

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber:

Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den
Österreichischen Universitäten
Projekt Institut für Internationale Entwicklung /
Zentrum für überfakultäre Forschung der Universität Wien

Redaktion:

Gerald Faschingeder, Karin Fischer,
Margit Franz, Irmi Hanak,
Franz Kolland (verantwortl.), René Kuppe, Brita Neuhold,
Andreas Novy, Herwig Palme,
Christof Parnreiter, Kunibert Raffer,
Andreas Schedler, Walter Schicho,
Anselm Skuhra, Sandra Zech

Board of Editors:

John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig),
Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda),
Peter Jankowitsch (Paris), Friedrich Katz (Chicago),
Helmut Konrad (Graz), C. T. Kurien (Madras),
Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur),
Dieter Rothermund (Heidelberg),
Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston),
Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Brandes & Apsel / Südwind

Auf Wunsch informieren wir regelmäßig über das Verlagsprogramm sowie die Beiträge dieser Zeitschrift. Eine Postkarte an den Brandes & Apsel Verlag, Scheidswaldstr. 33, D-60385 Frankfurt a. M. genügt. Oder per e-mail: **Brandes-Apsel@t-online.de** genügt. Nähere Informationen über bisher erschienene Hefte (Schwerpunkte, Beiträge etc.) erhalten Sie auch direkt unter folgender Internet-Adresse:
<http://www.univie.ac.at/int-entwicklung/jep>

Gefördert aus öffentlichen Mitteln  Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

ISSN 0258-2384, ISBN 3-86099-630-4, Erscheinungsweise: vierteljährlich, Heft 2/2002; XVIII. Jg.
Preis Einzelheft: € 9,90/ sFr 18,30, Preis Jahresabonnement: € 39/ sFr 68,-
Abonnementsbezug für Deutschland, Schweiz u. a.:
Brandes & Apsel Verlag GmbH, Scheidswaldstr. 33, D-60385 Frankfurt a. M.
Abonnementsbezug nur für Österreich:
Südwind-Buchwelt Buchhandelsges. m. b. H., Baumgasse 79, A-1034 Wien
Redaktionsadresse:
Journal für Entwicklungspolitik, Währingerstr. 17/104, A-1090 Wien
E-mail: int-entwicklung@univie.ac.at

1. Auflage 2002

© by Brandes & Apsel Verlag GmbH, Scheidswaldstr. 33,
D-60385 Frankfurt a. M.

Jede Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Redaktion und des Verlages. Das gilt insbesondere für Nachdrucke, Bearbeitungen und Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in allen Arten von elektronischen und optischen Systemen, der öffentlichen Wiedergabe durch Hörfunk-, Fernsehsendungen und Multimedia sowie der Bereithaltung in einer Online-Datenbank oder im Internet zur Nutzung durch Dritte. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung des Verlages wieder.

Offenlegung nach § 25 Mediengesetz: Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Universitäten, Währingerstr. 17/104, A-1090 Wien. Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über die entwicklungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die Autoren bzw. die Redaktion.

Umschlaggestaltung: Volker Plass, Wien

Satz: Ch. Weismayer, A-1080 Wien/A-5026 Salzburg

Druck: Difo-Druck GmbH, Bamberg, Deutschland

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfrei gebleichtem Papier

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme:

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei der Deutschen Bibliothek erhältlich.

ISSN 0258-2384
ISBN 3-86099-630-4

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK, XVIII. Jg., Heft 2, 2002 Austrian Journal of Development Studies

Mutationen der Entwicklungspolitik

Schwerpunktredakteure:

Gerald Faschingeder und Inge Grau

Editorial 101

Artikel

Franziska Schmidkunz

Armutsbekämpfung der Bretton Woods-Institutionen und das Beispiel Bolivien 105

Clemens Benedikt

Veränderungen der EU-Entwicklungspolitik im europäischen Integrationsprozess der 90er Jahre 119

Nicole Schabus

No Power to International Free Trade with Indigenous Property – Trade Liberalization Threatens to Drain the Rights and Energy of Indigenous Peoples 135

Clemens Six

„Just When You Thought The World Was Safe ...“ – Die indischen Atomtests im Licht einer Neuordnung des politischen Diskurses in Süd-Asien 153

Weiterer Artikel

Kunibert Raffner

Cotonou: Slowly Undoing Lomé's Concept of Partnership 171

Rezensionen 185

- Bretton Woods Institutions. 23. Februar 1999a. *Responding to the Bank's Comprehensive Development Framework (CDF) Proposals*.
Online in Internet: URL: <http://www.escribe.com/politics/cocbe/m118html>. 24/03/00.
- Caufield, Catherine. 1996. *Master of Illusion – The World Bank and the Poverty Nations*. Pan Books.
- IMF/IDA. 28. Oktober 1999. *Poverty Reduction Strategy Papers – Status and Next Steps*.
- Rich, Bruce. 1998. *Die Verpfändung der Erde. Die Weltbank, die ökologische Verarmung und die Entwicklungskrise*. Stuttgart: Schmetterling Verlag.
- UNDP. Februar 2000. *CSOPP Resource Center: Frequently Asked Questions (FAQs)*.
Online in Internet: URL: <http://undp.org/csopp/CSO/NewFiles/faqs.htm>. 24/03/00.
- Weltbank (A). *Background and Overview of the Comprehensive Development Framework*.
Online in Internet: URL: <http://www.worldbank.org/cdf/overview.htm>. 15/10/99.
- Weltbank (B). *Matrix of Bolivia*.
Online in Internet: URL: <http://worldbank.org/cdf-at2.pdf>. 24/03/00.
- Weltbank (C). *The Strategic Compact: A summary note*.
Online in Internet: URL: <http://www.worldbank.org/html/extdr/backgrd/ibrd/consum.htm>. 15/10/99.
- Weltbank (D). *The World Bank's Role*.
Online in Internet: URL: <http://www.worldbank.org/html/extdr/backgr/ibrd/role.htm>. 15/10/99.
- Weltbank. März 2000. *Partners in Transforming Development: New Approaches to Developing Country-Owned Poverty Reduction Strategies*.
- Weltbank. September 1999a. *Comprehensive Development Framework Questions and Answers*.
Online in Internet: URL: <http://www.worldbank.org/cdf/cdf-faq.htm>. 15/10/99.
- Weltbank. September 1999b. *Progress Report to the World Bank's Executive Board*.
Online in Internet: URL: <http://www.worldbank.org/cdf/progressreport.htm>. 15/10/99.
- Wolfensohn, James D. 21. Januar 1999. *Ein Vorschlag für einen umfassenden Entwicklungsrahmen* (Ein Diskussionsentwurf).
Online in Internet: URL: <http://www.worldbank.org/cdf/cdf-de.text.htm>. 21/10/99.
- Wolfensohn, James D. 6. Oktober 1998. *Die andere Krise – Rede an den Verwaltungsrat*.
Online in Internet: URL: <http://www.worldbank.org/html/extdr/am98/jdw-sp/am98-de.htm>. 15/10/99.
- Wolfensohn, James D., Stanley Fischer. 5. April 2000. *The Comprehensive Development Framework (CDF) and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*.
Online in Internet: URL: http://www1.worldbank.org/prsp/PRSP_Related_Documents/cdf_paper.pdf. 30/08/00.
- Wood, Angela. April 2000. *The ABC of the PRSP-An introduction to the new Bank and Fund Poverty Reduction Strategy Papers*.
Online in Internet: URL: <http://www.brettonwoodsproject.org/brief/abcprsp.html>. 30/08/00.
- Wood, Angela. November 1999a. *Business as Usual? An overview of the Comprehensive Development Framework. Bretton Woods Project*. London.
- Wood, Angela. November 1999b. *What Role for the Multilateral Institutions, Donors, and NGO's in the New Framework for Poverty Eradication?*
Online in Internet: URL: <http://www.brettonwoodsproject.org/issues/npf.html>. 28/03/00.

