

**GENERALDIREKTION EXTERNE POLITIKBEREICHE
FACHABTEILUNG**

**EINE NEUE POLITIK DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER EUROPÄISCHEN
UNION MIT LATEINAMERIKA**

AUSZUG AUS DER STUDIE

Zusammenfassung

In der vorliegenden Studie werden die Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit der EU mit Lateinamerika untersucht. Von besonderer Bedeutung sind dabei folgende Themen: i) Relevanz der Zusammenarbeit mit Ländern mit mittlerem Einkommen und insbesondere mit LAK-Staaten. ii) Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und LAK. iii) Ausrichtung des Prozesses der regionalen Integration auf die vielfältigen Gegebenheiten und Strategien der LAK-Länder. iv) Förderung der politischen Maßnahmen für den sozialen Zusammenhalt als eine der Achsen der Entwicklungszusammenarbeit der EU. vii) Ergänzungsstrategien zwischen der Entwicklungszusammenarbeit der EU und der Süd-Süd-Kooperation.

Diese Studie wurde vom Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

AUTOR(EN):

MORAZÁN, Pedro, (Project Director), Economist, SÜDWIND Institute, Deutschland

FIAPP, International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies, Madrid, Spanien

SANAHUJA, José Antonio, Professor of International Relations, Universidad Complutense de Madrid, Spanien

AYLLÓN, Bruno, Researcher (IUDC-UCM), Universidad Complutense de Madrid, Spanien

VERFASSTER:

Mario NEGRE, Jesper TVEVAD

Generaldirektion Externe Politikbereiche der Europäischen Union

Fachabteilung

WIB 06 M 051

rue Wiertz 60

B-1047 Brussels

Redaktionsassistentin: Györgyi MÁCSAI

SPRACHVERFASSUNG(EN)

Original: ES Übersetzung(en): FR DE EN

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Redaktionsschluss: 20 Dezember 2011.

© Europäisches Parlament, 2012

Gedruckt in Belgien

ISBN: 978-92-823-3719-6

Doi: 10.2861/75557

Diese Studie ist über das [Intranet](#) der Fachabteilung der Generaldirektion Externe Politikbereiche der Union abrufbar: [Regions and countries](#) oder [Policy Areas](#).

Darüber hinaus ist es über den Katalog der [Bibliothek](#) des Europäischen Parlaments erhältlich.

Kopien können per E-Mail unter folgender Adresse angefordert werden: poldep-expo@europarl.europa.eu

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung, außer für kommerzielle Zwecke, sind zugelassen, soweit sie mit Quellenangabe versehen und dem Herausgeber vorher angekündigt wurden. Ausserdem ist dem Herausgeber eine Kopie der Veröffentlichung zur Verfügung zu stellen.

TABLE OF CONTENTS

ABKÜRZUNGEN	4
1 ZUSAMMENFASSUNG	6
2 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	18

ABKÜRZUNGEN

AKP	Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean
AL INVEST	Rahmenprogramm für die industrielle Zusammenarbeit und die Investitionsförderung zugunsten der Länder in Lateinamerika
ALBA – TCP	Bolivarianische Allianz für die Völker unseres Amerika – Handelsvertrag der Völker
LAK	Lateinamerikanische und karibische Staaten
FTAA	Amerikanische Freihandelszone
ALOP	Lateinamerikanischer Verband für die Entwicklungsförderung
AMM	Hohe Behörde für Makroökonomie
ODA	Offizielle Entwicklungshilfe
GBS	Allgemeine Budgethilfe
SBS	Sektorspezifische Budgethilfe
BCIE	Zentralamerikanische Bank für wirtschaftliche Integration
EIB	Europäische Investitionsbank
IDB	Interamerikanische Entwicklungsbank
DEZA	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit der OECD
CAF	Andine Finanzkorporation
CAN	Andengemeinschaft
Caricom	Karibische Gemeinschaft
CCDT	Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung
CDS	Südamerikanischer Verteidigungsrat
EK	Europäische Kommission
CELAC	Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten
CEPAL	Wirtschaftsausschuss für Lateinamerika und die Karibik
CESCAN	Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in der Andengemeinschaft
PCD	Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung
CSN	Südamerikanische Staatengemeinschaft
SSK	Süd-Süd-Kooperation
TCDC	Technische Kooperation zwischen Entwicklungsländern
DCI/ALA	Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit/Asien und Lateinamerika
CSP	Länderstrategiepapiere/Country Strategy Paper
RSP	Regionalstrategiepapiere/Regional Strategy Paper
PE	Paris-Erklärung
EACES	Strategie zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Andengemeinschaft
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
MS	Mitgliedstaaten der Europäischen Union
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
ERP	Strategien zur Verminderung der Armut
EAFL	Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
FIIAPP	Iberoamerikanisch-internationale Stiftung für öffentliche Verwaltung und Politik
FLACSO	Lateinamerikanische Fakultät für Sozialwissenschaften
IWF	Internationaler Währungsfonds
FOCEM	Fonds für die strukturelle Konvergenz des Mercosur
FSAP	Aktionsplan für Finanzdienstleistungen
GRUCA	Gruppe der diplomatischen Vertretung Zentralamerikas in der EU

HIPC	Hoch verschuldete arme Länder
DCI	Instrument für Entwicklungszusammenarbeit
IED	Ausländische Direktinvestition
IIRSA	Initiative zur Integration der südamerikanischen Infrastruktur
IPA	Instrument der Heranführungshilfe
LAIF	Investitionsfazilität für Lateinamerika (Spanisch: MIAL)
OMK	Offene Methode der Koordinierung
Mercosur	Südlicher Gemeinsamer Markt
MFR	Mehrfähriger Finanzrahmen
MIAL	Investitionsfazilität für Lateinamerika
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
MDG	Millenniums-Entwicklungsziele
OEA	Organisation amerikanischer Staaten
OIT	Internationale Arbeitsorganisation/International Labour Organisation (ILO)
WTO	Welthandelsorganisation
NRO	Nichtregierungsorganisation
UN	Vereinte Nationen
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
EP	Europäisches Parlament
BIP	Bruttoinlandsprodukt
PIDS	Integrierter Plan zur sozialen Entwicklung
NRP	Nationales Richtprogramm
RRP	Regionales Richtprogramm
LDC	Weniger entwickelte Länder
UNDP	Entwicklungsprogramm der UN
LIC	Länder mit niedrigem Einkommen
MIC	Länder mit mittlerem Einkommen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
RED	Richtlinie über erneuerbare Energie
BNE	Bruttonationaleinkommen
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
SICA	System der Zentralamerikanischen Integration
SIEPAC	Elektrisches Verbundsystem für Zentralamerika
SMR	Regionales Währungssystem
APS	Allgemeines Präferenzsystem
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
EU	Europäische Union
UNASUR	Union Südamerikanischer Nationen
UNIFEM	Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen
URB-AL	Programm zur Zusammenarbeit der Europäischen Union mit Lateinamerika

1 ZUSAMMENFASSUNG

Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union im Kontext der biregionalen Beziehungen

Aus politischer Sicht stellt das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 den wichtigsten Meilenstein der Europäischen Union als eigenständiger Akteur auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit dar. Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit ist nach Artikel 208 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) „die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut“. Angesichts ihrer hohen Armutsquoten sollten die LAK-Länder eine Priorität der europäischen ODA darstellen. Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik weist jedoch darauf hin, dass die ODA vorrangig die „am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und andere Länder mit niedrigem Einkommen (LIC) im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung“ unterstützt. Auf der anderen Seite werden in Absatz 61 des Konsenses Perspektiven eröffnet, die für die meisten LAK-Länder von größter Relevanz sind: *„61. Ebenso wichtig für die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) bleibt die Unterstützung der Länder mit mittlerem Einkommen. Viele Länder mit mittlerem Einkommen kennen die gleichen Schwierigkeiten wie die Länder mit niedrigem Einkommen.“*

