

Internationaler Politikdialog

“Demokratie und Sozialer Zusammenhalt in Lateinamerika und Europa”

veranstaltet vom
Entwicklungspolitischen Forum / InWEnt
in Zusammenarbeit mit dem
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB)

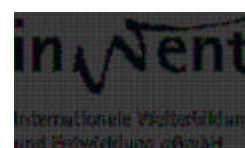
21. Januar 2005 in Berlin

Zusammenfassung der Diskussion

vorbereitet von Dr. Katharina Müller
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, Deutschland



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Einleitung

„Sozialer Zusammenhalt“ (social cohesion) bildet ein wichtiges Kooperationsfeld zwischen den lateinamerikanischen Staaten und der Europäischen Union (EU). In der zum Abschluss des 3. EU-Lateinamerikagipfels verabschiedeten „Erklärung von Guadalajara“ vom 28. Mai 2004 werden Armut, Ausgrenzung und Ungleichheit als ein Angriff auf die menschliche Würde sowie eine Bedrohung von Demokratie, Frieden und Stabilität dargestellt. Regierungen und Zivilgesellschaften wird die Verantwortung für eine Verbesserung des sozialen Zusammenhalts zugeschrieben. Im Rahmen der Stärkung der lateinamerikanisch-europäischen Kooperation sollen gemeinsame Programme (wie z.B. EUROsociAL), aber auch ein intensivierter Erfahrungsaustausch zu Fragen der Formulierung und Implementierung von Politiken zum sozialen Zusammenhalt dazu beitragen, das gemeinsame Ziel zu erreichen.

Der vom Entwicklungspolitischen Forum/Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt) in Kooperation mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) in Berlin vorbereitete Internationale Politikdialog „Demokratie und Sozialer Zusammenhalt in Lateinamerika und Europa“ brachte hochrangige Vertreter lateinamerikanischer Regierungen und der Bundesregierung, internationale Organisationen, Vertreter der Privatwirtschaft, Akademiker und Vertreter der lateinamerikanischen Zivilgesellschaft und der Entwicklungszusammenarbeit zusammen.

Ziel der Konferenz war es, mögliche Beiträge der Entwicklungspolitik, als ein wichtiger Aspekt des lateinamerikanisch-europäischen Dialogs, zum „Sozialen Zusammenhalt“ zu erforschen. Ein weiteres Ziel war es, die entwicklungspolitischen Probleme Lateinamerikas in Deutschland wieder stärker in die öffentliche Wahrnehmung zu rücken. Die Diskussions- und Konferenzteilnehmer erörterten zunächst die im Zusammenhang mit der Demokratie und dem „Sozialen Zusammenhalt“ in Europa und in Lateinamerika gemachten Erfahrungen. Im Anschluss daran wurden die bestehenden und innovativen Ansätze zur Institutionalisierung des „Sozialen Zusammenhalts“ besprochen. Zum Schluss wurden noch die Chancen und Risiken eines dezentralisierenden Ansatzes für den „Sozialen Zusammenhalt“ diskutiert.

Eröffnungssitzung: Demokratie und Sozialer Zusammenhalt – lateinamerikanische und europäische Sichtweisen

In ihrer Begrüßung zeigte sich **Arna Hartmann** (Leiterin, Entwicklungspolitisches Forum, InWEnt, Internationale Weiterbildung und Entwicklung, Deutschland) sehr über die hohe Teilnehmerzahl erfreut und sagte sie hoffe, der Internationale Politikdialog könne ihr dabei helfen, die öffentliche Aufmerksamkeit wieder auf die Zusammenarbeit zwischen Europa und Lateinamerika zu lenken.

