

Brasilien und Mexiko als »emerging donors« in Haiti

Die Wiederaufbauhilfe bietet Chancen für Dreieckskooperationen

Elisa Kochskämper / Günther Maihold / Sebastian A. Müller

Mit dem Plan zum Wiederaufbau Haitis, dessen Umsetzung 5,3 Milliarden US-Dollar kosten wird, hat die Regierung in Port-au-Prince einen ersten Rahmen für die internationale Unterstützung vorgegeben. Der Plan soll von einer Wiederaufbaukommission umgesetzt werden, deren Mandat zunächst auf 18 Monate befristet ist. Auf einer von den UN ausgerichteten Geberkonferenz hat sich die internationale Gemeinschaft verpflichtet, in den nächsten zehn Jahren 10 Milliarden US-Dollar an Hilfsgeldern bereitzustellen, die von der Weltbank in einem Fonds verwaltet werden sollen. Doch stellt sich die Frage, wie die Gelder operativ einzusetzen sind. Da viele Geber keine Strukturen in Haiti unterhalten, ist die Empfehlung laut geworden, den Wiederaufbau zu »lateinamerikanisieren«. Dafür bieten sich in erster Linie Brasilien und Mexiko an, die als aufstrebende Geberländer (emerging donors) kompetent agieren könnten.

Insbesondere Staaten der OECD fordern in ihrer globalen Entwicklungsagenda seit längerer Zeit, aufstrebende Geberländer an der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu beteiligen. Während dabei zumeist China und Indien im Zentrum des Interesses stehen, bieten sich für Haiti die Länder Lateinamerikas an, die dort ohnedies bereits tätig sind und damit Standortvorteile besitzen. So tragen Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay die von den UN mandatierte Stabilisierungsmission Minustah, und Mexiko hat sich in der unmittelbaren Nothilfe stark engagiert. Die Länder aus der Region haben in ihren EZ-Projekten deutlich größere Sensibilität für die Bedürfnisse der

Empfängerländer bewiesen als beispielsweise Peking, das die Bindung an chinesische Lieferungen zur Bedingung für ihre Projekte macht. Das Engagement der lateinamerikanischen Länder scheint weniger von politischen Interessen und diplomatischem Ehrgeiz geprägt zu sein, wenn es um die Schaffung effektiver Kooperationsformate geht, in denen sie eigene Kompetenzen in der Not- und Wiederaufbauhilfe zu mobilisieren vermögen. Zugleich würde mit der Einbeziehung dieser Länder der multilaterale Rahmen des haitianischen Wiederaufbaus gestärkt und ließen sich einseitige Abhängigkeiten (etwa von den USA) reduzieren. Diesen Kontext sollte auch

Deutschland nutzen, um die neuen Geber einzubinden und sie zu ermutigen, die Grenzen ihrer Fähigkeit zur Bereitstellung von EZ-Finanzmitteln durch Dreieckskooperationen auszudehnen.

Brasiliens Engagement in Haiti

Spätestens mit seiner Präsenz in Haiti, die vor sechs Jahren begann, und der 2004 übernommenen Führung der UN-mandatierten Stabilisierungsmission Minustah hat sich Brasilien als »emerging donor« hervorgetan. Mit 1300 Soldaten stellt es das größte Kontingent der insgesamt 7000 Soldaten umfassenden Mission. Nach dem Erdbeben in Haiti Anfang 2010 hat das brasilianische Parlament den Einsatz weiterer 1300 Soldaten genehmigt. 900 (750 Infanteristen, 150 Militärpolizisten) wurden unverzüglich in die Karibik entsandt, 400 stehen als Reserve bereit. Dieses Engagement macht sich auch finanziell bemerkbar. Bis 2009 hat die Mission die Brasilianer laut Angaben des Verteidigungsministeriums insgesamt 705 Millionen US-Dollar gekostet (rund 40% davon werden die UN erstatten). Ende Januar, kurz nach dem Erdbeben, hat Brasiliens Präsident Lula ein Hilfspaket im Wert von 210 Millionen US-Dollar angekündigt, von denen 15 Millionen als Soforthilfe bereitgestellt wurden. Damit sollen die Kosten der zusätzlichen Truppen und zehn Notfallstationen finanziert werden. Weitere 180 Millionen US-Dollar hat Brasilien bei der Haiti-Geberkonferenz zugesagt.