Aus institutioneller Sicht bedeutet der EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung von 2007 eine weitere Konsolidierung der einheitlichen Politik über die internationale Zusammenarbeit. Beide Instrumente wirken sich unmittelbar auf den biregionalen Prozess EU-LAK aus, da sie de facto eine stärkere Fokussierung der ODA auf wenige Länder und auf verwandte Sektoren und Themen fordern (Freres, 2011). Mit dem Vertrag von Lissabon finden außerdem institutionelle Veränderungen statt, die kurzfristig die Entwicklung der ODA mit den LAK-Ländern entscheidend beeinflussen werden. Einigen Beobachtern zufolge könnten die LAK-Länder im Zuge der Unterbringung der heutigen Direktion für Lateinamerika in einer Panamerikanischen Direktion im EAD bei der Entwicklungszusammenarbeit der EU stark an Relevanz einbüßen (siehe Freres, 2011; Sanahuja, 2010d).

Die Fokussierung der ODA auf LIC hat Reaktionen und Beschwerden in den LAK-Ländern hervorgerufen. Nach Meinung der Generalsekretärin der CEPAL wäre es notwendig, „die Kategorie mittlere Einkommen – die den meisten lateinamerikanischen Ländern zugeordnet wird – als Kriterium für die Zuweisung von öffentlicher Entwicklungshilfe neu zu denken ...“. Dabei muss erwähnt werden, dass die Kommission versucht hat, ihre Kooperationsprogramme mithilfe des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik und des EU-Verhaltenskodex auf die Vielfalt Lateinamerikas auszurichten und Vorschläge für die Zukunft zu unterbreiten. Die Abwesenheit eines oder mehrerer eindeutiger Gesprächspartner auf der LAK-Seite hat aber die Formulierung gemeinschaftlicher Ziele für diesen Pfeiler der ODA erschwert.

Überprüfung der Kooperationsinstrumente – die neuen Finanzierungsmechanismen

Die Förderung des sozialen Zusammenhalts sowie der regionalen Integration wurden beim Wiener EU-LAK-Gipfel von 2006 als vorrangige Ziele für den aktuellen Fünfjahreszeitraum hervorgehoben. Darüber hinaus nennt das DCI die Staatsführung, die Hochschulbildung und die nachhaltige Entwicklung als weitere Themengebiete. Zwar definiert das DCI spezifische geografische Gebiete und Ziele anhand der allgemeinen Ziele der europäischen Zusammenarbeit. Doch anschließend muss die Diskrepanz zwischen der einseitigen Festlegung gemäß EU-Normen und -Instrumenten (DCI und CDT) und den biregionalen EU-LAK-Gipfeln (Sanahuja, 2010d) überbrückt werden. Nicht selten stellen die Gipfel die bereits in den gemeinschaftlichen Instrumenten formulierten Maßnahmen infrage.

Für den Zeitraum 2007-2013 hatte die Programmierung als internationalen Rahmen die Gemeinsame Erklärung des „Europäischen Konsenses“ von 2005 bezüglich der MDG und die Erklärung des Wien-Gipfels von 2006, wobei drei vorrangige Bereiche der Strategischen Partnerschaft definiert wurden: Multilateralismus, sozialer Zusammenhalt und regionale Integration. Die Prioritäten basieren außerdem auf der Kombination verschiedener Instrumente (7 große thematische Programme sowie die nationale und regionale Programmierung). Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) sind für die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas von wesentlicher Relevanz. Die ODA befindet sich in der Finanziellen Vorausschau unter Titel 4: Externe Politikbereiche. Entscheidungen über wichtige Aspekte wie Beträge, Sektoren und Inhalte der Instrumente werden angesichts der prekären Finanzlage der Mitgliedstaaten – welche sich auch auf die Situation der Union insgesamt auswirkt – Gegenstand schwieriger Gespräche sein. Die Kommission schlägt vor, die Mittel für die Kooperationsinstrumente – insbesondere für geografische Programme wie das in dieser Studie behandelte – um 88,5 Millionen EUR zu kürzen.

Die letzten Übereinkommen zeigten eine klare Tendenz zur Stärkung von Hilfsprogrammen im Rahmen der Strategien zur Verminderung der Armut. Dies gilt für Bolivien, Honduras, Nicaragua und Guyana. Äußerst wichtig sind auch die allgemeine Budgethilfe (GBS) und die sektorspezifische Budgethilfe (SBS). Die auf Programmen basierende Hilfe stellt über 5 % der Beihilfen für die LAK dar. Dies ist darauf zurückzuführen, dass diese Region im Vergleich zu Afrika südlich der Sahara eine höhere Aufnahmefähigkeit besitzt. Die Länderstrategiepapiere (CSP) und die Regionalstrategiepapiere (RSP) sind aus unserer Sicht der geeignetste Startpunkt für eine horizontale Zusammenarbeit. Beide Instrumente entstehen im Rahmen eines Dialogprozesses mit den nationalen Regierungen der jeweiligen Empfängerländer sowie mit anderen relevanten Akteuren. In ihnen werden die spezifischen Ziele und die Interventionssektoren der EU-Zusammenarbeit festgelegt. Bisher wurden sie jedoch nicht ausreichend auf die Anforderungen der Zivilgesellschaft zugeschnitten.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union mit Lateinamerika im Kontext der Wirtschaftskrise

2002 beschloss die EU, eine gemeinsame Anhebung der ODA zu unterstützen. Die Beschlüsse wurden 2005 vom Europäischen Rat erweitert und ratifiziert. Das „Entwicklungspaket“ der EG (der Zwölfpunkte-Aktionsplan und der Fortschrittsbericht von 2010) wurde im April 2010 inmitten der Wirtschaftskrise verabschiedet. Allerdings wurden die ehrgeizigen Ziele der Kommission in den Schlussfolgerungen des Rats vom 14. Juni 2010 gedämpft, welche als Grundlage für die offizielle Stellung der EU beim UN-Gipfel über MDG im September desselben Jahres in New York dienten (Morazán/Koch, 2011).

Im diesjährigen Bericht der EK wird eingeräumt, dass negative Wachstumsraten in der EU als Folge der Wirtschaftskrise und die von den Mitgliedstaaten beschlossenen Ausgabenkürzungen zu einer Reduzierung der ODA geführt haben. All diese Faktoren führen zu einer negativen Tendenz bei der Einhaltung der MDG. Was ist aus der anspruchsvollen Agenda des Konsenses in den ersten fünf Jahren geworden? Aus quantitativer Sicht ist die Bilanz sozusagen negativ. 2010 haben die EU-Mitgliedstaaten mit knapp 0,42 % der ODA/BNE das Zwischenziel von 0,56 % verfehlt. Vorbehaltlich einer außergewöhnlich positiven Entwicklung, für die es allerdings zurzeit keine Anzeichen gibt, wird die EU das Ziel von 0,7 % bis 2015 nicht erreichen können. Die Risiken einer erheblichen Senkung der ODA für die LAK-Länder sind sehr groß und wurden im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Krisen in Nordafrika zusätzlich verschärft.

