:

- verbetering van de handel, de export, de kwaliteit, het beheer van ondernemingen en zeer kleine ondernemingen, door het accent te leggen op producten met een grotere toegevoegde waarde, verbetering van de productiviteit en aandacht voor onder andere technologie en innovatie,
- versterking van het aanbod aan financiële en niet-financiële diensten aan het bedrijfsleven (opleiding, technische bijstand),
- versterking van de instellingen en netwerken voor ondersteuning van zeer kleine en kleine ondernemingen (onderlinge hulporganisaties, beroepsorganisaties, technische centra, groepen van ondernemingen enz.), zodat internationale samenwerking en partnerschappen tussen ondernemingen in het MKB gestimuleerd worden en informatie, financiële en technologische middelen en de nieuwe markten beter toegankelijk worden.

Tegen deze achtergrond kan het de moeite waard zijn het scheppen van extra financiële stromen naast de communautaire middelen te stimuleren door methoden te bedenken en toe te passen op basis waarvan de door in het buitenland woonachtige Salvadoranen overgemaakte gelden ten gunste van zeer kleine en kleine ondernemingen kunnen worden aangewend voor productieve activiteiten. In aanmerking te nemen criteria zijn bijvoorbeeld de bevordering van de toegankelijkheid van diensten voor de meest achtergestelde ondernemingen – en voor vrouwelijke ondernemingsdirecteuren – de uitwisseling van ervaringen, de verbreiding van succesvolle werkmethoden en technische kennis.

Doelstelling 2: versterking van de positie van El Salvador op de internationale markten (EU en Centraal-Amerika) door de economische betrekkingen van de particuliere sector te intensiveren en te bevorderen.

De Europese Commissie zal El Salvador met name steunen in zijn streven de eigen institutionele, juridische en regelgevende capaciteit op aan de handel gerelateerde gebieden uit te breiden, met name via technische bijstand voor capaciteitsvergroting op het gebied van handelsbevordering (vereenvoudiging, harmonisatie en automatisering van import-, export- en doorvoerprocedures), verbetering van het beleidskader voor de binnenlandse concurrentie, bijstand bij de analyse van prioriteiten en behoeften op het gebied van tarieven en andere belemmeringen, en steun voor de verdere ontwikkeling van de regels voor directe buitenlandse investeringen in El Salvador (verbetering van het vermogen om directe buitenlandse investeringen aan te trekken en hiervan te profiteren, menselijke en institutionele ontwikkeling). El Salvador wil ook beter in staat zijn deel te nemen aan multilaterale onderhandelingen in het vooruitzicht van de

ontwikkelingsagenda die tijdens de ministeriële WTO-conferentie in Doha (2001) bekend is gemaakt, een streven dat door de Europese Commissie wordt ondersteund.

- Indicatoren: BBP, groei en verdeling van de werkgelegenheid, omvang en samenstelling van de export van niet traditionele producten op de lokale, nationale of internationale markt, cijfers over het ontstaan en verdwijnen van ondernemingen per sector en regio.
- Kwaliteit van het productaanbod. Deel van de door Salvadoranen in het buitenland overgemaakte gelden dat geïnvesteerd wordt in lokale programma's/activiteiten.
- Verandering in de EU-aanwezigheid op het gebied van export en investeringen in El Salvador.

De meest geschikte indicatoren zullen worden vastgesteld op basis van een diepgaander onderzoek. Ten aanzien van het regeringsbeleid: stabiel macro-economisch beleid, steun voor het beleid gericht op de stimulering van kleine en middelgrote ondernemingen.

6.3. Horizontale en thematische prioriteiten

Bij de samenwerking tussen beide partijen zou uitgegaan moeten worden van een brede participatie vanuit de burgermaatschappij en van de volgende principes: sociale gelijkheid (met inbegrip van de gelijkheid van mannen en vrouwen), ruimte voor minderheden en voor de verschillende culturen en een duurzaam milieubeheer. Ook zal in het kader van de communautaire samenwerking steun geboden worden voor de regionale integratie in Centraal-Amerika.