Franziska Schmidtkunz, Anzengrubergasse 5/14, A-1050 Wien
e-mail: FUM@gmx.at

Journal für Entwicklungspolitik XVIII/2, 2002, S. 119-134

Clemens Benedikt

Veränderungen der EU-Entwicklungspolitik im europäischen Integrationsprozess der 90er Jahre

Im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen stehen die Auswirkungen des intensivierten europäischen Integrationsprozesses der 90er Jahre auf europäische Entwicklungspolitik, wobei das Hauptaugenmerk auf die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik gelegt wird. Innerhalb eines breiten Felds von entwicklungspolitischen Veränderungen, die seit Ende der 80er Jahre im Kontext des Endes des Ost-West-Konflikts und von „Globalisierung“ diskutiert werden, sollen die spezifischen Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses herausgefiltert werden. Dabei muss vorausgeschickt werden, dass sich diese Auswirkungen auf gemeinschaftseuropäische Entwicklungspolitik selbstverständlich nicht immer deutlich von anderen entscheidenden Veränderungen des vergangenen Jahrzehnts – Ende des Ost-West-Konflikts, Liberalisierung des Welthandels, Schaffung der WTO etc. – trennen lassen. Dennoch ist auch die europäische Integration ein gewichtiger Faktor bei Veränderungen im Bereich von Entwicklungspolitik.

Um die Frage nach Konsequenzen des europäischen Integrationsprozesses für europäische Entwicklungspolitik zu beantworten, können vier Ebenen der Analyse in Betracht gezogen werden: 1. Geopolitische Verschiebungen, 2. Veränderungen in verwandten Politikbereichen, 3. Wandel der entwicklungspolitischen Strategien und Institutionen, sowie 4. Veränderungen der europäischen politischen Diskurse über (Unions)-Europas Verhältnis zu den „Entwicklungsländern“.

1. Geopolitische Verschiebungen im Kontext der europäischen Integration

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts veränderte sich auch der geopolitische Hintergrund von Entwicklungspolitik. Die neuen geopolitischen Rahmenbedingungen sind nun nicht mehr gekennzeichnet durch politisch-ideologische Differenzen zwischen zwei Blöcken, und noch stärker als zuvor durch den ökonomischen Wettbewerb der weltweiten Zentren USA, EU und Japan um Einflussphären und Märkte geprägt. In dieser Konstellation kam es zu einem deutlichen Sinken der öffentlichen Entwicklungsausgaben zu realen Preisen ab 1992 und gemessen am BIP einer Mehrzahl der EU-Staaten. (Cox/Chapman 1999: 119) Das politische Interesse einer Bindung der Staaten des Südens an das marktwirtschaftliche Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell ist so gut wie

verschwunden und parallel staatliche Entwicklungshilfe gesunken, private Investitionen – konzentriert allerdings auf einige weniger Länder, im wesentlichen in Südostasien und Südamerika – deutlich gestiegen.

1.1 Europäisierung von Entwicklungspolitik

Die nicht mehr vorhandene Bedeutung einer Allianz des „Westens“ unter der Führung der USA gegen die „Gefahr kommunistischer Systeme in der Dritten Welt“ und die ab 1986 intensivierte europäische Integration führten in der Nord-Süd-Politik der Europäischen Union zu einem verstärkten Bestreben nach mehr Eigenständigkeit und Einigkeit (vgl. z.B. European Commission 1997). Die Kooperationspolitik der Europäischen Gemeinschaft war in diesem Kontext eines der wenigen Entwicklungsprogramme, dessen finanzieller Umfang langfristig gewachsen ist. Dieser Anstieg gleicht allerdings das gleichzeitige Sinken beziehungsweise Stagnieren von Programmen der Mitgliedsstaaten nicht aus. Konkret wuchs die gemeinschaftliche EG-Kooperationspolitik zwischen 1980 und 1997

- von 5% auf 11% der gesamten ODA der DAC-Mitgliedsstaaten,
- von 10% auf 20% der gesamten ODA der EU-Mitgliedsstaaten,
- von 38% auf 55% der Beiträge von EU-Mitgliedsstaaten zu multilateralen Organisationen (ICEA/DPPC 1999: 9).

Obwohl sich in Eurobarometer-Umfragen (European Commission, INRA 1999) im Vergleich zu anderen Politikbereichen eine sehr große Unterstützung für eine Vergemeinschaftung von Entwicklungspolitik zeigt, ist deren weitergehende Realisierung wiederholt an nationalen Interessenkonflikten gescheitert. Der bisherige Integrationsprozess hat somit ein gemeinschaftliches Entwicklungsprogramm hervorgebracht, das nicht über vorbehaltlose Unterstützung der Mitgliedsstaaten verfügt. Strengere Evaluierung als bei nationalen Programmen und Profilierung nationaler Akteure gegenüber einem ineffizienten Gemeinschaftsprogramm (Molt 1999: 262), sowie im Vergleich zu anderen internationalen Entwicklungsbehörden geringe Personalausstattung sind die Konsequenzen, welche wiederum den Handlungsspielraum der Europäischen Kommission einengen. Nicht zuletzt daraus ergibt sich als weitere Konsequenz eine Bevorzugung großer NGOs bei der Vergabe von EU-Projekten, was wiederum eine Konzentrationstendenz bei NGOs nach sich zog.

1.2 Ambivalenzen der Globalisierung und Regionalisierung von EG-Kooperationspolitik

Die stärksten Zuwachsraten auf gemeinschaftlicher Ebene verzeichneten die Mittelmeerkooperation und die neuen Empfängerregionen Ost-/Südosteuropas sowie ehemalige Sowjetrepubliken. Die regionale Verteilung von externer Kooperationspolitik hat sich nach 1989 deutlich in diese Richtung verschoben.