Der Zwölfpunkte-Aktionsplan der EU und die LAK

Im ersten Moment wurde als logische Konsequenz vorgesehen, dass der Zwölfpunkte-Aktionsplan vom April 2010 die Grundlage für den EU-LAK-Gipfel von 2010 bilden sollte. Die ODA-Hilfen für die Region lagen jedoch nicht über der Grenze von jährlich 350 Millionen Euro, und die Zahlungen in den letzten drei Jahre betrugen um die 300 Millionen Euro. Werden die bilateralen Hilfen der Mitgliedstaaten hinzugerechnet, kann die EU als erster Kooperationspartner der LAK angesehen werden. Aber das relative Gewicht der europäischen ODA für die Erreichung der MDG in den LAK-Ländern ist nicht rein quantitativer Natur. Es ist allgemein bekannt, dass die MIC der LAK eine Herausforderung der MDG-Agenda darstellen – gerade weil in ihnen die Mehrheit der Armen lebt und die erhofften Ergebnisse Kooperationsprozesse erfordern, die komplexer als die herkömmlichen ODA-Instrumente sind. Zudem ist das Anwendungspotenzial vieler der zurzeit ins Gespräch gebrachten innovativen Instrumente in den LAK-Ländern sehr groß.

Anstelle eines plötzlichen Wegfalls der ODA benötigen die LAK-Staaten unterschiedliche Ansätze bei den drei Pfeilern der Strategischen Partnerschaft, sodass das Ziel der Armutsreduzierung im Interesse beider Regionen erreicht werden kann. Dafür muss die EU die zusätzlichen strategischen Felder für die Einhaltung der MDG mit einer neuen Entwicklungspolitik anerkennen.

Die Herausforderungen der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung und die MDG/AAA

Mit dem Vertrag von Lissabon erhält die Politikkohärenz in der EU-Außenpolitik eine prominentere Rolle, indem sie zur rechtlichen Anforderung sowohl für die Hohe Vertreterin als auch für die Kommission erhoben wird. Der Konsens unterstreicht, dass das Eintreten für die „Förderung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ (PCD) nicht allein eine wesentliche politische Verpflichtung im Kontext der MDG ist, sondern auch eine juristische Grundlage im EG-Vertrag (Artikel 178) hat. In der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss heißt es: „Die EU-Politik in Bereichen wie Handel, Landwirtschaft, Fischerei, Ernährungssicherheit, Verkehr und Energie wirkt sich direkt auf die Fähigkeit der Entwicklungsländer aus, intern wirtschaftliches Wachstum zu schaffen, das die Grundlage für jeden nachhaltigen Fortschritt im Hinblick auf die MDG bildet“ (Europäische Kommission, 2005a). Die PCD ist auch ein Schlüsselinstrument dafür, dass die EU das MDG 8 erreichen kann. Das MDG 8 fördert die internationale Zusammenarbeit im Interesse der Entwicklung. Die Mitgliedschaft der EU und drei lateinamerikanischen Staaten (Mexiko, Brasilien und Argentinien) in den G20 kann eine Chance für eine Annäherung darstellen, sodass die PCD gemeinsam eingeführt werden könnte. Dass die lateinamerikanischen Länder darauf bestehen, den makroökonomischen Dialog zu vertiefen, ist ein Anzeichen für die bestehenden Sorgen. Die Einführung der LAIF kann daher als Fortschritt bei der Ausführung der PCD betrachtet werden. Trotz positiver Signale ist die Landwirtschaft ein Gebiet, auf dem sich die gemeinsame Realisierung der PCD zwischen der EU und den LAK-Staaten als sehr schwierig erweist.

Ein neues Paradigma der EU-Entwicklungshilfe und die Strategische Partnerschaft EU-LAK

Die EU formuliert das Paradigma eines „breitenwirksamen Wachstums“ im Grünbuch über die Entwicklungspolitik, das Anfang 2011 vorgestellt wurde. Die Botschaft des Grünbuchs könnte folgendermaßen zusammengefasst werden: „je mehr Wachstum, desto weniger Armut“. Allerdings kann die Wachstumselastizität der Armut in den unterschiedlichen Ländern und Regionen stark schwanken. Die vier Fragen des Grünbuchs betonen deshalb die Relevanz der

Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen: Klimawandel, Wirtschaftskrise und Unterernährung.

Die Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit der EU haben gezeigt, dass sich die Förderung des sozialen Zusammenhalts positiv auf die Durchführung von Maßnahmen auswirken kann, die zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen in den LAK-Empfängerländern führen. Somit könnte die Entwicklungszusammenarbeit bei der Einführung der unternehmerischen Sozialverantwortung förderlich sein. Eng verbunden mit den Themen Arbeitsstandards und Systeme der sozialen Sicherung ist die Gleichstellung der Geschlechter. Auch hierzu ist der Kommission die Einführung wirkungsvoller Instrumente gelungen.

Empfehlungen

Die Beseitigung der Armut als Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit der EU muss für die LAK-Länder beibehalten werden. Die Chance, die in der aktuellen europäischen Krise steckt, muss genutzt werden. Die Überprüfung und Anpassung des Stufenplans an die biregionalen Gipfel könnte einen ersten Schritt darstellen. Auch die Beschwerden der LAK-Länder über die Kohärenz der Landwirtschaftspolitik mit der ODA müssen beachtet werden. Die Verpflichtung der ODA gegenüber den MIC muss aufrechterhalten werden. Wünschenswert wäre es, die Aufgabenteilung zwischen den Mitgliedstaaten besser zu gestalten und die neu entstandenen Räume zu nutzen, um die ODA an die Veränderungen der LAK-Staaten anzupassen. Das MDG 8 muss ins Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den LAK-Staaten gerückt werden; dabei müssen die Bereiche für die Durchführung der neuen Strategie des „breitenwirksamen Wachstums“ in LAK ausgewählt werden. Mit diesen Änderungen könnten die Länderstrategiepapiere (CSP) und die Regionalstrategiepapiere (RSP) gestärkt werden.

Die Förderung des sozialen Zusammenhalts

Der Begriff „sozialer Zusammenhalt“ wurde entwickelt und in den Besitzstand der EU aufgenommen, wobei er mit dem „europäischen Sozialmodell“, das die soziale Komponente der Integration bewahren möchte, in Verbindung gebracht wird. Es handelt sich dabei um ein Schlüsselement des europäischen Integrationsprozesses sowie – nicht minder wichtig – um ein Identitätsmerkmal, das überall in der Welt als europäisch wahrgenommen wird (Sanahuja, 2010c). Im neuen Diskurs über die wirtschaftliche Entwicklung spielt der soziale Zusammenhalt eine zentrale Rolle.

Ungeachtet der hohen Wachstumsraten sowie einer größeren Robustheit gegenüber den Folgen der Finanzkrise gilt Lateinamerika nach wie vor als die Region mit den weltweit größten Ungleichheiten: Die oberen 20 % besitzen 57,1 % der Einkommen, während auf das untere Fünftel kaum 2,9 % des Reichtums zufällt (Inter-American Dialogue, 2009). Zu den vielfältigen sozialen Ungleichheiten müssen die territorialen hinzugerechnet werden, die in den LAK-Ländern auch bemerkenswert hoch sind. Sowohl das UNDP als auch die CEPAL richten ihre Aufmerksamkeit zunehmend auf die Debatte über die Rolle, die dem Staat bei der Beseitigung der Ungleichheiten und der damit verbundenen Förderung des sozialen Zusammenhalts zufallen kann.

