

"Regierbarkeit für Entwicklung": die EU und Lateinamerika - ein Manifest zum Gipfeltreffen in Wien

Whitehead, Laurence; Alcántara Sáez, Manuel; Bodemer, Klaus; Dabène, Olivier; Prats, Joan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Whitehead, L., Alcántara Sáez, M., Bodemer, K., , , & Prats, J. (2006). "Regierbarkeit für Entwicklung": die EU und Lateinamerika - ein Manifest zum Gipfeltreffen in Wien. (GIGA Focus Lateinamerika, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276346>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

„Regierbarkeit für Entwicklung“. Die EU und Lateinamerika - ein Manifest zum Gipfeltreffen in Wien

Laurence Whitehead, Manuel Alcántara Sáez, Klaus Bodemer
Olivier Dabène, Joan Prats

Am 12. Mai findet in Wien der 4. EU-Lateinamerika-Gipfel statt. Aus diesem Anlass hat das europäisch-lateinamerikanische Wissenschaftsnetz „REDGOB“, an dem das Institut für Iberoamerika-Kunde beteiligt ist, ein Manifest verfasst, das neue Wege für die biregionale Partnerschaft aufzeigt.

Analyse:

- Trotz der teils enttäuschenden Bilanz der vorangegangenen Gipfeltreffen, der gegenwärtigen Krise des Mercosur und der politischen Polarisierung in Venezuela und Bolivien muss Lateinamerika als fast durchgängig demokratisch regierte Region ein privilegierter Partner der EU sein, wenn diese international überzeugend als „zivile Supermacht“ auftreten will.
- Europa und Lateinamerika haben ein gemeinsames Interesse an einer starken multilateralen Ordnung und wirkungsvollen globalen Governance-Strukturen. Dafür sollten sie die bislang ad hoc erfolgenden Beratungen und Abstimmungen in der UN in eine systematische Praxis verwandeln.
- Entwicklung ist in Lateinamerika nicht in erster Linie eine technische, sondern eine politische Herausforderung. Daher lässt sich unter der Formel „Regierbarkeit für Entwicklung“ eine politische Agenda definieren, die beides, Fortschritte in der sozioökonomischen Entwicklung sowie die Institutionalisierung demokratischer Freiheiten, miteinander verzahnt.
- Die Mobilität der Arbeitskräfte erfordert, deren Rechte als Bürger und Migranten in internationaler Kooperation zu verhandeln. Der Wiener Gipfel sollte daher ein Forum sein, die wachsende Migration aus Lateinamerika nach Europa als Testfall für eine konstruktive biregionale Zusammenarbeit zu definieren.

Key words: EU, Lateinamerika, Internationale Beziehungen, Gipfeltreffen, Entwicklung

Der Wiener EU-Lateinamerika-Gipfel: Kontext und Perspektiven

Seit dem ersten EU-Lateinamerika-Gipfel in Rio de Janeiro 1999 hat sich die Welt recht drastisch verändert. Die Ökonomie Chinas ist um 50% größer als damals, der Ölpreis hat sich verfünffacht, die Energieabhängigkeit Europas (von russischem Erdgas) und der USA (vom Öl der OPEC, einschließlich Venezuelas) ist offenkundig gestiegen. Die WTO und die „Free Trade Area of the Americas“ (FTAA) haben sich von strahlenden Hoffnungsträgern zu dürrer Feigenblättern verwandelt, und an die Stelle des „liberalen Internationalismus“ der Clinton-Regierung ist der Militarismus und Unilateralismus der Bush-Regierung und ihres „Kriegs gegen den Terror“ getreten. Der islamische Radikalismus hat Huntingtons Alptraum vom „Kampf der Kulturen“ einen Anstrich von Wahrheit verliehen, und Europas Bekenntnis zu Toleranz, Dialog und Völkerrecht – Kernelemente der internationalen Profilierung der EU als zivile Macht – sieht sich auf die Probe gestellt. In Lateinamerika wächst ein Gefühl der Distanz und Entfremdung zur Agenda der Bush-Regierung, die weithin als Absage an die Interessen und Hoffnungen der breiten Bevölkerungsschichten gesehen wird und die die sozioökonomischen Probleme des Kontinents aus einer überaus eng definierten Sicherheitsperspektive sieht.