1970–1974	%	1980–1984	%	1990–1994	%	1997–1998	%
Indien	6.5	Indien	6.3	Polen	3.4	Ägypten	5.5
Bangladesh	6.4	Äthiopien	4.3	Jugoslawien (ex)	3.4	Russ. Föderation	4.2
Senegal	5.5	Türkei	3.8	Ägypten	3.0	Äthiopien	3.7
Mali	5.4	Bangladesh	3.4	Äthiopien	2.8	Marokko	3.1
Niger	5.1	Ägypten	3.3	Russ. Föderation	2.2	Polen	2.6
Burkina Faso	4.5	Sudan	2.9	Côte d'Ivoire	2.0	Bosnien-Herzeg.	2.5
Madagaskar	4.4	Tanzania	2.6	Rumänien	1.8	Jugoslawien (ex)	2.1
Zaire	4.1	Senegal	2.3	Sowjetunion (ex)	1.8	Türkei	1.9
Côte d'Ivoire	4.1	Somalia	2.2	Mozambique	1.7	Tunesien	1.8
Kamerun	3.7	Zaire	2.1	Ungarn	1.7	Südafrika	1.7
Tschad	3.0	Marokko	2.0	Kamerun	1.6	West Bank/Gaza	1.7
Somalia	3.0	Ghana	1.8	Ruanda	1.5	Rumänien	1.7
Mauretanien	2.9	Madagaskar	1.8	Nigeria	1.5	Bulgarien	1.5
Ruanda	2.2	Uganda	1.8	Bangladesh	1.5	Libanon	1.3
Zentralafrik. Republik	2.0	Burkina Faso	1.8	West Bank/Gaza	1.5	Algerien	1.3
Top 15: (% von allen)	62.8		42.5		31.4		36.5

Quelle: Cox/Chapman 1999: 3 (Hervorhebungen C. B.)

Tabelle 1: Die 15 Hauptempfängerländer von Mitteln der externen Zusammenarbeit der EG, 1970–1998: Anteil an der gesamten gewährten Hilfe in %; Länder mit strategischer Nähe zur EU (Süd- und Osteuropa, Mittelmeerraum) in Fettdruck hervorgehoben

Während 1970 bis 1974 auf Indien und Bangladesh fast ausschließlich ehemalige frankophone Kolonien als Hauptempfängerländer folgten, waren 1997 bis 1998 bis auf Äthiopien und Südafrika, nur mehr osteuropäische und Mittelmeerstaaten unter den größten Zielländern.

Die Kommunikationsstrategie der europäischen Institutionen und Politiker beruhte tendenziell zwar auf einer Hervorhebung der strategischen Bedeutung Osteuropas und des Mittelmeerraums, gleichzeitig wurde jedoch wiederholt betont, dass diese neue Zusammenarbeit nicht auf Kosten der AKP-Region stattfinden dürfe (European Commission 2000b: 4), was sich in der neuen regionalen Aufschlüsselung ihrer Ausgaben nicht bestätigt.

Zwei Tendenzen zeigen sich in der neuen geopolitischen Struktur – zum einen eine Globalisierung der europäischen Kooperationspolitik, in die praktisch alle Nicht-OECD-Länder eingebunden sind, zuerst durch eine Verstärkung der

Zusammenarbeit mit Lateinamerika nach dem EG-Beitritt Spaniens und Portugals, dann durch die Kooperation mit Staaten Mittel- und Osteuropas und der Ex-Sowjetunion. Zum anderen zeigt sich eine Regionalisierungstendenz mit der Konzentration auf jene Nachbarregionen, in denen die EU spezifische Interessen verfolgt. Der frühere Regionalschwerpunkt auf AKP-Staaten hat dagegen klar an Bedeutung verloren. Mit der europäischen Integration kommt es tendenziell zu einer geringeren Rücksichtnahme auf ehemaligen Kolonialbeziehungen europäischer Nationalstaaten, und zu einer stärkeren Berücksichtigung geopolitischer Interessen der Europäischen Union als Gesamtheit. Diese Interpretation ist für das Ergebnis und seine Präsentation einigermaßen schlüssig, der Prozess dieser geopolitischen Neuausrichtung im Verlauf der 90er Jahre war jedoch noch durch nationalstaatliche Einflussphären geprägt. Nordeuropäische Regierungen forderten Erhöhungen der Ausgaben für Osteuropa, südeuropäische im Gegenzug für den Mittelmeerraum, jene Spaniens für Lateinamerika, jene Frankreichs versuchte die Ausgabensenkungen für Afrika in Grenzen zu halten. (van Reisen 1999: 12) Die dabei verfolgten Interessen werden jedoch zunehmend als „europäische“ Interessen an Wachstum in Osteuropa, Stabilität im Mittelmeerraum oder Investitionsmöglichkeiten in Lateinamerika und Südostasien formuliert. Paradoxerweise hat die beginnende Erweiterungsdiskussion eine Dynamik *verschiedener* regionaler Forderungen entfacht und insofern mit Ausnahme der AKP-Gruppe zu einer deutlichen Aufbesserung des Gemeinschaftshaushalts für externe Kooperation geführt, der wie ausgeführt allerdings die Kürzungen der Mitgliedsstaaten während der 90er insgesamt nicht ausgleicht. Die Integration bewirkt damit eine tendenzielle Abwendung von vergangenheitsbezogenen, kolonialen Interessendefinitionen der Nationalstaaten, hin zu für die EU als Gesamtheit strategisch definierten Regionalschwerpunkten.

1.3 Neue Politisierung der EG-Kooperationspolitik

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts verlor das Interesse an der ideologischen Bindung von Staaten des Südens an das westliche Modell an Relevanz. Parallel zu Versuchen der Konstruktion einer „außenpolitischen Identität“ (Unions)-Europas kam es in der Entwicklungspolitik durch schrittweise Einführung politischer Konditionalitäten zu einer stärkeren Politisierung der ursprünglich hauptsächlich ökonomisch ausgerichteten gemeinschaftseuropäischen Kooperationsabkommen. Die ab 1989 begonnene Aufnahme von Demokratie und Menschenrechtsklauseln in zahlreiche Kooperationsabkommen war allerdings weiterhin von Inkonsistenzen begleitet, die nun allerdings stärker in einem handelspolitischen Kontext stehen. Menschenrechtsklauseln wurden 1989 in Lomé IV aufgenommen und 1995 erweitert. Die Aufnahme von Menschenrechtsklauseln in das EU-ASEAN-Abkommen blieb im selben Zeitraum trotz einer 1991 angekündigten Überarbeitung des Abkommens aus. (Crawford 1998) Während im Fall der AKP-Zusammenarbeit Menschenrechte und neue Formen der politischen Konditionalität durchgesetzt wurden, dominierten im Fall ASEAN die Befürchtungen

in der Union, dass Handelsinteressen durch den Widerstand von ASEAN-Mitgliedern gegen politische Konditionalität gefährdet werden könnten. Von 22 Ländern, gegen die von 1990–1995 aufgrund der Menschenrechtskonditionalität Hilfssanktionen verhängt wurden, waren schließlich 15 in Afrika südlich der Sahara. (Crawford 1998: 141) Neben ökonomischen Interessen der Union wie im Fall ASEAN bildeten der Kampf gegen linksgerichtete Guerillas (Kolumbien, Sri Lanka) oder islamistische Oppositionen (Algerien, Ägypten) Gründe dafür, von Hilfssanktionen gegen bestimmte Staaten Abstand zu nehmen. (Ebd. 154)

Die Politisierung der EG-Entwicklungspolitik beschränkte sich jedoch nicht auf im engeren Sinn politische Fragen von Menschenrechten und „good governance“. Die genannten geostrategischen Veränderungen sind direkt verknüpft mit Interessenkonstruktionen in anderen Politikfeldern mit ausgedehnter oder wachsender Gemeinschaftskompetenz, vor allem in Bezug auf Asyl- und Migrationspolitik sowie Handels- und Agrarpolitik.