Aber auch jenseits von Haiti hat Präsident Lula das entwicklungspolitische Engagement seines Landes vor allem in Afrika und Lateinamerika deutlich ausgeweitet. In der EZ ist Brasilien schon seit fast 40 Jahren aktiv, ohne dass ihm bisher größere Bedeutung zuerkannt worden wäre. Unter dem amtierenden Präsidenten hat es sich mittlerweile zu einem aufstrebenden Geberland gewandelt.

Neue Initiativen in der Entwicklungszusammenarbeit. Mit seiner Führungsrolle in der Minustah-Mission zeigt Brasilien, dass es bereit und in der Lage ist, international Verantwortung zu übernehmen; inzwischen geht aber sein Engagement über den militärischen Sektor hinaus. Der Führungsanspruch, den Brasilien auf internationaler Ebene erhebt, beruht nicht in erster Linie auf wirtschaftlichem Wachstum. Er entspricht den Erwartungen anderer Länder an Brasilien und spiegelt wider, dass sich die brasilianische Gesellschaft zusehends mit der neuen Rolle ihres Landes identifiziert. Beide Faktoren bieten Rückhalt für die Entwicklung zum »emerging donor«. Koordiniert werden die EZ-Aktivitäten von der 1987 gegründeten Entwicklungsbehörde ABC, die dem Außenministerium unterstellt ist. Laut ABC folgen jedem brasilianischen Real, den sie ausgibt, weitere 14 Reais aus den Kassen der Partnerinstitutionen, in der Regel andere Ministerien. Die OECD schätzt die Summe der EZ-Gelder, die Brasilien 2007 ausgegeben hat, auf 437 Millionen US-Dollar. Gleichwohl sind die EZ-Ausgaben erkennbar geringer als jene anderer »emerging donors« wie Indien (2009: 610 Millionen) und China (2007: 1,4 Milliarden).

Mehr politischer Wille als finanzielle Mittel? Viel wichtiger als diese Gelder war der politische Wille des Präsidenten, Brasilien auch in der EZ eine neue weltpolitische Rolle spielen zu lassen. Er begreift die EZ als diplomatisches Instrument. Die Einbettung der ABC ins Außenministerium verdeutlicht dies. Die von Lula priorisierte Stärkung der Süd-Süd-Beziehungen hat auch das Engagement in der EZ beflügelt. An der regionalen Ausrichtung hat sich jedoch kaum etwas geändert: Das Gros der 49 bilateralen EZ-Abkommen wurde mit traditionellen Partnern in Lateinamerika und dem lusophonen Afrika (PALOP) abgeschlossen.

Im Vordergrund steht der Transfer eigener Erfahrungen insbesondere im Bildungs-, Gesundheits- und Landwirtschaftssektor, aber auch in den Bereichen Umwelt,

Biokraftstoffe und Verwaltung. 90% dieser Projekte sind multilateral angelegt. Oft stellt Brasilien Fachkräfte und Instrukturen zur Verfügung, der Kooperationspartner die finanziellen Mittel und das Empfängerland die Infrastruktur. Deshalb sind Vorstöße in Richtung einer brasilianischen Beteiligung an UN-Missionen und die Bevorzugung von Dreieckskooperationen auch in Zukunft zu erwarten. Der »emerging donor« Brasilien will als Partner auf gleicher Augenhöhe auch in der EZ reüssieren.