Der am 12. Mai in Wien stattfindende 4. EU-Lateinamerika-Gipfel findet so in einem politischen Umfeld statt, das im Hinblick auf die biregionale Zusammenarbeit wenig euphorisch stimmt. Während auf Seiten der EU der Schutz der gemeinsamen Agrarpolitik Vorrang gegenüber allen Forderungen nach multilateralem Institutionsaufbau erhalten hat, ließ auf lateinamerikanischer Seite

der MERCOSUR es zu, daß die Prodi-Kommission nach fünf Jahren arbeitsintensiver Vorbereitung ohne eine Einigung zu Ende ging. Durão Barroso ist keinesfalls in der Position, über das beste Angebot seines Vorgängers hinauszugehen, besonders jetzt, da 25 EU-Mitglieder zufriedenzustellen sind. Auch der MERCOSUR hat sich verändert; zwar wurde sein Einzugsgebiet durch die Aufnahme Venezuelas unter Hugo Chávez vergrößert, doch wird dadurch auch seine politische Identität in Frage gestellt und seine Kohärenz als Verhandlungspartner der EU sicherlich nicht befördert. Erweiterungen um Bolivien und Chile werden weitere Herausforderungen mit sich bringen: In Bezug auf Chile besteht die Schwierigkeit, gemeinsame Außenzölle abzustimmen, da der chilenische Außenhandel bei weitem liberalisierter ist als der anderer Mitgliedsstaaten. In Bolivien ist nach dem Wahlsieg von Evo Morales die weitere politische Entwicklung wenig vorhersagbar. Während Argentinien seine Schulden beim IWF im voraus begleicht, bleibt es seinen privaten europäischen Gläubigern gegenüber entschlossen in Zahlungsverzug. Brasilien und Mexiko warten die Präsidentschaftswahlen dieses Jahres ab, bevor sie ihre nächsten Schritte der Regionalisierung und Globalisierung definieren. Dies ist der wenig vorteilhafte Hintergrund des jetzigen EU-Lateinamerika-Gipfels in Wien. Was kann dort also – wenn überhaupt – sinnvoll vorgeschlagen werden?

Lassen Sie uns deshalb die zugrundeliegende Logik dieses Projekts erneut beleuchten. Sowohl auf Seiten der EU als auch Lateinamerikas gibt es spezifische „pragmatische“ oder „realistische“ Komponenten, die die Gipfelagenda formen; davon zu unterscheiden sind die „idealistischen“ oder „voluntaristischen“ Elemente der Legitimierung der gesamten langfristigen Unternehmung.

Das **Europäisch-Lateinamerikanische Netzwerk „Regierbarkeit für Entwicklung“** (Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, REDGOB), ist eine Initiative, die gemeinsam getragen wird von dem Europa-Büro der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB), Paris, dem Nuffield College der Oxford University, der Universität von Salamanca in Spanien, dem Pariser Institut d'Études Politiques (bekannter als: „Sciences Po“), dem Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) in Barcelona, sowie dem Institut für Iberoamerika-Kunde des GIGA in Hamburg. Der hier ins Deutsche übertragene Text (Übersetzung: Julia Kramer) ist eine gekürzte und redaktionell bearbeitete Fassung von „Governability for Development: The EU and Latin America. Vienna Summit Manifesto“. Das Original kann über die Homepage des IIK kostenlos abgerufen werden: www.giga-hamburg.de/iik/redgob-vienna-summit-manifesto

Die europäische Perspektive

Das Hauptanliegen europäischer Realisten war es, ein geeignetes Pendant zu finden, um die Priorität der EU als „zivile“ Supermacht in der globalen Arena artikulieren zu können. Biregionale Verbindungen mit Lateinamerika scheinen dieses Anliegen zu erfüllen; sie beinhalten langfristige und mehrdimensionale Programme gegenseitiger Anerkennung, es ist eine politisch in grundlegenden Fragen weitgehend gleichgesinnte Weltregion, und die Beziehungen sind weder durch europäische Sicherheitsinteressen noch durch übermäßige Handelsverflechtungen überlagert. Aber aus der Perspektive der Realisten ist international für die EU das Bündnis mit den USA, das wirklich zählt: Jegliches Flirten mit Lateinamerika kann nur in dem Maße gedeihen, in dem Washington Nachsicht übt. Innerhalb dieses Rahmens können zu geringen Kosten und mit bescheidenem, aber praktischem Erfolg institutionelle Verbindungen und ein Dialog als Ausdruck eines gewünschten europäischen „Modells“ internationaler Zusammenarbeit entwickelt werden. Als eine zivile Macht verfolgt die EU ihre Ziele vorzugsweise durch Überzeugungsarbeit und nicht durch offenen Druck oder Auflagen. In der Folge gibt es beträchtlichen Spielraum für diskursive Appelle an relativ unspezifische und mutmaßlich gemeinsame Normen und Werte. Was Brüssel durch biregionalen Dialog zu maximieren suchen könnte, ist nicht so sehr Wohlstand oder Macht, sondern die Möglichkeit eines Pendants regionaler Integration in einem anderen Teil der Welt, das die institutionellen Errungenschaften der EU widerspiegelt.