2. Veränderte Interessenwahrnehmung im Umfeld von gemeinschaftseuropäischer Entwicklungspolitik

2.1 Migration und Stabilität

Die neue Rolle von Entwicklungspolitik ist auch ein Produkt der neuen Versuche, ergänzend zum Schengen-System zunächst eine gemeinsame europäische Asylpolitik und im weiteren eine harmonisierte Migrationspolitik zu entwerfen. In diesem Kontext hat Entwicklungspolitik in die strategischen Konzepte zu Migrationspolitik Eingang gefunden. Maßnahmen zur „Reduzierung des Migrationsdrucks“ werden seit der ersten ausführlichen migrationspolitischen Mitteilung der Kommission (1991) debattiert. Auf dem Europäischen Rat in Edinburgh wurden 1992 „Grundsätze für die externen Aspekte der Einwanderungspolitik“ aufgestellt. (Rat der EG 1992: Teil A, Anl. 5) Vor allem Entwicklungszusammenarbeit, liberale Handelspolitik und die Schaffung von demokratischen Gesellschaften wurden als geeignete Konzepte befunden, Migrationsdruck zu verringern. (Ebd.) Auch die Förderung regionaler Fluchtalternativen war bereits in dieser Grundsatzklärung vorgesehen. Die Entstehung dieser externen Dimension von Migrationspolitik hängt auch deshalb ursächlich mit der europäischen Integration zusammen, weil einzelne Staaten nicht bereit wären, Maßnahmen zu finanzieren, um Migrationsbewegungen zu verhindern, welche zwar in unterschiedlichem Ausmaß, aber potentiell doch alle westeuropäischen Staaten betreffen.

Die österreichische EU-Präsidentschaft hat 1998 im Zuge ihres Strategiepapiers diesbezüglich ein sogenanntes Modell konzentrischer Kreise mit der EU im Mittelpunkt vorgeschlagen. (Rat der EU 1998: Abs. 60/61) Im innersten Kreis der Schengen-Staaten waren dabei strikte Kontrollen vorgesehen, welche der weitere Kreis ihrer Nachbarstaaten übernehmen sollte. Ein dritter Kreis – Ex-Sowjetunion, Türkei und Nordafrika – sollte zur Bekämpfung von Durchreise und „Schlepperwesen“ dienen, und der vierte Kreis – Mittlerer Osten, China, Afrika

südlich der Sahara, sollten nach diesem Modell sogenannte „Push-Faktoren“, Migrationsursachen, eliminieren. (Ebd.) Das Ausmaß von Entwicklungshilfe für einzelne Staaten sollte laut diesem Konzept explizit von ihrer Kooperationsbereitschaft in Migrationsfragen abhängen. Dieses Konzept der Verknüpfung von Entwicklungspolitik und Migration hat sich am Papier nicht durchgesetzt, beim Rat von Tampere wurde 1999 der sogenannte „integrierte Ansatz“ vorgestellt. Entwicklungspolitik dient dabei als Maßnahme zur sogenannten „Verringerung des Migrationsdrucks“ und verstärkte humanitäre Hilfe als Maßnahme zur Verhinderung und Regionalisierung von Fluchtbewegungen. Der Rat präsentierte exemplarisch solche integrierten Aktionspläne für fünf Herkunftsregionen: Albanien, Afghanistan, Sri Lanka, Somalia und Marokko.

Außenpolitik	Entwicklungspolitik	Migrationspolitik
<ul style="list-style-type: none"> – Zusammenarbeit beim Management von Migrationsbewegungen (laut Barcelona Deklar.) – freiwillige Rückkehrprogramme – Reintegration 	<ul style="list-style-type: none"> – Wachstumsförderung (Effekte von Handelsliberalisierung auf Arbeitsmarkt, Förderung von Investitionen) – Bildungsprogramme (zur Förderung selbständiger Beschäftigung) – Förderung lokaler Entwicklung in Regionen mit „hohem Migrationsdruck“ 	<p><i>kurzfristig:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Verstärkung der Zusammenarbeit von EU-EG mit Marokko in bezug auf Rückkehr und Rückübernahme von illegal in EU-Staaten eingereisten Marokkanern – Produktion statist. Daten, Studien, Seminare über Herkunft und „Transit“ von MigrantInnen in Marokko – Informationskampagnen für potentielle Migranten (IOM) – Strategien gegen „Schlepperei“ – Einführung der Visumpflicht von Marokko gegenüber Staatsangehörigen westafrikanischer Länder <p><i>mittel- und langfristig:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – verbesserte Integration – Stärkung der Abkommen zwischen EU-Mitgliedsstaaten und Marokko in bezug auf zeitlich begrenzte Arbeit – Kampf gegen „Schleppernetzwerke“, verbesserte Grenzkontrolle, techn. und finanz. Unterstützung Marokkos – Rückübernahmeabk. für aus Marokko illegal Eingereiste

Zusammenfassung C. B., folgend dem von der Hochrangigen Gruppe „Asyl und Migration“ beim Rat von Tampere, Oktober 1999 vorgelegten Aktionsplan „Morocco“

Tabelle 2: Entwurf der Hochrangigen Gruppe zum Aktionsplan Marokko

Neue ethische Fragen ergeben sich in diesem Zusammenhang für entwicklungspolitisch Handelnde, einschließlich der NGOs: Wie verändert sich Entwicklungspolitik, wenn sie stärker auf migrationspolitische Interessen der europäischen Staaten ausgerichtet wird wie z.B. bei arbeitskraftintensiven Projekte in aktuellen Auswanderungsregionen zur Verhinderung von Migration?

Bedenkenswert an diesen Aktionsplänen ist, dass sie – angesichts der insgesamt gesunkenen Mittel für Entwicklungspolitik – auf relativ utopischen Entwicklungszielen aufbauen. In der Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik besteht offensichtlich eine große Kluft zwischen policy-making und öffentlichem Diskurs über Problemlösungen. Entwicklungspolitik erfüllt zunehmend eine legitimatorische Funktion für restriktive Migrationspolitik, indem Entwicklungspolitik als mittelfristige Lösung eines Problems präsentiert wird, das derzeit nur durch restriktive Einwanderungspolitik zu lösen sei.

2.2 Handelspolitik als Knotenpunkt gemeinsamer Interessendefinition

Das Spannungsfeld zwischen Handels- und Agrarpolitik einerseits und Entwicklungspolitik andererseits ist zwar Ausdruck grundsätzlicher Widersprüche von Nord-Süd-Politik. Doch auch in dieser Frage sind Zusammenhänge mit dem europäischen Integrationsprozess von entscheidender Bedeutung, da die Gemeinschaft in diesen Bereichen ausgedehnte Kompetenzen hat. Da bereits die Entstehung des gemeinschaftlichen Entwicklungsprogramms von Zielen der Rohstoffsicherung und Sicherung von Absatzmärkten geprägt war, ist die These sehr plausibel, dass ein wesentlicher Impuls für verstärktes gemeinschaftseuropäisches entwicklungspolitisches Handeln in der *gemeinsamen* Interessendefinition im Kontext neuer externer ökonomischer Bedrohungsszenarien entsteht. Im Rückblick der Europäischen Kommission auf das Zustandekommen des ersten Lomé-Abkommens 1975 kam etwa die Prävention der Entstehung neuer Rohstoffmächte als (mit-)entscheidendes Motiv zum Ausdruck.