Die Voraussetzungen dafür sind vorhanden. Die Kompetenz, die Brasilien in vierzig Jahren bilateraler und multilateraler EZ aufgebaut hat, machen das Land zu einem für die OECD-Geber attraktiven Akteur. In diversen UN-Missionen und insbesondere durch die Führung von Minustah in Haiti hat das Land wichtiges Know-how erworben. Auch die nationalen Erfolge in der Armutsbekämpfung, Gesundheitspolitik und Wirtschaftsförderung bilden einen großen Aktivposten. Etablierte Geberländer haben dies bereits erkannt, allen voran Japan, mit dem Brasilien in über 20 Ländern Projekte durchführt. Weitere Dreieckskooperationen bestehen mit den USA, Kanada, Norwegen, Indonesien, den EU-Ländern Italien, Frankreich, Spanien und Großbritannien sowie mit humanitären UN-Organisationen. In Zusammenarbeit mit Deutschland werden vier Projekte durchgeführt. Allen Projekten ist der regionale Schwerpunkt in Lateinamerika und Afrika gemeinsam.

Die Bemühungen Brasiliens in der EZ werden akzeptiert – sowohl von den Nachbarländern als auch von potentiellen Konkurrenten auf dem amerikanischen Kontinent. Mit ersteren existieren EZ-Abkommen, die eine lange Laufzeit haben. Das gilt auch für die potentiellen Konkurrenten USA, Argentinien und Mexiko, mit denen zudem Dreieckskooperationen bestehen.

Mexikos schnelle Hilfe für Haiti

Mexiko reagierte schnell auf die humanitäre Notlage Haitis. Schon drei Tage nach

dem Erdbeben, am 15. Januar 2010, entsandte die Regierung fünf Flugzeuge und ein Lazarettschiff mit insgesamt 146 t Nahrungsmitteln, 600 kg Medikamenten und 140 Helfern. Kurze Zeit später folgten weitere 1700 t Hilfsmaterial.

Ebenfalls am 15. Januar versprach Präsident Calderón der UN 8 Millionen US-Dollar für den Wiederaufbau Haitis. Die mexikanische Regierung bekräftigte dieses Versprechen während der Geberkonferenz am 31. März 2010. Die rasche Abfolge der Maßnahmen von Seiten Mexikos war dem politischen Engagement Calderóns zu verdanken, der sogar den UN-Sicherheitsrat dazu anhielt, eine aktivere Rolle zu übernehmen.

Die mexikanische Regierung zeigte große Bereitschaft, Haiti finanziell und humanitär zu unterstützen. Die zur Verfügung gestellten Mittel nehmen sich im Vergleich zu jenen Brasiliens zwar gering aus, erreichen im Vergleich zur üblicherweise geleisteten finanziellen Unterstützung jedoch eine Rekordhöhe. Darüber hinaus besitzt Mexiko durch die Beteiligung an Not- und Aufbauhilfe nach Hurrikans in Zentralamerika die nun für Haiti notwendigen Erfahrungen.

Mexikos neue Rolle in der EZ. Mexiko ist in Lateinamerika Vorreiter bei Dreieckskooperationen. Das Land hat aus dem Mangel an finanziellen Ressourcen für die EZ seit den neunziger Jahren Konsequenzen gezogen und dieses Kooperationsmuster systematisch entwickelt. Japan, das seit Jahren als Grundmuster seiner EZ auf Dreieckskooperationen setzt, ist dabei der zentrale Partner für die Realisierung zahlreicher Projekte. Sie reichen vom Katastrophenschutz über Fischereifragen bis hin zur Umweltberatung. Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), Spanien und Kanada kamen als weitere Partner hinzu.

Nicht nur durch das in Haiti gezeigte Engagement, sondern auch aufgrund aktueller Anstrengungen wie der Reform der eigenen Geberstrukturen wächst Mexiko zu einem strategisch wichtigen Partner für die westlichen Gebernationen in der EZ

heran. Besonders die einmalige Position, die Mexiko als Bindeglied zwischen Nord und Süd in der OECD innehat, verschafft ihm eine Schlüsselrolle als »emerging donor«. Aufgrund seines Status als Beobachter im OECD-Entwicklungsausschuss (DAC) orientiert sich Mexiko explizit an dessen EZ-Standards. Eine solche Ausrichtung fehlt anderen Schwellenländern wie Indien und China, was Mexiko für Kooperationen mit westlichen Gebern qualifiziert.