Die lateinamerikanische Perspektive

Aus einer lateinamerikanischen Perspektive stellt sich die Logik dieser Variante des Biregionalismus ein wenig anders dar. Während eine einzelne europäische Institution – die Kommission – versucht, eine gemeinsame und anhaltende Logik von Verpflichtungen zu generieren, ist die lateinamerikanische Seite fragmentierter, in Konkurrenz zueinander stehend und veränderlichen Interpretationen des kollektiven Interesses ausgesetzt. Gleichwohl kann die EU auf der realistischen Seite der Bilanz als ein Gegengewicht zu der hegemonialen und unilateralen – von den USA geführten – panamerikanischen Ordnung gewertet werden.

Wenn der Druck aus Washington zu hartnäckig wird und die Handlungsoptionen der Regierungen Lateinamerikas zu sehr einschränkt, kann es für diese nützlich sein, sich einer alternativen Variante moderner liberaler Kooperation zuzuwenden, die zwar nicht anti-amerikanisch ist, aber doch relativ unabhängig von den spezifischen, von den „Gringos“ geforderten Verpflichtungen. Es gibt immer wieder lateinamerikanische Akteure, die die EU lautstark anhalten, den US-amerikanischen Prioritäten zu widersprechen oder gar Washington in seinem „Hinterhof“ herauszufordern. Aber die kollektive Bereitschaft Lateinamerikas, sich der US-amerikanischen Führungsrolle zu widersetzen, darf selbst in der gegenwärtigen Konjunktur nicht überbewertet werden. Die institutionelle, die ökonomische und selbst die psychologische Abhängigkeit vom regionalen Hegemon (und der weltweit einzigen Supermacht) ist tief verwurzelt, und sporadische Reibungen drücken häufig nur temporäre Uneinigkeit mit bestimmten Politiken oder Persönlichkeiten Washingtons aus. Meist spiegelt lateinamerikanischer Protest gegen die USA stärker Enttäuschung über die Marginalisierung wider als eine dezidierte Entscheidung, sich tatsächlich anderweitig zu orientieren. Folglich ist Lateinamerikas Hinwendung zu Europa ähnlich wie die biregionalen Verpflichtungen der EU abhängig davon, sich innerhalb des Toleranzbereichs Washingtons zu bewegen, besonders da regionale Führungspersönlichkeiten sich dieser Prioritätensetzung bewusst sind.

Europa und Lateinamerika sehen sich beide der selben zentralen Schwierigkeit gegenüber: Die internationalen Prioritäten und die gemeinsamen Werte, die sie geltend machen, werden gegenwärtig von ihrem stärksten Verbündeten, den USA, nicht sonderlich hoch bewertet. Auf dem Wiener Gipfel sollte man daher versuchen, sich auf Prinzipien und gemeinsame Initiativen zu konzentrieren, die das Potential der Zusammenarbeit dieser beiden großen, demokratisch regierten Regionen hervorheben und die Tugenden der Multilateralität fördern.

Wenn Lateinamerikaner die Europäische Union betrachten, sehen sie einen Integationsprozess, der im Laufe eines halben Jahrhunderts zu bedeutenden kumulativen Resultaten geführt hat. Viele würden gern einen ähnlichen Pfad beschreiten. Eine biregionale Partnerschaft mit Europa könnte eine solche Dynamik beinhalten, besonders, wenn diese zu einer langfristig permanenten Einrichtung

institutionalisiert würde. Gerade weil die jüngste Vergangenheit durch nationale Rivalitäten, autoritären Personenkult, Mangel an Demokratie, Menschenrechtsverletzungen und schwache Eigentumsrechte charakterisiert war, ist ein offener Regionalismus und die biregionale Zusammenarbeit mit Europa ein Mittel, Rückfälle in diese Richtung zu verhindern. Die „idealistische“ Logik dieser Gipfel garantiert noch nicht die Erfüllung ihrer Versprechungen, aber sie hält die *Möglichkeit* für Fortschritt in dieser Richtung offen.