Tatsächlich sieht die CEPAL den sozialen Zusammenhalt nicht lediglich als Ziel, sondern auch als Mittel zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung. Diese Sichtweise lässt sich im Motto der CEPAL zusammenfassen: „hay que crecer para igualar e igualar para crecer“ (Angleichen durch Wachsen und Wachsen durch Angleichen). Der CEPAL (2007) zufolge sind Chancen geben, Kompetenzen entwickeln und Schutz garantieren die drei großen Aspekte, die zum sozialen Zusammenhalt führen. Der Begriff

des sozialen Zusammenhalts hat einen starken normativen Charakter und wird deshalb als Richtschnur des öffentlichen Handelns angesehen: Der soziale Zusammenhalt ist ein positiver Zustand, den man nicht ohne Mühe erreicht. Das bedeutet, dass diese Sichtweise von Werten geprägt ist sowie insbesondere von einem Standpunkt – dem Standpunkt der Rechte. Dieser Prozess umfasst die Förderung von Abkommen – den sogenannten „Pactos para la Ciudadanía“ (Pakte für die Bürger, siehe FIIAPP, 2010) –, die den notwendigen politischen und normativen Wandel unterstützen, um strukturelle Hindernisse bei der Ausübung der Rechte zu beseitigen. Letzten Endes geht es darum, eine positive Dynamik in Gang zu setzen – die Maßnahmen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts schaffen Bürgersinn, und der Bürgersinn schafft sozialen Zusammenhalt.

Die Strategien zur Integration des sozialen Zusammenhalts in die politischen Initiativen lateinamerikanischer Regierungen können spürbar verbessert werden. Es geht darum, die Ziele des sozialen Zusammenhalts zu erreichen – die Bildung von Humankapital und die Errichtung von Sicherungssystemen mithilfe einer integrativen Sozialpolitik, die zur Überwindung der institutionellen Fragmentierung und der in vielen Ländern vorhandenen Zerwürfnissen führt.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union kann zu einem höheren sozialen Zusammenhalt in Lateinamerika beitragen. Die europäischen Kooperationsprogramme zur Förderung des sozialen Zusammenhalts wurden über zwei Wege aufgestellt: Auf der einen Seite gibt es die nationalen Programme der jeweiligen Länder, und auf der anderen die regionalen bzw. subregionalen Programme. Was die regionalen Programme angeht, wurde das bedeutendste von ihnen – EUROsociAL – auf Geheiß der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, Lateinamerikas und der Karibik im Mai 2004 aus der Taufe gehoben. In den bislang sechs Jahren seines Bestehens hat EUROsociAL dazu beigetragen, den Begriff des sozialen Zusammenhalts in den lateinamerikanischen Gesellschaften zu verbreiten und in konkrete Maßnahmen zur Stärkung der Institutionen sowie zur Förderung öffentlicher Programme umzusetzen. Zu den Erfolgen derartiger regionaler Programme zählt die ausgeprägte Fähigkeit zur Förderung der Bindungen zwischen den Institutionen beider Regionen, was über den Weg des Erfahrungsaustausches geschieht – eine Lernmethode, bei der man auf Augenhöhe kommuniziert.

Trotz unterschiedlicher Standpunkte und der Entfernung zwischen den Regionen setzt sich langsam die von beiden Seiten zunehmend geteilte Ansicht durch, dass sozialer Zusammenhalt ein Schlüsselfaktor für die Entwicklung und die Stabilität der Gesellschaften beider Regionen ist. Der soziale Zusammenhalt ist ein Grundelement des Dialogs zwischen der EU und Lateinamerika im Rahmen der „Strategischen Partnerschaft“ dieser beiden Regionen.

Inzwischen ist die Relevanz des Begriffs sozialer Zusammenhalt für die biregionalen Beziehungen so groß, dass das Thema im biregionalen Dialog des Forums EU-LAK über den sozialen Zusammenhalt – in dem die biregionalen Gipfel vorbereitet werden – institutionalisiert wurde. Ziel des Forums ist es, Standpunkte und Erfahrungen auf dem Gebiet der Förderung des sozialen Zusammenhalts auszutauschen.

Die Europäische Union und die Förderung des Regionalismus sowie der regionalen Integration in Lateinamerika

Die interregionale Strategie der EU wurde von den Institutionen der Gemeinschaft zwischen 1994 und 1995 entworfen. Deren Grundelemente haben – mit Anpassungen und neuen Definitionen – bis zum Gipfel von Madrid 2010 Bestand gehabt. Wie auch im Fall anderer außenpolitischer Maßnahmen rührt die Unterstützung der lateinamerikanischen Integration durch die EU aus einer – nicht immer harmonischen – Kombination aus Interessen (Wachstumsförderung, Erweiterung des Markts), Werten (Demokratie und Menschenrechte) und Identitäten (Integration und sozialer Zusammenhalt).

Die Assoziierungsabkommen – Anreiz und Instrument zur Unterstützung der Integration?

Zu den Merkmalen, die die EU als globalen Akteur und im Besonderen als externen Partner Lateinamerikas und der Karibik kennzeichnen, zählt die Förderung der regionalen Integration sowie umfassender Formen des Regionalismus. In diesem Sinne sollten sich sowohl der regionale politische Dialog als auch die Freihandelsabkommen und die Entwicklungszusammenarbeit positiv auf die regionale Integration in LAK auswirken. Auf dem Gebiet des politischen Dialogs ist eine Institution für die Herstellung von politischem Konsens von besonderer Bedeutung – die Euro-lat-Versammlung. Die Unterzeichnung von Freihandelsverträgen zwischen der EU und den subregionalen Gruppen Lateinamerikas und der Karibik stellt wiederum eine Vertiefung der wirtschaftlichen Integration in all diesen Gebieten dar, die schließlich zur Entstehung regionaler „Gruppen“ führt. Die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft hat auch das Ziel, über die regionalen Programme mit Mittelamerika, der Andengemeinschaft (CAN) und Mercosur den Prozess der wirtschaftlichen Integration voranzutreiben.

Seit dem Start Mitte der Neunzigerjahre ist diese Strategie auf Hindernisse und Schwierigkeiten gestoßen, insbesondere hinsichtlich der Beziehungen der EU zum Mercosur. Kohärenzprobleme werfen vor allem protektionistische Maßnahmen im Handelsverkehr auf. Will die EU ein „externes Bündnismitglied“ der Region sein, darf sie die Eingliederung Lateinamerikas in die internationalen Märkte nicht bremsen.

Was besagt die Entwicklung der Verhandlungen für die Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen? Die Vision eines über die oben genannte Strategie definierten „Netzes“ aus Assoziierungsabkommen steht kurz vor ihrer Verwirklichung: Es wurden Abkommen mit Mexiko (2000), Chile (2002) und Mittelamerika (2010) unterzeichnet. Mit Kolumbien und Peru (2010) wurde ein „mehreseitiges Handelsabkommen“ geschlossen, dem später Bolivien und Ecuador beitreten könnten. 2010 wurden zudem die Gespräche der EU mit dem Mercosur begonnen. All diese Verträge scheinen darauf hinzudeuten, dass der Gegensatz zwischen bilateralen Vereinbarungen und biregionalen Verträgen nur ein scheinbares Dilemma darstellt. Bilateralismus ist hier als Ergänzung statt als Alternative zum Interregionalismus zu verstehen. Werden die Verhandlungen zwischen EU und Mercosur zwischen 2011 und 2012 abgeschlossen, steht die „Strategische Partnerschaft“ zwischen der EU und Lateinamerika – wie Mitte der Neunziger vorausgesehen wurde – auf einem Fundament aus einem umfassenden Netz aus Assoziierungsabkommen und Freihandelszonen, seien diese bilateralen oder interregionalen Charakters.