Institutionelle Rahmenbedingungen.

Seit Anfang der siebziger Jahre besitzt Mexiko einen institutionellen Rahmen für seine EZ. Schon in den neunziger Jahren verfügte es über eine unabhängige Entwicklungsagentur (IMEXCI). Seitdem sie 2001 aufgelöst wurde, ist eine Abteilung (DGCTC) im Außenministerium für die Koordinierung der EZ zuständig. Ein aktuell im Senat eingebrachtes Gesetz soll die nationalen Umsetzungsstrukturen verbessern. Das am 8. April 2010 vom Abgeordnetenhaus verabschiedete Gesetz sieht die erneute Gründung einer unabhängigen Entwicklungsagentur (AMEXCID) vor. Die Calderón-Regierung plant, eine kohärente EZ-Agenda zu entwickeln, die Mexikos Rolle als Geberland aufwerten und die programmatische Fragmentierung seiner EZ überwinden soll.

Mexikos EZ-Agenda. Zentralamerika steht im regionalen Fokus der mexikanischen EZ. Das geschärfte Profil als Geber erwächst aus dem langjährigen entwicklungspolitischen Engagement und der in dieser Region gesammelten Erfahrung. Die Hälfte der bilateralen technischen Zusammenarbeit Mexikos in Lateinamerika im Jahr 2008 betraf Länder in Zentralamerika. Schwerpunktsektoren sind Bildung, Landwirtschaft und Umwelt. Bei den Kooperationsmaßnahmen dominieren Experten-austausch und Stipendienfinanzierung.

Die deutsche Bundesregierung begann im Jahr 2006, mit Mexiko ein Umweltprojekt in Guatemala umzusetzen, das später auf Ecuador und die Dominikanische Republik ausgeweitet wurde. Dieses

Pilotprojekt kann insofern positiv bewertet werden, als Mexiko in der ersten Umsetzungsphase 32 Prozent der Projektmittel stellte. In vorangegangenen Dreieckskooperationen war die geringe Mitfinanzierung das entscheidende Defizit. Mexiko begriff sich vorwiegend als Empfänger von EZ (2008: 149 Millionen US-Dollar). Will Mexiko die Rolle eines »emerging donor« ausfüllen, muss es mehr finanzielle Mittel aufbringen. Im Falle Haitis besteht der Vorteil, dass finanzielle Ressourcen in Form eines Mexiko-Haiti-Fonds und aus anderen internationalen Quellen verfügbar sind. Vier trilaterale Kooperationen, eine mit Spanien und drei mit Frankreich, werden gegenwärtig auf der Karibikinsel realisiert. Eine weitere mit Japan ist bereits in Planung.

Innovative Partner für Dreieckskooperationen

Angesichts des schwierigen Wiederaufbaus in Haiti muss die internationale Gemeinschaft ihre Anstrengungen bündeln. Viele Geber, darunter die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten, sind mit den lokalen Gegebenheiten nicht vertraut und müssen vor Ort erst eigene Strukturen schaffen. Schon allein um der Effizienz willen, aber auch aus politischen Gründen bietet sich die Zusammenarbeit mit Staaten an, die durch langjähriges regionales Engagement reiche Erfahrungen gesammelt haben und handlungsfähige Strukturen besitzen. Das gilt eindeutig für Brasilien, in geringerer Maße auch für Mexiko. Dieses Potential sollte Deutschland nutzen, zumal es bislang in Haiti nur geringe Kapazitäten hat, um den institutionellen Wiederaufbau Haitis zu unterstützen. Damit könnte auch eine stärkere Einbindung von »emerging donors« gefördert werden. Zudem ließen sich neue, innovative Formate von Dreieckskooperationen erproben und etablieren, unter Nutzung der Regional-Expertise. In diesem Sinne sollten die Potentiale Brasiliens und Mexikos für den Wiederaufbau Haitis zur Wirkung kommen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364