Regierbarkeit für Entwicklung

Werden diese vier analytisch unterscheidbaren Perspektiven miteinander in Verbindung gebracht, lässt sich eine der biregionalen Zusammenarbeit zwischen der EU und Lateinamerika zugrundeliegende Logik ausmachen, die diese trotz der *desencantos* der letzten sieben Jahre zu einem dauerhaften Vorhaben machen kann. Um auf dem Wiener Gipfel einen Fortschritt zu verzeichnen, bedarf es jedoch einer Überprüfung des gesamten gemeinsamen Unterfangens.

Unser Hauptanliegen ist in der Formel „Regierbarkeit für Entwicklung“ (*governability for development*) zusammengefasst, als zentrale Priorität zur Überwindung von Elend und Unrecht in Lateinamerika, aber auch als generelle Herausforderung und innenpolitischer Test für die erweiterte EU und ihre globale Präsenz. *Governability for development* ist ein zentrales und wiederkehrendes Problem der internationalen Gemeinschaft, und eine biregionale Initiative, die auf diesem Gebiet erfolgreich wäre, würde eine wertvolle Ressource für die Welt insgesamt darstellen. Die Staaten Lateinamerikas und der Karibik sind so auch ein Testfall dafür, was die internationale Zusammenarbeit gegenwärtig zu leisten vermag. Es ist ein fairer Test, die interne Dynamik konstruktiver Reform ist in den meisten Ländern gegeben. Wenn also eine langfristige biregionale Zusammenarbeit dazu beitragen kann, die Verhältnisse zugunsten kumulativer menschlicher Entwicklung und der Institutionalisierung demokratischer Freiheiten in der Region zu verändern, könnte dies einen weitergefassten Anspruch demonstrieren.

Im Hinblick auf das Treffen in Wien sind die fünf Empfehlungen, die wir für den 3. EU-Lateinamerika-Gipfel im Mai 2004 gaben, nach wie vor gültig:

1. Entwicklung ist nicht in erster Linie eine technische, sondern im wesentlichen eine politische Herausforderung;
2. sie beinhaltet eine Reform der lateinamerikanischen Institutionen, die die formalen und informellen Elemente in Einklang bringen muss;
3. die Stärkung der demokratischen Institutionen muss mit dem Ausbau einer sozial integrierenden Marktwirtschaft einhergehen (möglicherweise an europäischen Modellen orientiert);
4. demokratische Regierbarkeit bezieht lokale und regionale Entwicklung und dezentralisierte Formen internationaler Zusammenarbeit mit ein;
5. darüber hinaus bedarf es Bemühungen, eine verantwortliche Regierungsführung sowie die Achtung des Völkerrechts zu stärken.

Aber die Antwort benötigt weitere Reflexion über die Konzepte von „Regierbarkeit“ (*governability*) und „Entwicklung“, insbesondere in Abgrenzung zu den konkurrierenden Begriffen „Regierungsführung“ oder „guter Regierungsführung“ (*governance* und *good governance*).

Aus unserer Sicht legt eine traditionelle Agenda der „guten Regierungsführung“ zu großen Wert auf die Verfügbarkeit vorgefertigter technischer Lösungen für die komplexen Probleme sozio-ökonomischer Entwicklung. Zweifelsohne sind eine gesunde Verwaltung und technische Kompetenz nötig und wünschenswert, und die EU kann gute Ergebnisse bei der Unterstützung dieser Anstrengungen vorweisen. Aber diese Rezepte sind bei Weitem nicht ausreichend, um die gegenwärtige Mischung aus formalen und informellen, ökonomischen und politischen, kulturellen und sozialen Hindernissen nachhaltiger Entwicklung anzugehen. Es war nicht nur das Fehlen technischer Kompetenz oder mangelndes Expertenwissen, das zur argentinischen Zahlungsunfähigkeit im Jahr 2001 oder zu den kürzlichen Umwälzungen in Bolivien führte. Die vom REDGOB durchgeführte Studie zur Regierbarkeit in El Salvador weist die tief verankerte Polarisierung zwischen Links und Rechts als wesentliche Quelle der Instabilität des Landes aus. In Guatemala spielen ethnische Ängste und Rivalitäten eine ähnliche Rolle.