Die Assoziierungsabkommen – Anreiz und Instrument zur Unterstützung der Integration?

Die Ergebnisse der Verhandlungen zur Bildung eines „Netzes“ aus Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Lateinamerika fallen gemischt aus. Grund dafür sind insbesondere die Ambivalenz, mit denen die Verhandlungen de facto geführt wurden, die Politikkohärenzprobleme der EU sowie das Auf und Ab der Integrationsschemata in den LAK-Ländern. Kohärenzprobleme werfen vor allem protektionistische Maßnahmen im Handelsverkehr auf, die sich insbesondere auf die Beziehungen zwischen EU und Mercosur auswirken. Innerhalb der EU herrschen unterschiedliche Meinungen hinsichtlich der Zugeständnisse, die man auf dem Gebiet der Landwirtschaft machen soll. Hinzu kommen die unterschiedlichen Standpunkte der Mercosur-Mitglieder bezüglich der Industrieproduktion, der Dienstleistungen sowie der öffentlichen Auftragsvergabe. Diese Faktoren, die im Übrigen auch bei den Verhandlungen der WTO eine Rolle spielen, lassen erahnen, warum die Verhandlungen 2004 abgebrochen wurden.

Wenngleich die Unterzeichnung der bilateralen Verträge EU-Kolumbien und EU-Peru am Vorabend des Gipfels von Madrid 2010 nicht unstrittig war, können die Vereinbarungen als wichtiger Schritt auf dem Weg zur Schaffung eines Netzes aus Abkommen betrachtet werden. Allerdings ist diese Frage selbst nach Abschluss der genannten Verträgen weiterhin offen. Im Juni 2010 verkündete Ecuador offiziell seinen Wunsch, die Verhandlungen wieder aufzunehmen und dem Abkommen beizutreten. Im Dezember desselben Jahres gab die bolivianische Regierung bekannt, dass sie die Verhandlungen fortsetzen würde, was mittelfristig den interregionalen Charakter der Beziehung zwischen der EU und den Andenstaaten wiederherstellen würde. Das 2010 unterzeichnete Abkommen mit Mittelamerika und insbesondere ein eventueller Vertrag mit dem Mercosur können das Scheitern der „Gruppenverhandlungen“ mit der CAN aufwiegen und werden der regionsorientierten Strategie der EU Auftrieb geben. Seit dem Gipfel von Madrid gab es zahlreiche positive Anzeichen für die Verhandlungen. Eine besondere Bedeutung hatte dabei der Mercosur-Gipfel im argentinischen San Juan im August 2010.

Insgesamt zeigt eine nähere Betrachtung der Verhandlungen zwischen der EU und den unterschiedlichen subregionalen Gruppen zwei Dinge: erstens, dass die Aussicht auf ein Assoziierungsabkommen nach wie vor als mächtiger Anreiz für die Integration wirkt. Und zweitens, dass die Grenzen der EU als „Bündnismitglied“ logischerweise auch vom Umfang der Verpflichtung zur Integration der jeweiligen Region sowie von der Rolle abhängig sind, die darin mögliche „Nord-Süd“-Abkommen mit externen Akteuren wie den USA spielen werden. Beweis dafür sind die – stark gegensätzlichen – Fälle der Andengemeinschaft und der zentralamerikanischen Integration.

Die regionale Kooperation und die Förderung der Integration

Die Regionalstrategiepapiere weisen einen hochgradig integrierten Ansatz auf, in dem politischer Dialog, Handel und Entwicklungszusammenarbeit sowie deutliche Kontinuitätselemente kombiniert werden. Was den Umgang mit gegenseitigen Abhängigkeiten angeht, wurden als Prioritäten der Umweltschutz, der Kampf gegen illegale Drogen sowie Vorbeugung und Vorkehrungen bei Nuklearkatastrophen beibehalten. Übergreifende Themen wie Geschlechtergleichstellung und der Kampf gegen die Diskriminierung indigener Bevölkerungsgruppen, Bevölkerungsgruppen afrikanischer Abstammung und Minderheiten wurden ebenfalls fortgeschrieben. Neben diese Elemente treten auch andere Prioritäten, die auf den verschiedenen Gipfeln der Staats- und Regierungschefs der EU- und LAK-Staaten angestoßen werden. Konkret geht es hier um die Förderung der Hochschulbildung und den Ausbau der Informationsgesellschaft.

Zwischen den politischen Absichtserklärungen der Gipfel und den verfügbaren Finanzmitteln, die nicht erhöht wurden, besteht allerdings ein krasses Missverhältnis. Ferner ist anzumerken, dass der (gemäß

den Gemeinschaftsregeln unilaterale) Prozess seitens der EK für die Definition der Strategie im Gegensatz zu den Gipfeln kaum zum „interregionalistischen“ Beziehungsmodell passt und auch nicht mit der neuen, horizontaleren Generation der seit 2000 geschlossenen Assoziierungsabkommen in Einklang zu bringen ist.

Die Europäische Gemeinschaft ist einer der wenigen Partner bei regionaler Zusammenarbeit in den LAK-Staaten und der einzige Staatenbund, der biregionale Kooperationen eingeht. Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass die regionale Integration eine der acht Prioritäten des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik von 2005 ist. Die regionale Zusammenarbeit hat sich jedoch stark asymmetrisch gestaltet, da es keine regionale Organisation im lateinamerikanischen Raum gegeben hat und die „Karte“ der regionalen Integration eigentlich aus vier Subregionen – Mercosur, CAN, Mittelamerika und der Karibischen Gemeinschaft (Caricom) – sowie den Einzelfällen der „Nord-Süd“-Integration bei Mexiko und Chile bestanden hat. Unter solchen Bedingungen ist die Unterstützung der Integration Lateinamerikas nicht einfach. Die EU hat sich für regionale Programme entschieden, die auf thematischen „Netzen“ und Gemeinschaften basieren und hauptsächlich aus dezentralen Akteuren – lokalen Regierungen, Universitäten – bestehen und „regionalisierende“ Bewegungen dem formalisierten und institutionalisierten Regionalismus vorziehen. Die Bildung von UNASUR 2008 und vor allem die Entstehung der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) im Jahre 2012 könnte der EU neue Möglichkeiten der Kooperation „von Region zu Region“ eröffnen, solange sich die genannten Organisationen festigen können und sich Kompetenzen und Instrumente geben, die eine engere Zusammenarbeit sowie die Durchführung gemeinsamer politischer Programme erlauben.

Ein neuer Zyklus im Regionalismus und in der lateinamerikanischen Integration

Angesichts des bevorstehenden neuen Zyklus auf dem Gebiet des Regionalismus und der Integration in den LAK-Staaten erscheint der Vorschlag eines möglichen Dialogs zwischen UNASUR und der EU, der in der Mitteilung von 2009, „Global Players und Partner“, formuliert wurde, angebracht. Der neue Zyklus beginnt nach über 15 Jahren offenen Regionalismus in den meisten lateinamerikanischen Staaten. Dessen Bilanz in der Region ist positiv, insbesondere hinsichtlich des Wachstums des interregionalen Handels, welcher schneller als der Handel insgesamt zugenommen hat. Der Großteil der Exporte im interregionalen Handel stammt aus der Herstellung von Produkten mit höherem Mehrwert. Doch beim Modell des offenen Regionalismus sind seit Mitte des Jahres 2000 Ermüdungserscheinungen zu beobachten. Der interregionale Handel wächst langsamer als der Gesamthandel.