Heidemarie Wieczorek-Zeul (Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Deutschland) hob am Anfang ihrer Grundsatzrede hervor, dass die massiven internationalen Bemühungen zur Linderung der Not nach dem Tsunami in Asien die Globalisierung der Solidarität widerspiegle und nicht die Abkehr der Aufmerksamkeit von Lateinamerika und anderen Regionen. In ihrem Überblick zur gegenwärtigen Lage in

Lateinamerika und der Karibik unterstrich Wieczorek-Zeul, dass 2004 in Bezug auf das Wirtschaftswachstum ein außergewöhnlich gutes Jahr für die Region gewesen sei. Die seit langem anhaltenden strukturellen Probleme bestünden jedoch auch weiterhin: Abhängigkeit von ausländischem Kapital und ausländischen Technologien, unzureichende Beteiligung der Armen am Wirtschaftswachstum, ausgeprägte Ungleichheiten, schwerwiegende Vertrauenskrise der demokratischen Systeme und zunehmende Schädigung der Umwelt. Diese Probleme seien keinesfalls spezifische lateinamerikanische Probleme. Auch hier in Europa müssten die sozialen Kosten der Globalisierung bewältigt werden, um den sozialen Zusammenhalt zu erhalten, daher die Bedeutung eines regionenübergreifenden Dialogs und Lernprozesses. Die grundlegende Herausforderung sei es, die Globalisierung zum Beispiel durch Hinzufügen einer sozialen, menschlichen und ökologischen Dimension zur wirtschaftlichen Dimension fair zu gestalten. Gemäß Wieczorek-Zeuls Meinung müsse die soziale Ausgrenzung wegen ethischer Gründe und der Kosten, die sie verursache, wegen ihrer Behinderung der Armutsbekämpfung und des wirtschaftlichen Wachstums und wegen der bestehenden Verbindung zwischen sozialer und politischer Ausgrenzung angegangen werden. Was sei zu tun? (1) Sowohl Quantität als auch Qualität der öffentlichen Ausgaben seien von Bedeutung. (2) Die Staatseinnahmen seien wichtig, in diesem Zusammenhang sei Besteuerung ein wichtiges Thema. (3) Beim sozialen Zusammenhalt gehe es nicht nur um Einnahmen und Ausgaben sondern auch um den Umgang mit den ausgegrenzten und indigenen Gruppen der Bevölkerung und um die Stärkung der Rechte dieser Menschen. (4) Die Institutionen seien wichtig. Wir benötigten fähige Institutionen, um Armut und Ungleichheit überwinden zu können. (5) Die Ansätze sollten landesspezifisch sein und nicht einer einheitlichen Vorlage folgen. Zum Schluss umriss Wieczorek-Zeul den möglichen Beitrag Europas und der Entwicklungshilfe zum sozialen Zusammenhalt. Erstens werde Lateinamerika weiterhin ein zentraler Partner bei den Reformen des globalen Rahmens bleiben, wie zum Beispiel die Reform des Systems der UNO oder den WTO Verhandlungen. Zweitens sollten die engen Bindungen zwischen Europa und Lateinamerika zum Beispiel durch Freihandelsabkommen vertieft werden.

Eduardo Stein Barillas (Vizepräsident, Guatemala) konzentrierte sich in seiner Grundsatzrede auf das komplexe Thema der Integration der indigenen Bevölkerung in Lateinamerika, die unter dem schwerwiegenden Problem der Ausgrenzung, der Unterdrückung und manchmal sogar der Ermordung leide. Wie könne die Gesellschaft einen wahrhaftigen Raum der Partizipation und Autonomie schaffen, ohne die nationale Einheit zu opfern? Welcher Weg wäre der beste, um die indigenen Traditionen im Bereich Justiz, politische Partizipation, Kultur, Religion und Nutzung lokaler Ressourcen zu respektieren? Es könne keine Verallgemeinerung geben: während der Anteil der indigenen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in Chile und Costa Rica sehr gering sei, sei er in Ländern wie Bolivien, Ecuador, Peru, Mexiko und Guatemala sehr viel höher. Stein kam dann auf den Fall Guatemalas zu sprechen, wo fast 7 von 12 Millionen Einwohnern vorwiegend Nachfahren der Maya seien. In diesem Zusammenhang gebe es spezifische Herausforderungen für den sozialen Zusammenhalt: (1) der Konflikt zwischen den spirituellen Werten, die viele Indios dem Land zuschreiben, und den westlichen Werten, gekennzeichnet durch die Ausbeutung der