In der Folge fokussieren wir unsere Analyse stärker auf „Regierbarkeit“ (*governability*) als auf „Regierungsführung“ (*governance*). Ein einfacher Weg, den Kontrast zwischen diesen beiden Konzepten zu erläutern, ist es, ihre jeweiligen Negativ-

Pole zu untersuchen: Die Alternative zu *good governance* ist *bad governance*, Alternative zu *governability* ist *ingovernability*. „Regierungsführung“ beinhaltet das Zusammenspiel von Nachhaltigkeit, Effektivität und Rechenschaft eines gegebenen Regierungsprogramms. Im Unterschied dazu richtet „Regierbarkeit“ bzw. „Nicht-Regierbarkeit“ unsere Aufmerksamkeit auf die Dynamik der Interaktionen zwischen Staat und Gesellschaft, mit ebenso großem Augenmerk auf die Reaktionen von Bürgern und gesellschaftlichen Akteuren wie auf die Pläne und Initiativen der Regierenden. Wir gehen davon aus, dass geeignete Maßnahmen die Beziehungen einer Bandbreite von Kräften berücksichtigen müssen – dies umfasst natürlich Regierungseinrichtungen, aber auch politische Parteien, akademische und Berufsvereinigungen, zivilgesellschaftliche Gruppierungen, diverse Beteiligte des Privatsktors (speziell auch der Medien) sowie selbstverständlich die internationalen Hilfsorganisationen. Vor diesem Hintergrund sind gegenseitiger Respekt und gemeinsame Verantwortlichkeit der Schlüssel zur Regierbarkeit.

Unser Ansatz zur Regierbarkeit ist verbunden mit unserer Vorstellung von Entwicklung. Wirtschaftswachstum, Effizienz und Rechenschaft sind zweifellos unverzichtbare Komponenten dieses breiten Anliegens. Aber Entwicklung beinhaltet auch eine Sozialisation hin zu einer Ethik der gemeinsamen Verantwortlichkeit: Sie bedarf der Förderung des Verständnisses einer universellen Staatsbürgerschaft; sie kann nicht gesichert sein, wenn sie von allgemein verbreiteten Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit und einem Mindestmaß an Rechtsansprüchen abgekoppelt ist. Glücklicherweise gehen diese Prinzipien weitgehend einher mit den Zielen, die auf den vorangegangenen Gipfeltreffen deklariert wurden und die Aspekte des „europäischen Gesellschaftsmodells“ widerspiegeln. Unser Ansatz sollte also in Wien auf Zustimmung der versammelten Regierungsoberhäupter treffen können. Es bleibt die Aufgabe, praktische und zeitgemäße Maßnahmen zu definieren, die diese Bestrebungen in die Realität umsetzen können.

Strategische Partnerschaft

In erster Linie müssen beide Regionen, Europa und Lateinamerika, die *strategischen* Intentionen der biregionalen Partnerschaft erneut bekräftigen.

Beide haben ein klares Interesse an der Stärkung einer effektiven multilateralen Ordnung, die auf gemeinschaftlich etablierten, universellen Regeln basiert. Dies wird allerdings nicht einfach, da erwartungsgemäß wenig Konsens darüber besteht, welches die „generellen Ziele“ der strategischen Partnerschaft sein könnten. (Liberale Demokratie und universelle Rechte oder Entwicklung und das Recht auf Arbeit, wie dies auf dem Ibero-amerikanischen Gipfel im Oktober 2005 verkündet wurde? Die Implikationen durch die Betonung des einen oder des anderen sind bedeutend).

Welche Ziele auch angestrebt werden – Lateinamerika kann von einer starken multilateralen Ordnung, in der die Regeln für alle Staaten im internationalen System im gleichen Maße gelten, nur profitieren. Darüber hinaus ist das Integrationsprojekt der EU am besten für eine multilaterale Regierungsführung geeignet, und nur sehr schlecht für unilaterale Machtpolitik klassischen Zuschnitts: Eine Rückkehr zu einer solchen Machtpolitik würde das Ende der heutigen EU signalisieren. Entsprechend tun sich beide Regionen gleichermaßen schwer, wenn sie mit unilateralen Handlungen – besonders der USA – konfrontiert werden. Daher sollte der erste Schritt einer erneuerten europäisch-lateinamerikanischen Agenda eine Bestätigung der strategischen Partnerschaft sein, basierend auf einer Erneuerung der Verpflichtung zur multilateralen Regierungsführung und Souveränitätsteilung, um wichtige generelle Themen angehen zu können. Dafür sollten sie die bisher oft ad hoc stattfindende Beratung und Abstimmung in der UN in eine systematische Praxis weiterentwickeln.