Gelijke kansen: bij alle maatregelen in het kader van deze strategie moet rekening gehouden worden met het feit dat het voor de bestrijding van de armoede nodig is dat mannen en vrouwen gelijkelijk participeren en dat de inheemse bevolking meer van de maatregelen profiteert, zodat de vicieuze cirkel van uitsluiting en marginalisatie doorbroken kan worden.

Bescherming van het milieu, milieubeheer en bestrijding van de kwetsbaarheid: het voorkomen van en de voorzorg tegen natuurrampen, zowel in nationaal als bilateraal kader, zullen voor de communautaire samenwerking een prioriteit moeten vormen. Ook zal bij alle acties rekening gehouden moeten worden met de criteria voor de evaluatie van het effect en de duurzaamheid van het milieubeheer. Deze acties moeten afgestemd zijn op de milieubeleidsprioriteiten van de EC, evenals op het regionaal strategiedocument voor Centraal-Amerika en de toekomstige maatregelen in het kader van de strijd tegen de kwetsbaarheid die voor alle landen van Latijns-Amerika op het programma staan.

- Overige: decentralisatie, participatie van de burgermaatschappij, bevordering van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën.

Regionale integratie is de hoofdprioriteit in de regionale strategie van de Commissie voor Centraal-Amerika. Dit doel moet steeds voor ogen worden gehouden wanneer de nationale strategie, die op alle punten dient aan te sluiten bij de regionale strategie, ten uitvoer wordt gelegd.

6.4. Werkprogramma

Op basis van de huidige strategie ziet het werkprogramma er als volgt uit:

Prioritaire sectoren	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
----------------------	------	------	------	------	------	--------

1. Preventie en uitroeiing van de jeugdcriminaliteit	9,2					9,2 miljoen €
2. Consolidering en modernisering van de staat, steun voor decentralisatie				33		33 miljoen €
3. Programma voor integrale lokale ontwikkeling						
4. Steun voor de economie en de werkgelegenheid - Identificatie - Vastlegging			10			10 miljoen €
Niet-concentratiesectoren						
5. Milieu en armoedebestrijding	4,4				4	8,4 miljoen €
Regionale integratie						

- De activiteiten op het gebied van decentralisatie en lokale ontwikkeling zullen in principe in één project worden gebundeld.
- De projecten en de bijbehorende bedragen worden uiteindelijk geselecteerd op basis van uitvoerige identificatie- en voorbereidingswerkzaamheden van de Commissie. Het indicatieve werkprogramma is afhankelijk van de jaarlijks beschikbare begrotingsmiddelen van de Commissie.
- De onderhavige programmering heeft geen betrekking op de financiële middelen voorzien in het kader van het PRRAC voor El Salvador, dat echter ook zal bijdragen tot het bereiken van de in het onderhavige document vastgestelde doelstellingen.

7. BIJLAGEN

Bijlage 1 : El Salvador 'at a glance' (Bron : Wereldbank)

Bijlage 2 : Statistieken (Bron: Wereldbank)

Bijlage 3 : Handelsstatistieken (Bron: Eurostat)

Bijlage 3 bis : Handel met de EU (Bron: Eurostat)

Gebruik van het stelsel van algemene preferenties 1997-2000

Bijlage 4 : Statistieken (Bron: UNDP)

Bijlage 4 bis : Indicatoren gelijke kansen mannen en vrouwen (UNDP)

Bijlage 5 : Internationale hulp na de aardbevingen

Bijlage 6 : Hulp aan El Salvador 1995-1999 (OESO)

Bijlage 7 : Officiële ontwikkelingshulp aan El Salvador 1998-1999 (DAC-OESO)

Bijlage 8 : Prioriteiten van de EU-landen voor de hulp aan El Salvador

Bijlage 9 : Policy Mix

Bijlage 10 : Memorandum van overeenstemming (2001)

Bijlage 11 : Programma voor regionale wederopbouw van Centraal-Amerika (PRRAC)