Ursachen für diese Entwicklung sind: das Beharren auf einem – von der starken asiatischen Nachfrage getragenen – Exportmodell auf der Grundlage von Primärprodukten, die mangelnde Komplementarität der lateinamerikanischen Industrien, das niedrige Gewicht des Handels zwischen Unternehmen und Industrien aufgrund der kaum vorhandenen transnationalen Produktionsketten, die wegen der unzulänglichen physischen Infrastruktur hohen Transportkosten, die makroökonomische Instabilität, das Fortbestehen nichttarifärer Handelshemmnisse und die Neigung zu unilateralen Maßnahmen im Krisenfall.

Der CEPAL zufolge ist trotz der neuen Herausforderungen von wesentlicher Bedeutung, „die regionale Integration zu vertiefen, vor allem wenn man berücksichtigt, dass der intraregionale Handel die Exportdiversifikation fördert, kleine und mittlere Unternehmen überproportional begünstigt und mehr Mehrwert als Exporte an den Rest der Welt mit sich bringt.“ Dieser neue Integrationsansatz könnte als „postliberal“ bezeichnet werden, versucht er doch, das Modell des offenen Regionalismus zu überwinden (Motta und Ríos 2007, Sanahuja 2010). Der postliberale Regionalismus und insbesondere

die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) scheinen der neueste Versuch zu sein, einen regionalen südamerikanischen Wirtschafts- und Politikraum aufzubauen und die Ziele Autonomie, internationaler Einfluss, wirtschaftliche und soziale Entwicklung und interne Ordnungspolitik zu verwirklichen, die von Beginn an die Strategien der regionalen Integration angetrieben haben.

Der postliberale Regionalismus wurde über die Bolivarianische Allianz für die Völker unseres Amerika – Handelsvertrag der Völker (ALBA-TCP) und die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) entfaltet. Sowohl UNASUR als auch ALBA-TCP haben eine eigene Interpretation des „anti-“ oder „post-“liberalen Regionalismus, aber keine der beiden Organisationen kann als Integrationsinitiative im klassischen Sinne aufgefasst werden. Die Spannungen zwischen Nationalismus und Regionalismus sind in der Region nicht neu, aber der Neonationalismus, der neben dem postliberalen Regionalismus besteht, wirft neue Probleme auf, die beim Aufbau von Institutionen und effektiven regionalen Rahmen angegangen werden müssen.

Der postliberale Regionalismus hat einen ausgeprägten politischen Inhalt. Dessen ungeachtet verleihen sowohl die stark ideologische ALBA-TCP als auch UNASUR – im Spannungsverhältnis zwischen MERCOSUR und der Ausrichtung auf Nordamerika-Pazifik – der „positiven“ Integrationsagenda mehr Gewicht – einer Agenda, die sich schwerpunktmäßig der Schaffung von gemeinsamen Institutionen und politischen Initiativen sowie einer engeren Kooperation auf nicht kommerziellen Gebieten widmet, was zu einer Erweiterung der Süd-Süd-Kooperationsmechanismen oder zur Entstehung einer neuen Friedens- und Sicherheitsagenda geführt hat. In einem regionalen politischen Kontext, in dem die soziale Gerechtigkeit an Gewicht gewonnen hat, sind auch Themen wie die sozialen Dimensionen und Asymmetrien und die Verbindung zwischen der regionalen Integration und der Verringerung von Armut und Ungleichheit weiter in den Mittelpunkt des Interesses gerückt.

Zu den charakteristischen Merkmalen des postliberalen Regionalismus zählen daher sektorale politische Initiativen mit regionaler Reichweite auf unterschiedlichen Gebieten. So wurde Energie zu einer zentralen Angelegenheit der UNASUR-Agenda. Auf diesem Gebiet ist die Komplementarität zwischen den Ländern mit Energieressourcen und den Staaten, in denen der Ressourcenmangel das Wachstum abwürgen kann, offenkundig. Das Potenzial ist so groß, dass sogar behauptet wird, Erdöl und Gas könnten in Südamerika die Bedeutung erlangen, die Kohle und Stahl bei der europäischen Integration zukam.

Der Prozess der Gründung einer „Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten“ (CELAC) – beschlossen während des in Caracas im Dezember 2011 stattgefundenen 3. Gipfels für Lateinamerika und die Karibik – ist durch starke Spannungen hinsichtlich der regionalen Integration gekennzeichnet. Für ein Urteil hierzu ist es noch zu früh. Seine im Wesentlichen politische Natur ist allerdings unübersehbar. Der Prozess bedeutet die Rückkehr Mexikos zu den regionalen Angelegenheiten und der Versuch Brasiliens, wieder einen lateinamerikanischen und karibischen Regionalismus aufzubauen, der – jenseits von UNASUR – die unterschiedlichen subregionalen Gruppierungen umfasst. (Costa Vaz 2010; Rojas Aravena 2011a, 2011b)

Empfehlungen

Die Rolle der Integration in der regionalen Strategie der EU ist weiterhin von größter Bedeutung. Als externer Partner muss die EU eine neue Strategie zur Unterstützung der „positiven Integration“ und der gemeinsamen politischen Initiativen suchen. Sektorale Energie- und Infrastrukturpolitiken rühren aus gemeinsamen Interessen und sind daher für die EU-Agenda relevant. Erstrebenswert wären eine engere Kooperation auf den Gebieten Wissenschaft und Technologie, eine stärkere Förderung der

„Regionalisierung“, die Unterstützung von Mechanismen zum Abbau regionaler Asymmetrien und ein flexiblerer Einsatz zusätzlicher Ressourcen. Betont werden sollten zudem die Schlüsselrolle der Assoziierungsabkommen sowie schließlich eine erweiterte Agenda des politischen Dialogs.

Die Förderung der Süd-Süd-Kooperation (SSK)

Die breite Verteilung der Macht und der Aufstieg von Schwellenländern sind zwei der wichtigsten Veränderungen auf dem Parkett der internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert. Die Veränderungen der weltweiten Machtverhältnisse sowie der noch laufende Prozess der Verbreitung und vertikalen und horizontalen Verschiebung von Macht – globale Phänomene, die insbesondere in Lateinamerika sichtbar sind – stellen die EU vor ernsthafte und dringende Herausforderungen. Die Robustheit der Süd-Süd-Beziehungen, der Aufbau autonomer Räume für die politische Abstimmung und Zusammenarbeit in Lateinamerika (Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten, CELAC) ohne europäische oder nordamerikanische Teilnehmer und die Anwesenheit außerregionaler Akteure (China, Russland, Indien, Iran) stellen tiefgreifende Veränderungen dar, die die EU zur Änderung ihrer Strategie und Instrumente zwingen, will sie ein relevanter Partner in den Beziehungen der Region bleiben.

Die Natur und die Grenzen der SSK sind Gegenstand zahlreicher Debatten, allerdings ohne Konsens. Zu den wichtigsten Merkmalen der Kooperation zählt nach Meinung der Schwellenländer eine Funktionsweise, die auf der gemeinsamen Identifizierung von bewährten Lösungen für Entwicklungsprobleme basiert, wobei die Schaffung und die Stärkung von Kompetenzen hervorgehoben werden. Bei den Empfängerstaaten passt sich die SSK an ihre Prioritäten an, indem sie Mittel für Infrastruktur und Ausgaben bereitstellt, wenn diese über die nationalen Haushalte kanalisiert werden.