natürlichen Ressourcen; (2) die traditionelle Art der Rechtsprechung, die vor allem auf lokaler Ebene oft anstelle der offiziellen angewendet werde; (3) die unterschiedlichen Erfahrungen mit der Dezentralisierung, die dazu tendierten, die Korruption von der zentralen auf die lokale Ebene zu übertragen; (4) der Konflikt zwischen der traditionellen Rolle der Frau in der indigenen Gesellschaft und dem Auftauchen weiblicher Führungspersönlichkeiten mit einem indigenen Hintergrund, angefangen bei Guerillakämpferinnen bis hin zu jungen Berufstätigen; (5) die Herausforderung, lokalen Regierungen in Gebieten, die von indigenen Gruppen bevölkert werden, Autonomie zu gewähren. Außerdem berichtete Stein, dass die Entscheidung, ein indigenes Beratungsgremium für die guatemaltekische Präsidentschaft zu gründen, von nicht indigenen Guatemalteken im Stillen behindert werde, aber dafür in ganz beachtlichem Maße. Zum Schluss betonte Stein, dass eine Agenda zugunsten der indigenen Bevölkerung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auch das Thema des Marktzugangs für kleine Landwirte beinhalten müsse.

Enrique Iglesias (Präsident, Interamerikanische Entwicklungsbank, Washington DC) umriss in seiner Grundsatzrede die Vision eines „rechtschaffenden Dreiecks“, die auf dem Gipfeltreffen von Guadalajara angesprochen worden sei und demokratische Regierbarkeit (governability), sozialen Zusammenhalt und regionale Integration verbinde. Der soziale Zusammenhalt sei mehr als die soziale Inklusion. Letzten Endes handle es sich um einen Vertrag zwischen Staat und Bürgern, bei dem ersterer Transparenz, Effizienz und Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit (accountability) biete und letztere sich ihrer Rechte und Pflichten bewusst seien. Iglesias hob den geringen Grad an sozialem Zusammenhalt in Lateinamerika und der Karibik hervor, der trotz der enormen Errungenschaften in Bezug auf die Demokratie, die Verbesserung der Lage der Menschenrechte in den 80er und 90er Jahre und trotz aller wirtschaftlichen Erfolge seit den 90er Jahren weiterhin bestehe. In Bezug auf den sozialen Zusammenhalt machte er folgende Spezifizierungen: (1) Der soziale Zusammenhalt hänge direkt von der sozialen Dividende des Wirtschaftswachstums ab. Der Markt sei alleine nicht dazu in der Lage, die bestehenden sozialen Probleme zu lösen. Auch der Staat müsse eine wichtige Rolle übernehmen, ohne den Markt zu ersticken, sondern dadurch, dass er wie in Europa die Fehler des Marktes korrigiere. Die Beziehung zwischen Staat und Markt müsse ausgeglichener gestaltet werden und zwar auf pragmatische Art und Weise, jenseits fundamentalistischer Positionen. (2) Der soziale Zusammenhalt hänge von der sozialen und wirtschaftlichen Effizienz des politischen Systems ab. In Lateinamerika gebe es laut der IDB ein „demokratisches Defizit“. Das Latinobarómetro zeige, dass die Region gegenwärtig vor dem Problem wachsenden Unmuts angesichts des bestehenden politischen Systems stehe, das durch Vetternwirtschaft, eine von gewissen Teilen der Bevölkerung für sich beanspruchte Politik, Populismus und fehlender sozialer Dividende gekennzeichnet sei. Es wäre furchtbar, wenn eines Tages Lateinamerika beschließen würde, Demokratie gegen mehr Brot einzutauschen. (3) Ein erweitertes Konzept regionaler Integration nach europäischem Vorbild könne den sozialen Zusammenhalt begünstigen. Zum Schluss unterstrich Iglesias, er hoffe, das gegenwärtige und hoffentlich anhaltende Wirtschaftswachstum gebe Lateinamerika die Möglichkeit langfristig zu denken und zu erkennen, dass die Stärkung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen

Institutionen von herausragender Bedeutung für die Entwicklung sei.