Wettbewerbsfähigkeit und soziale Kohäsion

Der Wiener Gipfel sollte eine hochrangige Diskussionsrunde aus Europa und Lateinamerika zum Thema *Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und gesellschaftlicher Zusammenhalt* initiieren, in der Experten und Führungspersonlichkeiten eine gemeinsame Minimalagenda erarbeiten und verstehen lernen, wie engere Verbindungen zwischen Handelsliberalisierung und entwicklungspolitischen und sozialen Zielen etabliert werden können. Die EU muss ihren „Solidaritätsbegriff“ über ihren Menschenrechte-und-Demokratie-Ansatz hinaus erweitern und diesen auch bei der Entwicklung von Handelsstrategien berücksichtigen. Dies

könnte sich als schwierig erweisen: Die EU-Mitgliedstaaten sehen sich großen ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen gegenüber, was ihre finanzielle Großzügigkeit nicht fördern wird, während die Staaten Lateinamerikas aus den gleichen Gründen zunehmend empfindlich auf „versteckten Protektionismus“ reagieren. Allerdings ist es nicht zulässig, Ansprüche an Arbeits- und Umweltbedingungen zu stellen und gleichzeitig eine Liberalisierung von Handelsbereichen zu verweigern, die für den Wohlstand lateinamerikanischer Staaten wesentlich sind. Sollte sich diese Position nicht ändern, wird das seinen Preis haben. Die Bevölkerung der lateinamerikanischen Staaten könnte ihren Glauben an den Multilateralismus als Mittel wirtschaftlichen und politischen Fortschritts und der Erfüllung sozialer Bedürfnisse ebenso wie an ein gerechtes Handelssystem verlieren, sollte ein solches nicht etabliert werden. Es bestehen keine einfachen kausalen Verbindungen zwischen Demokratie, Frieden und wirtschaftlicher Gerechtigkeit, und gerechter Handel schafft noch keine gerechte wirtschaftliche Ordnung; dennoch hat Demokratie eine größere Chance zu überleben und sich zu verankern, wenn sie auf einem nachhaltigen und integrierenden ökonomischen Entwicklungsmodell basiert. Dies wiederum hat in einem gerechten Welthandelssystem bessere Voraussetzungen sich zu entwickeln. Auf der anderen Seite sollte der Tendenz, das Scheitern sozialer Gerechtigkeit in den jeweiligen Ländern einzig mit dem Welthandelssystem zu erklären, mit dem Argument begegnet werden, dass fairere Handelsbedingungen von wichtigen staatlichen Reformen abhängen, die wiederum eine größere soziale Gerechtigkeit ermöglichen. In dieser Beziehung wäre ein Dialog über Besteuerung und Sozialpolitik hilfreich, um Spielräume für eine gemeinsame Agenda zu definieren.

Katastrophenhilfe der UN

Die EU und Lateinamerika sollten internationale Mechanismen der Hilfe bei Naturkatastrophen verstärken. Eine EU-Lateinamerika-Agenda, die im Rahmen der UN zu entwickeln wäre, könnte drei strategische Hauptachsen aufweisen:

Erstens eine Kapazitätsverstärkung regionaler Gruppen für den Umgang mit Naturkatastrophen, nicht nur durch Hilfsmaßnahmen, sondern besonders durch Risikoverminderung und -ver-

meidung. Regionale Integrationsgruppen sollten darin bestärkt werden, ihre Kooperationsnetzwerke im Katastrophenfall zur gegenseitigen Unterstützung zu nutzen.

Zweitens sollte die koordinierende Rolle der UN in Katastrophengebieten ausgebaut werden, besonders in der Mobilisierung und dem Transport von Ressourcen in die Einsatzgebiete. Die UN sollten als der bevorzugte Organisator globaler Solidarität gestärkt werden.

Drittens sollte umgesetzt werden, was ein allgemein anerkanntes Prinzip ist: Schnelle Hilfe für Katastrophenopfer benötigt schnell verfügbare Mittel. Gegenwärtig wird die monetäre Deckung von Hilfseinsätzen von Fall zu Fall eingerichtet und setzt eine Reihe verschiedener Entscheidungen Seitens der Geber sowie Bemühungen mehrerer Agenturen voraus. Die EU ist durch ECHO schon jetzt der größte Geber in der UN-Katastrophenhilfe, und zusammen mit Lateinamerika könnte durch den Gipfel sowie unter der Schirmherrschaft des UN-Generalsekretärs ein EU-lateinamerikanischer Humanitärer Fonds eingerichtet werden. Spender könnten in diesen Fonds einzahlen und humanitäre Koordinatoren wären in der Lage, bei Naturkatastrophen bereits sehr schnell finanzielle Mittel bereitzustellen.