Für den Abschluß des ersten Partnerschaftsabkommens zwischen der EU und den AKP-Staaten war neben den geostrategischen Interessen und dem immer noch dominierenden, durch die koloniale Vergangenheit begründeten besonderen Verantwortungsgefühl auch die erste Ölkrise ausschlaggebend, die Europa um seine Rohstoffversorgung und seine privilegierten Absatzmärkte fürchten ließ. (Europäische Kommission 1997: 6)

Die Entstehung des europäischen Binnenmarktes hat für die Nord-Süd-Politik die dauerhaften Probleme von Agrarprotektionismus und die Verwendung von Überschussproduktion der subventionierten gemeinsamen Agrarpolitik als Nahrungsmittelhilfe, die lokale Absatzmärkte im Süden zerstörte, mit sich gebracht. Die Erweiterung der EU bewirkt schließlich eine geringere Abhängigkeit von Rohstoffen, die in Osteuropa produziert werden, eine Ausweitung der subventionierten Agrarpolitik auf Osteuropa und eine noch geringere Relevanz der Absatzmärkte vor allem der AKP-Staaten.

Die europäische Integration beschleunigte auch eine stärkere Ausdifferenzierung der politischen Konzepte für Zusammenarbeit mit Regionen des Südens. Schon Anfang der 90er Jahre hat die Kommission Vorschläge zu unterschiedlichen regionalen Schwerpunkten gemacht und in diesem Kontext vorgeschlagen, die Kooperation mit wirtschaftlich aufstrebenden Regionen, stärker auf die Aktivitäten europäischer Konzerne abzustimmen. (Kommission der EG 1992: 72, Abs. 4.1.)

Nicht nur inhaltliche Verschiebungen von Interessen, sondern auch die durch europäische Integration entstehenden institutionellen Plätze für Interessenartikulation veränderten das politische Umfeld für Entwicklungspolitik. Mit der europäischen Integration ist vor allem eine neue Ebene für Einflussnahme auf wirtschaftspolitische Entscheidungen entstanden. Entwicklungsländer als potentielle Konkurrenten der EU waren ein wesentlicher Impuls, der Industrielobbies, allen voran den European Roundtable of Industrialists (ERT), dazu bewegte, europäische Integration als Schritt zur Liberalisierung im Interesse transnationaler europäischer Konzerne zu betreiben.

Entwicklungsländer haben realisiert, in welchem Ausmaß Hindernisse für ausländische und lokale private Investitionen ihre Wettbewerbsfähigkeit verletzen. Politischer Wandel, besserer Marktzugang für ausländische Investoren und größerer Manoeuvre-Spielraum für lokale Business-Leute verwandeln nun frühere Schwächen in eine beachtliche Wettbewerbs Herausforderung. Diese Wettbewerbs Herausforderung wird umso mächtiger durch die Tatsache, dass dabei in mehr und mehr Fällen dieser Länder Europa überholen. (ERT 1996: 12, zit. nach: Balanyá 2000: 28, Übers. C. B.)

Da dieselben Akteure, wie eben ERT, gleichzeitig auf OECD-Ebene das multilaterale Investitionsabkommen MAI vorangetrieben haben, kann man diagnostizieren, dass es sich bei dieser Art von Lobbying um eine Art Liberalisierungsspirale handelt, bei der transnationale Konzerne und ihre Lobbyisten, jeweils in einer Weltregion erzielte Liberalisierungsschritte gegen andere Regionen auspielen. Diese im Zuge des europäischen Integrationsprozesses veränderten Interessenlagen zeigen sich auch in den neu definierten Prioritäten von EU-Entwicklungspolitik.

3. Der europäische Integrationsprozess und die Prioritäten der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik

Die unionseuropäischen Konzepte zu Entwicklungspolitik nennen im wesentlichen übereinstimmend mit anderen internationalen Akteuren wie Weltbank und UNDP drei, auch im EG-Vertrag (Art. 177) verankerte, Hauptziele: *Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung und Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft*. Innerhalb dieser breiten Zielsetzungen, die im Jahr 2000 auch im EU-AKP-Abkommen von Cotonou verankert wurden, bekommt die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik auf europäischer Ebene eine spezifische Rolle. In einer gemeinsamen Stellungnahme von Europäischer Kommission und (Minister-)Rat der EU wurden für eine gemeinschaftliche Entwicklungspolitik sechs Prioritäten bestimmt.

- Verbindung von Handel und Entwicklung
- Regionale Integration und Zusammenarbeit
- Unterstützung makroökonomischer Politik und Förderung des gleichberechtigten Zugangs zu sozialen Leistungen

- Transport
- Ernährungssicherheit und nachhaltige ländliche Entwicklung
- Institutionelles Capacity-Building, vor allem in Bezug auf gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit (European Commission/Council of the EU 2000)

Dieser Definition von Prioritäten wurden laut der Stellungnahme zwei Kriterien zugrunde gelegt: zum einen ihr Beitrag zur Armutsbekämpfung und zum anderen der comparative Vorteil der Europäischen Kommission bei der Bewältigung dieser Aufgaben. In den sechs Prioritäten spiegelt sich vor allem dieser zweite Punkt wieder, da es sich bei den genannten Schwerpunkten überwiegend um Bereiche handelt, für welche die EU-Kommission auch innerhalb der EU Kompetenzen innehat: Welthandel, europäische Integration, Strukturpolitik, Infrastruktur und Agrarpolitik. Daraus ergibt sich ein stark ökonomisch und strukturalistisch geprägter Ansatz für Entwicklungspolitik und somit auch für Armutsbekämpfung in der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik.

3.1 Armutsbekämpfung als symbolische Priorität

Die Auslegung des Konzepts der Armutsbekämpfung bleibt deshalb unscharf. Einerseits gibt es starke Bekenntnisse vor allem in der öffentlichen Präsentation von Entwicklungspolitik.

Denn wie könnte Europa sich ohne eine verantwortliche Strategie für die Regionen des Südens, und besonders für die ärmsten und am stärksten marginalisierten Regionen, als Akteur von Weltrang behaupten? (Europäische Kommission 1997: VI)

Andererseits kam es kaum zu einer Ausweitung der geringen institutionellen Kapazitäten für Armutsbekämpfung (vgl. auch Ay/Kappel 1999: 312). Die konzeptionelle Hinwendung zur Armutsbekämpfung während der 90er ging allerdings genau in diesem Zeitraum mit einem besonders starken Rückgang des Anteils der Ausgaben der EG für LDCs einher.