Allerdings bestehen eine gewisse Idealisierung sowie eine ausgeprägte Ambiguität und Schwammigkeit hinsichtlich der Definitionen der SSK aus der Perspektive ihrer Wirksamkeit und des häufigen Vergleichs mit der Nord-Süd-Kooperation. Die Vermehrung der Foren für Gespräche über die SSK bedeutet eine weitere Herausforderung für die Schwellenländer, insbesondere für die lateinamerikanischen Staaten, von denen eine transparentere Kooperationspolitik und die Annahme des von der DEZA/OECD in der Paris-Erklärung (PE) erreichten Konsenses gefordert wird.

Merkmale der Süd-Süd-Kooperation – die Erfahrungen Lateinamerikas

Lateinamerika ist die Weltregion mit den vielfältigsten Erfahrungen auf dem Gebiet der SSK. Einige der Meilensteine der Geschichte der SSK haben sich dort ereignet: Die Initiative der Technischen Kooperation zwischen Entwicklungsländern (TCDC) wurde in der Konferenz von Buenos Aires (1978) ins Leben gerufen; der Aktionsplan von Caracas für die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Entwicklungsländer (1981) und der Aktionsplan von San José (1997), der den Investitionen, dem Handel und den Finanzen gewidmet ist, vervollständigten den Referenzrahmen der Süd-Süd-Kooperation.

Die lateinamerikanischen Staaten schauen bei der SSK auf die am nächsten liegenden Staaten, die für sie aus kulturellen, politischen, historischen oder sicherheitstechnischen Gründen von besonderem Interesse sind, wobei auch solidarische Aspekte eine Rolle spielen. So berücksichtigt Kolumbien bei seinen Süd-Süd-Kooperationsprogrammen hauptsächlich angrenzende und karibische Staaten. Für Venezuela stehen wiederum ebenfalls die Karibik – mit Kuba als Hauptpartner – sowie Mittelamerika im Zentrum des Interesses, in Südamerika dagegen ist die Anwesenheit der Venezolaner kleiner, und die politischen Bündnisse (Bolivien und Ecuador) werden priorisiert. Brasilien ist das einzige Land mit einer

größeren Diversifizierung der Zusammenarbeit. Das Hauptaugenmerk gilt dabei Lateinamerika, die neuerdings entstandenen Verbindungen zu Afrika und, in kleinerem Maße, zu Asien werden jedoch nicht vernachlässigt.

Nach Tätigkeitsbereichen im Jahre 2009 gliedert sich die SSK der LAK-Region in wirtschaftliche (40 % der 881 gemeldeten Projekte), soziale (40 %) und sonstige (20 %) Aktivitäten wie Kultur, Geschlechterfragen, Umwelt, Katastrophenprävention, Verbesserung der Verwaltung öffentlicher Institutionen usw. (Iberoamerikanisches Generalsekretariat, 2010). Um das Bild der SSK zu vervollständigen, muss schließlich ihre Bedeutung in den Integrations- und Regionalisierungsprozessen erwähnt werden (Ojeda, 2010). Diese Variante der SSK wird im Rahmen regionalistischer Strategien postliberalen Charakters entwickelt. Diese streben eine Umformulierung und Umorientierung der Integrationstendenzen in Lateinamerika (ALBA-Handelsvertrag der Völker, Mercosur, UNASUR) an und begünstigen die Schaffung von Kooperationsräumen, die viel politischer als die der Vergangenheit sind.

Die SSK im Kontext der Wirksamkeitsagenda:

Heute wird kaum jemand behaupten, dass die PE eine referenzielle Rolle bei der regionalen Koordination in Lateinamerika spielt (Prado, 2010). Das Engagement der Staaten Lateinamerikas bei der Agenda über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit fiel unterschiedlich aus, die Einstellungen dazu reichen von der uneingeschränkten Befürwortung bis zur scharfen Ablehnung. Während Venezuela mit den traditionellen Standards der Nord-Süd-Kooperation brechen will, setzt sich Kolumbien für die Ausrichtung der SSK auf die PE ein und wird dadurch zu einem der größten Förderer der SSK unter den Entwicklungsländern der Region und der Welt. Wenn die karibischen Staaten mitgezählt werden, haben nur 53 % der Staaten in der Region die PE unterzeichnet.

Komplizierter gestaltet sich die Anwendung der Grundsätze und Mechanismen der PE bei der SSK. Diesbezüglich haben die Mehrheit der lateinamerikanischen Länder die angebotenen Kooperationen außerhalb der PE-Regelungen stattfinden lassen. Brasilien ist ein Paradebeispiel für diese Haltung, denn das Land hat die PE als Empfänger von ODA unterzeichnet, jedoch keinesfalls als Anbieter von Kooperation. Alles in allem ist eine Präferenz für die Behandlung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit innerhalb regionaler Foren oder in den Vereinten Nationen zu beobachten. Argentinien und Brasilien fordern, dass die Debatten im Rahmen des 2007 gegründeten Forums für Entwicklungszusammenarbeit des ECOSOC stattfinden.

Der Vormarsch der „neuen Geberländer“, insbesondere Chinas, beunruhigte die DEZA-Länder wegen der möglichen Auswirkungen auf die Anwendung der Wirksamkeitsagenda. Die 2003 erfolgte Einrichtung der Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) durch die DEZA ist ein Anzeichen für diese Sorgen. Die Notwendigkeit deutlicherer Beweise für die Wirksamkeit der SSK wurde während der Internationalen Nachfolgekonzferenz zur Entwicklungsfinanzierung (Doha 2008) offenbar. Aus den Vereinten Nationen wird zugegeben, dass die Wirksamkeit der SSK wegen fehlender Evaluierungen sehr beschränkt ist. Wirklich neu in der multilateralen Diskussion über die Rolle der SSK und ihre Beziehung zur Agenda über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit war die Aufnahme des Themas in die Tagesordnung der G-20 sowie seine Nennung als einer der 9 Pfeiler, die vom Entwicklungskonsens von Seoul für ein gemeinsames Wachstum definiert wurden.

Die EU und ihre Unterstützung der Süd-Süd- sowie der dreiseitigen Kooperation in Lateinamerika

Die EU verfügt weder über ein Gesamtbild der Lage noch über eine klare strategische Definition, die ihr eine Antwort und eine dynamische Politik zur Unterstützung der SSK erlauben würde – und das nicht

nur in Lateinamerika, sondern auch in den Beziehungen zu anderen MIC. Eine Lektüre des Vertrags von Lissabon sowie des Vertrags über die Arbeitsweise der EU zeigt, dass nirgendwo direkt auf die SSK oder auf die dreiseitige Zusammenarbeit als Methoden oder Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit Bezug genommen wird. Dass die Texte und Verordnungen der Gemeinschaft keine direkten Hinweise auf die SSK beinhalten, zeigt die Notwendigkeit eines Reflexionsprozesses, an dessen Ende die Berücksichtigung der SSK in der Zusammenarbeitspolitik der EU beschlossen werden sollte. Die Europäische Kommission (EK) ihrerseits hat die SSK allmählich in die Agenda über die Zusammenarbeit weltweit und in Lateinamerika eingeführt. Das regionale Programm mit Lateinamerika bezeichnet die SSK als nützliche Methode, um weniger vermögende Länder von den „horizontalen“ oder biregionalen Programmen profitieren zu lassen. Was das Programm EUROsocial angeht, wird eine Neuauflage empfohlen, in der „die Möglichkeiten für institutionelle Partnerschaften und dreiseitige Zusammenarbeit geprüft“ werden.

Im Allgemeinen ist das Engagement der EU in der dreiseitigen Zusammenarbeit in Lateinamerika durch die Rolle der Schwellenländer motiviert, deren Einfluss auf ihre Umgebung immer größer wird. Unter den aktivsten Mitgliedstaaten bei der Förderung der SSK und der dreiseitigen Zusammenarbeit hat sich Deutschland einen Ehrenplatz verdient. Weitere aktive Förderer sind Spanien, Frankreich, Belgien, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich.