Zusammenarbeit und Armutsbekämpfung

Da sich die Kommission bis 2013 mit deutlichen Budgeteinschränkungen konfrontiert sieht, ist es unrealistisch, auf große Steigerungen der Ausgaben für Zusammenarbeit zu hoffen. Dennoch könnten zusätzliche Ressourcen aus Europa aufgebracht werden, entweder durch Kofinanzierung des privaten Sektors oder durch NROs und nationale Entwicklungshilfeeinheiten.

Anstatt assistentialistisch zu denken, möchten wir die Gipfelteilnehmer dabei ermutigen, dem offenen Dialog über Armutsbekämpfungsmaßnahmen mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Wie an den Definitionen von „Regierungsführung“ und „Entwicklung“ zu sehen ist, glauben wir, dass für effektive Strategien der Armutsbekämpfung mehr von Nöten ist, als die Bereitstellung eines stabilen makroökonomischen Umfelds mit wirtschaftlicher Offenheit und dem Schutz grundlegender Eigentumsrechte.

Um sich intensiver mit Armutsbekämpfungsmaßnahmen zu beschäftigen, muss „Entwicklung

als Freiheit“ begriffen werden, wie es Nobelpreisträger Amartya Sen formulierte, und nicht ausschließlich als Wachstumsmaximierung des Pro-Kopf-Einkommens. Die Armen sollten ermutigt werden, sich zu organisieren sowie ihre Interessen zu definieren und zu artikulieren. Dies erfordert, gegebenenfalls ein gewisses Niveau sozialen Konflikts zu tolerieren. Auch ist damit die Annahme in Frage gestellt, es gäbe nur einen richtigen Weg zu Wohlstand und Entwicklung, einen Weg, der externen Experten im voraus bekannt ist und der daher nicht von lästigem politischen Aktionismus blockiert werden dürfe.

Wie Arbeiten des REDGOB zu Bolivien, Brasilien, El Salvador und weiteren Ländern belegen, zeigt die Erfahrung mit Armutsbekämpfungspolitik eine Vielzahl alternativer Möglichkeiten auf. Beständige Strategien bedürfen einer ausgedehnten politischen Mobilisierung und Lehrzeit. Dies kann anhaltende Vorteile in der allgemeinen Selbstorganisation und der Vermittlung von Verantwortung für kollektive Entscheidungen bewirken (auch wenn im Falle von Fehlerkorrekturen erhebliche Kosten entstehen können). Der alternative Ansatz, in dem die Selbstorganisation der unteren Schichten unterdrückt wird, um ein beschleunigtes wirtschaftliches Wachstum zu erzielen, kann sich als instabil und langfristig als das Sozialkapital schädigend erweisen (ein Beispiel dafür bietet Guatemala). Ob die EU bereit ist, diese Realität zu akzeptieren, wird sich noch zeigen; von Washington allerdings wird dies derzeit kaum zu erwarten sein.

Um sich den neuen Strömungen innerhalb der lateinamerikanischen öffentlichen Meinung anzunähern, ohne das europäische Erbe sozialverträglicher Marktverhältnisse zu verraten, müsste auf den gemeinsamen Erfahrungen wirtschaftlicher Demokratie aufgebaut und Wege aufgezeigt werden, diese an die Bedingungen der Globalisierung anzupassen. Glücklicherweise ist Lateinamerika ausreichend autonom und demokratisch, so dass einige Länder der Region fähig sind, auch ohne externe Unterstützung „heterodoxe“ Wege der Armutsbekämpfung einzuschlagen. Aber alle, die in Lateinamerika Innovationen voranbringen wollen, sehen sich selbst als „Modernisierer“ und ziehen ihre Inspiration und Autorität zumindest teilweise aus ihrer angeblichen Vertrautheit mit progressiven Ideen und Praktiken der „entwickelten“ Welt. Europa bietet Führungspersönlichkeiten der indigenen Bewegungen (wie Rigoberta Menchú und

Evo Morales) ebenso Motivation und Anleitung wie konservativeren und elitäreren Strömungen. Die EU sollte ihren internen Pluralismus nutzen, um demokratisch gewählte Führungspersönlichkeiten in Lateinamerika unabhängig von ihrer Ideologie oder sozialen Herkunft zu unterstützen.