1978–79		1988–89		1998–99	
LLDCs	51,9	LLDCs	50,1	LLDCs	31,8
Other LICs	27,3	Other LICs	31,3	Other LICs	19,8
LMICs	17,0	LMICs	15,8	LMICs	40,7
UMICs	3,0	UMICs	2,1	UMICs	7,4
HICs	0,4	HICs	0,4	HICs	0,2

Quelle des Zahlenmaterials: OECD DAC: Development Report 2000, Statistical Annex: <http://www.oecd.org/xls/M00002000/M00002863.xls>

Tabelle 3: Verteilung der Ausgaben für externe Kooperation der EG (in %) nach BIP der Zielländer

Zum Zeitpunkt der neuen Prioritätendefinition in der zitierten Stellungnahme gab es in der GD Entwicklung der Europäischen Kommission nur eine einzige Person, die spezifisch den Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit zur Armutsbekämpfung konzipierte und evaluierte. Dies spiegelt ein grundlegendes Paradox wider: Armutsbekämpfung dient zum einen der positiven, öffentlichen Darstellung der Rolle der EU in der Welt, als Etikett zur Legitimierung von Migrationspolitik und als potentieller Garant für Stabilität. Zum anderen sind die relativ geringen Kapazitäten für Maßnahmen im Feld von Armutsbekämpfung und sozialer Entwicklung – als potentiell Gegengewicht zur Liberalisierung in Ländern des Südens – Spiegelbild eines vorwiegend makroökonomischen Entwicklungskonzepts und des handelspolitischen Interesses der EU, Märkte des Südens zu erschließen. Damit bleibt Armutsreduzierung in diesem Kontext mehr politikpräsentierende als politikleitende Priorität, und blieb wie im Washington-Konsens und im Sinne der Idee des pro-poor-growth vor allem ein möglicher Nebeneffekt von Wirtschaftswachstum und herkömmlichen Instrumenten der Entwicklungspolitik (Ay/Kappel 1999: 327).

3.2 Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und Förderung regionaler Integrationszonen im Süden

Besondere Bedeutung innerhalb dieser herkömmlichen Instrumente nimmt in der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik die Förderung regionaler Integrationsprojekte ein. Im neuen AKP-Abkommen ist die langfristige Schaffung WTO-kompatibler, regionaler Integrationszonen als langfristige Alternative für die Reorganisation der AKP-Gruppe angelegt.

Mit der Zielvorstellung der peripheren Integration kommt es zu einer potentiellen Spiegelung des europäischen Integrationsprozesses in anderen Regionen der Welt. Die Konzepte zu Regionalpartnerschaften (REPAs) in den AKP-Staaten sind nicht an eine simple Übertragbarkeit, aber dennoch an eine Vorbildhaftigkeit der europäischen Integration angelehnt. Die Konzepte der Kommission zu diesen Regionalpartnerschaften beruhen auch auf der Annahme, dass in den AKP-Regionen ein ähnlicher Kreislauf aus politischer Konfliktlösung und ökonomischer Verschränkung in Gang gesetzt werden könnte. Bereits in der politischen Dimension zeigt sich allerdings, dass das „Friedensprojekt Europa“ nach dem Ende vom II. Weltkrieg vollkommen andere Voraussetzungen vorfand, als sie für gewaltsame transnationale und innerstaatliche Konflikte in Afrika zutreffen, deren Bewältigung eines der Hauptziele der regionalen Integration in Afrika sein sollte. In der wirtschaftlichen und strukturpolitischen Dimension schließlich wird für Afrika die Möglichkeit eines innerregionalen Ausgleichs, wie er innerhalb der EU in der Struktur- und Regionalpolitik geschieht, so gut wie unmöglich sein, was schwächere Ökonomien innerhalb solcher REPAs einer äußerst extensiven Konkurrenzsituation aussetzen wird. Die Forderung nach Weltmarktintegration vernachlässigt zugunsten einer wei-

tergehenden Liberalisierung das Problem der bereits bestehenden untergeordneten Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, die in ihrer hohen Abhängigkeit vom Außenhandel mit Rohstoffen und Agrarprodukten zum Ausdruck kommt.

Ein weiteres Problem, das sich mit der Förderung peripherer Integration ergibt, ist nicht zuletzt jenes der demokratischen Legitimität und Partizipation, das auch innerhalb des europäischen Integrationsprozesses nicht gelöst ist. Das Legitimitätsproblem könnte bei den REPAs zusätzliche Brisanz erhalten, da ihr Zustandekommen wesentlich von äußeren Faktoren, vor allem von ihrem Verhältnis zur EU, abhängig ist.

Die Hervorhebung der Bedeutung der Modellhaftigkeit Europas, des Geistes der Zusammenarbeit und der Erfahrung der regionalen Kooperation in den entwicklungspolitischen Rollendefinitionen Unionseuropas können auch als Ausdruck einer EU-Hegemoniepolitik durch Regionalisierung gelesen werden. Drei Gruppen von Interessen kristallisieren sich als konstitutiv für die Akkumulation von Gestaltungsmacht durch verstärkte Förderung regionaler Integration an der Peripherie heraus.

1. Ein bürokratisches Interesse der gemeinschaftseuropäischen Institutionen, allen voran der Kommission, ergibt sich gegenüber den Mitgliedsstaaten. Je stärker die Staaten der Peripherie regional organisiert und integriert sind, umso größer wird der Kompetenzvorsprung der Kommission in den Beziehungen zu diesen Staaten gegenüber den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten.
2. Der Prozess der regionalen Integration, vor allem die angestrebte Intensivierung der Integrationszonen in der AKP-Gruppe, ergibt für die Europäische Union insgesamt stärker die Möglichkeit der Einflussnahme bei der Ausgestaltung ökonomischer und politischer Prozesse an der Peripherie (vgl. auch Dietrich 1998).
3. Mit regionaler Integration an der Peripherie ergeben sich dort neue Räume der Einflussnahme für jene transnationalen Konzerne, welche auch gemeinschaftseuropäische Institutionen nicht nur als Ebene für effizientes Lobbying betrachten, sondern insgesamt ein wesentlicher Integrationsmotor sind. Die größeren Einheiten („changing scales“) geben diesen transnationalen – also innerhalb der AKP-Gruppe vor allem unionseuropäischen – Konzernen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber kleineren Akteuren.

3.3 Institutioneller Wandel der EU-Entwicklungspolitik

Die Funktion von Kooperationspolitik, „Europa“ stärker als Akteur von Weltrang zu etablieren, ist auch in institutionellen Veränderungen erkennbar. Die Weichenstellungen im Zuge der Reformen der Außenbeziehungen in der Europäischen Kommission deuten darauf hin, dass die Generaldirektion für Entwicklung (Ex-DG VIII) in der nächsten Kommission, also spätestens 2005, in die Generaldirektion für Außenbeziehungen eingegliedert wird. Die GD Entwicklung,

zentraler Akteur im Lomé-System, würde damit nicht mehr bestehen. Schon jetzt gibt es auf Projektebene keine prinzipielle Aufteilung externer Kooperationspolitik in AKP-Staaten einerseits und den Rest der Welt (Lateinamerika, Asien, Mittelmeer, neue unabhängige Staaten). Der gesamte Projektzyklus der externen Kooperationspolitik außerhalb der Beitrittskandidatenländer wurde im EuropeAid Cooperation Office zusammengeführt, weshalb nun zwei Programmierungseinheiten (DG Entwicklung für AKP-Staaten, DG Außenbeziehungen für andere Staaten außer Beitrittskandidaten) nur einer Implementierungseinheit (EuropeAid) gegenüberstehen, weshalb – obwohl eine definitive offizielle Stellungnahme noch aussteht – starke Zweifel angebracht sind, ob die derzeitige institutionelle Konstellation längerfristig bestehen wird. Mit dieser wird nicht nur eine administrative Angleichung an jene Mehrzahl der Mitgliedsstaaten erreicht, die Entwicklungspolitik in den Außenministerien konzipieren und in einer Implementierungsbehörde durchführen, sondern auch der gesunkenen Bedeutung der AKP-Staaten als eigenständiger Gruppe Rechnung getragen. Das wahrscheinliche Verschwinden einer eigenständigen Generaldirektion für Entwicklung kann zwar nicht als Abschied vom Paradigma der Entwicklungspolitik oder Paradigmenwechsel gedeutet werden. Allerdings würde die reduzierte Parallelstruktur einer GD Außenbeziehungen und der Implementierungsagentur EuropeAid die stärkere Einbindung der Entwicklungspolitik in einen außen- und sicherheitspolitischen Kontext sehr wohl strukturell begünstigen.