Sitzung I: Demokratisierung und „Sozialer Zusammenhalt“: Europäische und Lateinamerikanische Erfahrungen

Wie es der Vorsitzende **Dirk Messner** (Geschäftsführer, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Deutschland) erläuterte, war diese Sitzung den folgenden Themen gewidmet: (1) „Sozialer Zusammenhalt“ und der Demokratisierungsprozess in Europa und Lateinamerika: die historischen Perspektiven der Beziehung zwischen Bürgerrechten, politischen und sozialen Rechten; (2) Ungleichheit und Demokratie: lateinamerikanische und europäische Herausforderungen (Beziehung zwischen „Sozialer Zusammenhalt“ und Demokratie); (3) Möglichkeiten, den „Sozialen Zusammenhalt“ zu fördern – Rechtsstaat und Rechtssicherheit als grundlegende Voraussetzungen?

In seinem Beitrag unterstrich **Luis Cosenza Jiménez** (Minister der Präsidentschaft, Honduras) zuerst, dass viele Lateinamerikaner gegenwärtig von der Demokratie enttäuscht seien. Einige würden sogar ein autoritäres Regime vorziehen, wenn es ihre Probleme lösen könnte. Worauf es daher ankomme, sei die Qualität und nicht die Quantität der Demokratie. Cosenza umriss ebenfalls sein Konzept eines sozialen Zusammenhalts – eine Maßeinheit für das Maß mit dem die Individuen eine gemeinsame Vision für die Zukunft ihrer Gesellschaft teilten. Der soziale Zusammenhalt sei größer, wenn die Individuen einen gemeinsamen Wertekatalog teilten und ein klares Verständnis für ihre Wurzeln hätten, wenn keine Diskriminierung geduldet werde und wenn starke Institutionen fest verankert seien. Die Demokratie und der soziale Zusammenhalt würden sich gegenseitig auf positive Art und Weise beeinflussen. Laut Cosenzas Meinung könnten die folgenden Institutionen den sozialen Zusammenhalt stärken: die politischen Parteien, die Kirchen (vor allem die katholische Kirche), die Nichtregierungsorganisationen, das politische System (insbesondere die Legislative), die ethnischen Gruppen, die Massenmedien, das Bildungssystem, die Rechtsstaatlichkeit, die sozialen Sicherungssysteme und ein Minimum an Sicherheit für die Bürger und ihr Eigentum. Zu den politischen Maßnahmen, die den sozialen Zusammenhalt fördern könnten, gehörten das Öffnen des politischen Systems, die Dezentralisierung, die Reform der Eigentumsrechte, eine funktionierende Besteuerung und eine deutliche Strategie zur Verringerung der Armut. Zum Schluss verwies Cosenza auf einige exogene Faktoren, die die Armutsbekämpfung behindern würden, wie der bedeutende Anstieg der Erdölpreise und der Rückgang der Kaffeepreise. In Honduras werde Kaffee von kleinen Familienbetrieben geerntet, deren Anteil am Einzelhandelspreis von 40% auf 9% gefallen sei, wodurch die Armut gestiegen sei.

Am Anfang seines Beitrags unterstrich **Lothar Mark** (Abgeordneter, Beauftragter der SPD-Bundesfraktion für Lateinamerika, Vorsitzender der Deutsch-Mexikanischen Parlamentariergruppe, Deutscher Bundestag, Deutschland), dass der soziale Zusammenhalt eine funktionierende Demokratie voraussetze, die von der Bevölkerung getragen werde, was eine ständige Herausforderung sowohl für Lateinamerika als auch für Europa nicht nur auf nationaler sondern auch auf regionaler Ebene darstelle. Eine angemessene Regelung der