Empfehlungen

Ein Prozess der Aufklärung über die SSK und die dreiseitige Zusammenarbeit ist erforderlich. Die EU sollte eine Strategie auf mehreren Ebenen entwerfen: global, biregional und bilateral. Die EUROLAC-Stiftung muss ihren Tätigkeitsbereich um ein biregionales Forschungsprogramm über SSK erweitern. Dazu sollte die Förderung der SSK im Regionalstrategiepapier für den Zeitraum 2014 – 2020 Erwähnung finden. Schließlich könnten gemischte Formeln zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ausgearbeitet werden.

2 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

Eine der größten Herausforderungen der Strategischen Partnerschaft EU-LAK ist die Ausrichtung auf den Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik und insbesondere auf den Zwölfpunkte-Aktionsplan der EU zur Unterstützung der Millenniumsziele, in dem die **ODA der EU** mit dem Umfang der MDG verbunden wird. In beiden Dokumenten wird die Notwendigkeit anerkannt, die Bemühungen auf Länder mit niedrigem Einkommen zu konzentrieren, was eine Fokussierung auf Afrika südlich der Sahara bedeutet. Gleichzeitig wird der Kampf gegen Armut, Ungleichheit und Ausgrenzung – oder die Förderung des sozialen Zusammenhalts – als wichtige Priorität der Strategischen Partnerschaft EU-LAK aufrechterhalten. Die im Konsens genannten Herausforderungen mit den Zielen der Strategischen Partnerschaft EU-LAK auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, ist eine Aufgabe, die sowohl im Rahmen des biregionalen politischen Dialogs als auch bei der Umsetzung der Kooperationsinstrumente bewältigt werden muss. In Absatz 61 des Konsenses werden Perspektiven eröffnet, die für die meisten LAK-Länder von größter Relevanz sind. Sowohl die Kommission als auch das EP müssen allerdings der Region deutlich signalisieren, dass sich die Verpflichtung zur Bekämpfung der Armut auch auf Länder mit mittlerem Einkommen erstreckt, welche auch mit Armutsproblemen sowie mit sozialen und territorialen Ungleichheiten zu kämpfen haben. Die neue Strategie des „breitenwirksamen Wachstums“ als Grundsatz der Entwicklungszusammenarbeit der EU ist für die LAK von herausragender Bedeutung. Die von der Kommission definierten maßgeblichen Elemente des breitenwirksamen Wachstums – produktive und nachhaltige Investitionen, Zugang zu Krediten, juristischer und normativer Rahmen, Innovation, menschenwürdige Arbeit und soziale Sicherung – sind auch Teil der Agenda der Strategischen Partnerschaft.

Gerade auf diesem Kontext beruht die Bedeutung des Begriffs **sozialer Zusammenhalt** als Richtschnur und leitender Grundsatz der öffentlichen Politiken sowie der Entwicklungsstrategien in Lateinamerika. Die Bedeutung des Begriffs rührt auch aus der Tatsache, dass Ungleichheit zu einem Hindernis für das Wirtschaftswachstum in den LAK-Ländern sowie für die Konsolidierung der demokratischen Institutionen geworden ist. In der Region selbst wird dies eingestanden, indem die öffentliche Hand der Ungleichheit den Kampf ansagt und die Debatte über den sozialen Zusammenhalt in die nationalen und regionalen politischen Agenden aufnimmt. Der Begriff des sozialen Zusammenhalts stellt über die unterschiedlichen Konnotationen hinaus einen gemeinsamen Nenner dar, denn er erlaubt es, die Entwicklungsstrategien auf die Schaffung von Wohlstand für die gesamte Bevölkerung zu richten, wodurch Polarisierung, Abneigung und Verlust des Vertrauens in die Institutionen vermieden werden.

Neben dem sozialen Zusammenhalt hat sich der Einsatz der EU auch für die **Integration in den LAK-Ländern** als wichtig erwiesen. Dabei wird versucht, die unterschiedlichen von den Ländern der Region bevorzugten Optionen für die internationale Integration zu berücksichtigen. Rechnet man den im Gipfel von Madrid unterzeichneten Abkommen die bereits bestehenden Verträge mit Mexiko und Chile und die Verhandlungen mit dem Mercosur – wobei auch Venezuela hinzukommen kann – hinzu, und werden die Verhandlungen mit Ecuador und Bolivien fortgesetzt, so hätte man ein sich auf die ganze Region erstreckendes „Netz“ aus Assoziierungsabkommen verwirklicht und damit das vor über zehn Jahren von der EU formulierte Ziel erreicht. Die Assoziierungsabkommen sind ein starker Anreiz für die Integration. Dieser wird jedoch von der Handelspolitik sowie von der mangelnden Kohärenz bestimmter Politikfelder mit der Entwicklungszusammenarbeit unterminiert. Die Strategie zur Unterstützung von Integration und Regionalismus beruht grundsätzlich auf zwei bedeutenden Instrumenten: der Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen interregionalen Charakters sowie den

auf finanzieller und technischer Hilfe basierenden Kooperationsprogrammen für die Stärkung der Institutionen und die Entwicklung gemeinsamer Politiken. Geprägt waren die regionalen Kooperationsprogramme erstens von der mangelnden finanziellen Unterstützung der europäischen Zusammenarbeit für die regionale Integration und zweitens vom EU-Ansatz der Stärkung der Institutionen im Rahmen eines „offenen Regionalismus“, welcher sich als weitgehend bedeutungslos erwiesen hat (Sanahuja). Seit Mitte 2000 ist aber in Institutionen wie der Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) die neue Logik oder „postliberale“ Strategie von Regionalismus und regionaler Integration sichtbar. Mehr Gewicht zugemessen wird dabei den politischen Agenden, der Stabilität und dem Krisenmanagement, dem Aufbau von Institutionen, der funktionalen Kooperation auf nichtkommerziellen Gebieten wie Sicherheit und Verteidigung, dem Abbau von Asymmetrien, der physischen Infrastruktur oder der finanziellen Zusammenarbeit, was neue Chancen für den Dialog und die Kooperation mit der EU eröffnet.

Eine immer größere Herausforderung für die EU stellt die Kraft der **Süd-Süd-Kooperation** in den LAK-Ländern dar. Der Aufbau autonomer Räume für die politische Abstimmung und Zusammenarbeit in Lateinamerika, wie der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) – ohne europäische oder nordamerikanische Teilnehmer –, und die Anwesenheit außerregionaler Akteure wie China, Russland, Indien oder Iran erfordern kohärente Antworten von der EU. Dennoch ist bei der SSK Vorsicht geboten, sobald die Koexistenz unterschiedlicher Formen eine selektive Vorgehensweise seitens der EU verlangt. Jegliche Entscheidung muss aus beweisbaren Tatsachen sowie aus der gründlichen Kenntnis von horizontalen Methoden mit einem höheren Entwicklungspotenzial erfolgen. Hervorgehoben werden muss hierbei die Abwesenheit einer globalen EU-Politik sowie eines regionalen Ansatzes mit Lateinamerika für die Unterstützung der SSK. Es bestehen daher weder klare politische Leitlinien hinsichtlich der SSK noch eine strukturierte und ausdrückliche Strategie, bei der untersucht wird, wie sich die SSK durch die bereits bestehende Unterstützung einiger Mitgliedstaaten und anderer Geberländer der DEZA ergänzen und damit koordinieren lässt.