4. Diskursive Konstellationen zum Verhältnis von „Europa“ und „Entwicklungsländern“

Die mit dem europäischen Integrationsprozess verbundenen Utopien sind im wesentlichen europazentriert. Die Utopie vom „Friedensprojekt Europa“ und Konzepte wie jenes von Europa als einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ sind letztlich auch Ausdruck solcher auf innere Stabilität limitierter Utopien, die auf einer Innen-Außen-Unterscheidung beruhen.

Die folgenden Zitate aus entwicklungspolitischen Strategiepapieren der Europäischen Kommission zeigen das Spannungsfeld zwischen Werten und Interessen, das europäische Entwicklungspolitik schon auf konzeptioneller Ebene kennzeichnet:

Ziel der Unionspolitik ist die Bekämpfung der Armut und die Verringerung des internationalen Entwicklungsgefälles. Deshalb ist sie untrennbar verbunden mit dem Ziel der Friedens- und Stabilitätssicherung und der Notwendigkeit, die globalen Interdependenzen und Gefahren besser zu bewältigen und weltweit einem Entwicklungsmodell Geltung zu verschaffen, das sich stärker an den politischen und sozialen Werten Europas orientiert. (Europäische Kommission 1997: VI)

It should not, however, be forgotten when promoting these humanistic values that the development cooperation policy forms part of the more general

context of the Community's external relations. This policy contributes to the protection of the Community's interests by taking into account the mutual interest of the parties concerned. This considerations comes into play in the granting of trade facilities and economic cooperation. [33.] Lastly, a Community development cooperation policy must help to enhance the Community's presence on the world stage, thereby furthering the recognition of the Community's identity by other countries and within international organizations. (Kommission der EG 1992: 13)

Signifikant erscheint dabei, dass sowohl die moralischen Zielsetzungen als auch die Berücksichtigung der europäischen Interessen letztlich in die Zielvorstellung münden, die Präsenz und Identität Europas in der Welt zu stärken. Die Förderung eines Entwicklungsmodells, das sich auch kulturell an Europa orientiert, wird zwar nicht direkt ausgesprochen. Gleichzeitig spricht aus diesen Konzepten offensichtlich auch die Auffassung, dass der Idee von Europa eine spezielle moralische Qualität zukommt, welche die durch die europäische Kolonialgeschichte belasteten Nationalstaaten nicht mehr für sich beanspruchen. Mit der Idee von Europa wird somit auch – mehr oder weniger subtil – so etwas wie ein neuer Führungsanspruch auf internationaler Ebene zum Ausdruck gebracht.

EG-Entwicklungspolitik dient auch der Darstellung europäischer Werte, „europäischer Identität“ und der Union als weltpolitischem Akteur, was sowohl in politischen Dokumenten und Publikationen als auch im intensivierten Bemühen um „Sichtbarkeit“ der „Europäischen Union“ in konkreten Entwicklungsprojekten zum Ausdruck kommt. Trotz der prinzipiellen Stärkung der Idee der Partizipation und Dezentralisierung wird damit jedoch gleichzeitig der häufig kritisierte Modellanspruch „Europas“ wiederbelebt. Das Verhältnis von europäischer Integration und Nord-Süd-Politik der EU ist letztlich nicht nur als ökonomische Integration und Blockbildung im globalen Wettbewerb zu interpretieren. Der Diskurs über die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union um mittel- und osteuropäische Staaten betont historisch-kulturell bedingte Solidarität. Diese letztlich auch kulturelle Begründung kann potentiell auch als Abgrenzungsmechanismus gegenüber den Regionen des Südens interpretiert werden. Die Möglichkeit verstärkter Gegenbewegungen in einem neuen, intensivierten Nord-Süd-Konflikt blieben aus der politischen Debatte in Europa weitgehend ausgeblendet und sind in breiteren europäischen Öffentlichkeiten erst durch die Protestbewegung von Seattle bis Genua sichtbarer geworden.

5. Schlussfolgerungen

Die Frage, ob die Bedeutung von Entwicklungspolitik durch den europäischen Integrationsprozess eher gesunken oder größer geworden ist, kann weniger als Gesamttendenz, denn in Einzeltendenzen zusammengefaßt werden:

1. Nord-Süd-Zusammenarbeit ist – trotz gegenteiliger Beteuerungen – zugunsten der Zielregionen in der geopolitischen Nähe der EU eingeschränkt

worden. Im allgemeinen verringert die Konzentration auf innereuropäischen Finanzausgleich im Zuge der Struktur- und Regionalpolitik – entgegen gegenteiliger Ankündigungen – tendenziell die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten für ähnliches Verhalten in der Nord-Süd-Dimension.

2. Gemeinschaftliche Entwicklungspolitik ist parallel zur intensivierten europäischen Integration langfristig insgesamt gewachsen, während einzelstaatliche Programme in Summe umso stärker gekürzt wurden.
3. Obwohl die Debatte um Nord-Süd-Zusammenarbeit mehr und mehr Armutsbekämpfung zum zentralen Thema macht, sind die Mittel für LDCs sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch im Durchschnitt der Mitgliedsstaaten geringer geworden.
4. In Krisensituationen (z.B. Ausschreitungen in Genua, Terrorismus) zeigt sich im politischen Diskurs in Europa kurzfristig eine erhöhte Konjunktur der Idee eines gemeinschaftlich-europäischen Vorgehens in der Entwicklungspolitik, dessen reale Konsequenzen sich in der Regel dann aber auch auf kurzfristige humanitäre Maßnahmen beschränken.

Die Konzentration auf das Projekt der EU-Erweiterung und angesichts der Terrorismuskrise möglicherweise das Interesse an einer verstärkten Mittelmeer- und Nahost-Kooperation als vorrangige gemeinschaftliche Interessen müssten den Schluss nahelegen, dass unter den gegebenen Voraussetzungen Entwicklungszusammenarbeit als globales Projekt für die EU weiter an Bedeutung verlieren wird.

Nichtsdestotrotz beginnt die gemeinsame Stellungnahme zur Entwicklungspolitik von Rat und Kommission aus dem Jahr 2000 mit der Feststellung: „Die Frage der Entwicklungspolitik ist heute sogar noch wichtiger als jemals zuvor.“ (European Commission, Council of the EU 2000: 1) Dazu könnte auf Basis der hier angestellten Überlegungen diagnostiziert werden: Die Kluft zwischen dem politikpräsentierenden Diskurs in Europa, der sich in Krisen (Terrorismus, Globalisierungskonflikte) der beruhigenden Wirkung der Existenz der Lösungsstrategie „Entwicklungshilfe“ bediente, und den politikleitenden Prioritäten war zur Jahrtausendwende größer als jemals zuvor.