Internationale Migration

Der Wiener Gipfel bietet ein herausragendes Forum, um das Thema der internationalen Migration neu zu bewerten. Ein wachsendes Europa wird eine Verjüngung seiner Arbeitskraft benötigen, während Lateinamerika noch auf lange Zeit einen Überschuss an Arbeitskräften (einschließlich vieler mobiler und innovativer junger Menschen) aufweisen wird. Die Zahl derer, die bereits in Europa leben, wird über die nächste Dekade weiter anwachsen – ganz gleich, ob die Politik darauf ausgerichtet ist, sie aufzunehmen oder nicht. Dieser Aspekt der Zusammenarbeit trifft ein gemeinsames Interesse, enthält aber auch Konfliktpotential, welches von den Staatsoberhäuptern in Wien offensiv angegangen werden sollte. Regionale Integration bringt die Diaspora ausländischer Arbeitskräfte mit sich, deren Rechte als Bürger und Migranten gesondert verhandelt und gewahrt werden müssen. Dies ist selbstverständlich ein sensibles Thema, sowohl innerhalb der beiden Regionen als auch zwischen ihnen. Nationale Zuständigkeiten müssen dabei respektiert werden und papierlose Immigranten können nicht die gleiche Behandlung wie jene erwarten, die legal migrieren. Wenn die biregionalen Gipfeltreffen sich mit den zunehmend wichtigen Fragen beider Seiten (einschließlich Familienzusammenführung, Geldsendungen ins Heimatland, Wählen im Ausland) befassen wollen und Europa seine Werte im Gegensatz zu den USA darlegen möchte, dann darf dieses Thema nicht vernachlässigt oder unter den Teppich gekehrt werden. Es sollte ein vorrangiger Punkt der Agenda sein, und er lässt sich am besten im Rahmen von „Regierbarkeit für Entwicklung“ angehen.

Ein erfolgreiches Angehen dieser Themen auf EU-lateinamerikanischem Niveau kann eine Plattform für weitere Fortschritte auf der (noch schwierigeren) globalen Ebene bieten. Die Formulierung eines Rahmens für Zusammenarbeit, im offenen Dialog und durch unseren „Regierbarkeit durch Entwicklung“-Ansatz untermauert, wäre eine denkwürdige Leistung des Wiener Gipfels.

■ Die Autoren

Laurence Whitehead, Nuffield College, Oxford University

E-Mail: laurence.whitehead@nuffield.oxford.ac.uk

Manuel Alcántara Sáez, Instituto Interuniversitario de Iberoamerica, Universidad de Salamanca

E-Mail malcanta@usal.es

Klaus Bodemer, Institut für Iberoamerika-Kunde im GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, E-Mail: bodemer@giga-hamburg.de

Olivier Dabène, Institut d'Études Politiques (Sciences Po), Paris

E-Mail: olivier.dabene@sciences-po.fr

Joan Prats, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona

E-Mail: jprats@uoc.edu

■ DÜI/GIGA-Publikationen zum Thema

Bodemer, Klaus (2006): Alemania, la Unión Europea y América Latina, in: Sanahuja, José Antonio / Freres, Christian (Hrsg.): *Perspectivas de las relaciones UE - América Latina: Hacia una nueva estrategia*. Madrid.

--- (2004) Austria, la Unión Europea y América Latina, in: Bodemer, Klaus: *Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft? Die europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen vor neuen Herausforderungen*, in: Schweickart, Nikolaus / Kaufmann, Lutz (Hrsg.): *Lateinamerika-Management. Konzepte - Prozesse - Erfahrungen*. Wiesbaden: Gabler 2004, S. 45-63.

Nolte, Detlef (2004): Fortschritte auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft? Der III. Gipfel zwischen der EU und Lateinamerika in Guadalajara, in: *Brennpunkt Lateinamerika* 11, 3. Juni 2004, S. 117-124.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Ein übergreifendes Forschungsthema am GIGA sind die Neuen Regionalen Führungsmächte – vor allem China, Indien, Südafrika, Brasilien – und ihre Rolle in der internationalen Politik, einschließlich der Rückwirkungen auf Europa. Am 11.-12. Dezember 2006 wird in Hamburg mit Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung eine internationale Tagung zum Thema „(New) Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East“ stattfinden.

Ausführliche Informationen zum Wiener Gipfel finden sich auf der Homepage der EU unter: <http://europa.eu.int/comm/world/lac-vienna>

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus* Lateinamerika wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Detlef Nolte; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Nina Grabe; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Iberoamerika-Kunde

IMPRESSUM