Abstracts

The changes of EU development policy evolving from the intensified European integration process of the 90s are discussed on four levels of analysis: (1) Geopolitical shifts, (2) changes in related policy areas, (3) changing policy priorities and (4) shifts in the discourse about Europe's relations to 'developing countries'. On each of these levels ambiguous tendencies can be discovered. Geopolitical shifts towards new regional priorities of EC development policy can be seen in the context of developments in other policy areas, e.g. the harmonisation of concepts in migration policies and new priorities of trade policies. On the level of political discourse EC development policy has become a symbol for the EU's ambitions and self-image to be the world's leading power

of trade, aid and integration, despite a significant decline of aid levels during the 90s.

Die Veränderungen der EU-Entwicklungspolitik, die sich aus dem intensivierten europäischen Integrationsprozess der 90er ergaben, werden auf vier analytischen Ebenen diskutiert: 1. Geopolitische Verschiebungen, 2. Veränderungen in verwandten Politikfeldern, 3. neue konzeptionelle Prioritäten, und 4. Verschiebungen des politischen Diskurses über das Verhältnis Europas zu „Entwicklungsländern“. Auf jeder dieser Ebenen zeigen sich ambivalente Tendenzen. Geopolitische Verschiebungen stehen vor allem im Kontext von Entwicklungen in anderen Politikfeldern, z.B. der Harmonisierung von migrationspolitischen Konzepten und neuen handelspolitischen Prioritäten. Im politischen Diskurs wurde – trotz in Summe gesunkener Mittel für EZA – „Entwicklungshilfe“ ein häufig bemühtes, identitätsstiftendes Symbol für eine positive Selbstdarstellung der EU als führende Weltmacht des Handels, der Hilfe und der Integration.

Literatur

- Ay, Peter, Robert Kappel. 1999. „Hindernisse und Potentiale in EU-Konzeptionen zur Armutsbekämpfung“. *Journal für Entwicklungspolitik* XVI/2, 1999, 309–329
- Balanyá, Belén et al. 2000. *Europe Inc. Regional & Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*. London.
- Bretherton, Charlotte, John Vogler. 1999. *The European Union as a global actor*. London.
- Cox, Aidan, Jenny Chapman. 1999. *The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management and Distribution*. Overseas Development Institute. London.
- Crawford, Gordon. 1998. „Human Rights and Democracy in EU Development Co-operation: Towards Fair and Equal Treatment“. In: Lister, Marjorie: *European Union Development Policy*. Basingstoke.
- Delanty, Gerard. 1995. *Inventing Europe. Idea, Identity, Reality*. London.
- Dietrich, Wolfgang. 1998. *Periphere Integration und Frieden im Weltssystem. Ostafrika, Zentralamerika und Südostasien im Vergleich*. Wien.
- ERT (European Roundtable of Industrialists). 1996. *Investing in the Developing World: New openings and challenges for European Industry*. Brussels.
- European Commission. 2000a. „ACP – European Union Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000. Consolidated version“. *ACP-EU Courier Special issue Cotonou Agreement*. Brussels.
- Europäische Kommission. 1997. *Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Luxemburg.
- European Commission, INRA. 1999. *Eurobarometer 50.1: Europeans and Development Aid*. Brussels.
- European Commission. 2000b. *Communication on the European Community's Development Policy*. COM(2000)212. Brussels.
- European Commission. 1997. *The Future of North-South Relations. Towards sustainable economic and social development*. „Cahiers“ of the Forward Studies Unit 1997/1. Brussels.

- European Commission, Council of the EU. 2000. *The European Community's Development Policy – Statement by the Council and the Commission*. Brussels. http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm.
- Eurostep (European Solidarity Towards Equal Participation of People). 2000. *The European Union. A Potential Global Force for Change*. Brussels. <http://www.eurostep.org/euforce.htm>.
- ICEA/DPPC. 1999. *Synthesis of EC (ACP, Med, Ala, Humanitarian) Aid Evaluation*. Brussels.
- Kommission der EG. 1992. „Die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000. Die Beziehungen der Gemeinschaft zu den Entwicklungsländern mit Blick auf die Politische Union“. *Mitteilung der Kommission*. SEK 915 endg./2. Brüssel.
- Lister, Marjorie. 1997. *The European Union and the South*. London.
- Molt, Peter. 1999. „Die Europäische Union sucht nach einer gemeinsamen Afrikapolitik“. *Journal für Entwicklungspolitik* XV/2, 1999 257–274.
- Rat der EG. 1992. *Europäischer Rat von Edinburgh 11.–12. Dezember 1992: Schlußfolgerungen des Vorsitzes*. Teil A, Anlage 5.
- Rat der EU (Österreichische Präsidentschaft). 1998. *Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik*. Brüssel, Wien.
- Schilder, Klaus. 2000. *Background Paper on the ACP-EU Negotiations on the Future of the Lomé Convention*. 3rd updated edition. WEED – World Economy, Ecology & Development Association. Bonn.
- Smillie, Ian, Henny Helmich. Hg. 1998. *Public Attitudes and International Development Co-operation*. Development Centre Studies. North-South Centre of the Council of Europe. Development Centre of the OECD. Paris.
- van Reisen, Mirjam. 1999. *Global Player EU. Die Nord-Süd-Politik der Europäischen Union. Analyse – Kritik – Reformansätze*. Terres des hommes Deutschland e.V. (Hg.). Osnabrück.

Clemens Benedikt, Rohrerstraße 3, A-9900 Lienz
e-mail: clemensbenedikt@yahoo.de

Journal für Entwicklungspolitik XVIII/2, 2002, S. 135–152

Nicole Schabus

No Power to International Free Trade with Indigenous Property

Trade Liberalization Threatens to Drain the Rights and Energy of Indigenous Peoples

1. Introduction

The following article tries to draw attention to the newest assault on the rights of indigenous peoples: international trade agreements. Economic interests have always been a driving force of colonization but now they are being inscribed in international law and made enforceable. What does this mean for indigenous peoples' struggle for the recognition of their inherent rights? Canada is used as an example for a stalling recognition debate on the national level while resource rights are being allocated on the international level. Trends like the commodification of water, long a postulate of the corporate world, are diametrically opposed to indigenous values and threaten the multi-faceted use of their traditional territories.

In order to understand the full extent of the threat to inherent rights enshrined in international trade agreements they are analyzed in more detail. Starting off with key provisions in international trade agreements and their emerging enforcement mechanisms which increase the leverage of multinational firms over national governments, we move on to what we call the new wave. A new generation of trade agreements are emerging, such as the General Agreement on Trade in Services, pretending to regulate a certain sector of the global economy, it is meant to further break down regulative powers on the local and national level. Provisions on investment are making their way into more and more trade agreements, in Chapter 11 of NAFTA they have found a powerful enforcement mechanism. Pricing mechanisms are put in place, reducing land, water and natural resources to commodities when they are the essence of indigenous peoples' lives.

It will take the unified struggle and energy of indigenous peoples around the world to reverse the tide of trade liberalization and stop the constant undermining of their inherent rights and national regulations by international trade agreements and regional developments, like the proposed Free Trade Area of the Americas, that would even lower standards.