Lebensbedingungen sei für langfristige Stabilität und Frieden wichtig und der soziale Zusammenhalt setze wirtschaftliche Vorteile für alle Bevölkerungsgruppen voraus. In Lateinamerika verschlechtere sich jedoch die Einkommensverteilung trotz eines Wirtschaftswachstums von 5,5% in 2004. 220 Millionen Lateinamerikaner lebten in Armut, fast 100 Millionen in extremer Armut. Daher würden die jungen Demokratien vor dem Problem der Enttäuschung ihrer Bürger stehen. In Deutschland gefährdeten die Wirtschaftskrise und der Abbau des Wohlfahrtsstaates den sozialen Zusammenhalt in zunehmendem Maße. Massenarbeitslosigkeit, Globalisierungsängste und ein rückläufiges Realeinkommen führten zu Unwohlsein bei der Bevölkerung, was zu einer Politikverdrossenheit und zu Wahlsiegen der extremen Parteien führen würde. Jedoch seien Deutschlands Probleme im Vergleich zu der Situation Lateinamerikas schlussendlich gering. Das immer noch vorbildliche soziale Sicherungssystem fange praktisch jeden auf und der soziale Zusammenhalt sowie die soziale Marktwirtschaft seien eine Realität. Nichtsdestotrotz sei der Abstand zwischen Politikern und Bürgern oft zu groß. Das starke Engagement der DDR Bürger von 1989 hätte im vereinigten Deutschland nicht aufrechterhalten werden können. Im Gegensatz dazu sei die Mobilisierung der Bürger in Lateinamerika beachtlich. Die Bürger müssten jedoch auch im politischen System vertreten sein. Mark verwies auf die Bedeutung einer Reform der Wahlen und der Verwaltung, der Stärkung der Parlamente und der politischen Parteien, der Dezentralisierung, der Bekämpfung der Korruption und der Verbesserung des Bildungssystems, der Stärkung der sozialen Sicherungssysteme und einer gerechteren Einkommensverteilung. Allerdings sei noch viel zu tun, abgesehen von den internen Reformen der lateinamerikanischen Staaten. Deutschland gebe immer noch nur 0,28% seines BIP für Entwicklungshilfe aus, der Schuldenerlass sei ein drängendes Thema und noch müsse im Rahmen der stattfindenden Verhandlungen über den Handel viel erreicht werden. Soweit es Deutschland betreffe, sei die Erfahrung der Wiedervereinigung ein mögliches Beispiel für den Versuch, Ungleichheiten durch Finanztransfers zu überwinden. Die Erfahrung mit den Strukturfonds der EU zeige, dass die Kosten solcher Transfers viel niedriger als die möglichen Kosten von Bürgerkriegen oder des Wiederaufkommens autoritärer Regime seien. Mark unterstütze die Forderungen der lateinamerikanischen Regierungen nach Mechanismen dieser Art im Rahmen der Amerikanischen Freihandelszone und begrüßte ähnliche Mechanismen, die für Mercosur vorgesehen seien.

Luz Marina Vega (Ärztin, Expertin im Bereich Dezentralisierung des Gesundheitssektors, Gemeinde von Cotacachi, Ecuador) konzentrierte sich in ihrem Beitrag auf die Erfahrungen Ecuadors, einem Land, das sich einer Mobilisierung der indigenen Bevölkerung seit den 50er Jahren gegenübersehe. Die Bewegung habe ihre Taktik in den 90er Jahren geändert, um bessere Lebensbedingungen zu erreichen, und sei von den Straßenschlachten zur politischen Partizipation übergegangen. Die Pachakutik Bewegung habe 1996 mehr als 20 Gemeinden für sich gewonnen, eine Zahl die seitdem stetig zunehme. Die Erfahrung habe gezeigt, dass ehrgeizige Ziele wahr werden könnten. In der Gemeinde von Cotacachi zum Beispiel sei der Zugang zu Trinkwasser von 22% (1996) auf 55% (2003) gestiegen, die Anbindung an die Kanalisation von 19% (1996) auf 49% (2003), die Elektrifizierung von 35% (1996) auf 98% (2003), der Zugang zu primärer Gesundheitsvorsorge von 30-35% (1996) auf 85% (2003)

und die Alphabetisierung von 77% (1996) auf 92% (2003). Außerdem seien mehr als fünf Produktionsfirmen gegründet worden, die nun organischen Kaffee nach Japan exportieren würden. Die wichtigste Errungenschaft sei jedoch der Prozess der Bürgerpartizipation als Ergebnis eines klaren politischen Willens gewesen: sozialer Zusammenhalt bedeute partizipative Demokratie. Die Frage sei gewesen, wie man ausgegrenzte Gruppen wie Frauen, Indios, Schwarze, Jugendliche und Kinder einbeziehen und wie man sie in Netzwerke organisieren könne, um einen starken Beitrag ihrerseits zu ermöglichen, und wie dieser Prozess institutionalisiert werden könne, um es der Bevölkerung zu ermöglichen, aktiv an der Suche nach Lösungen teilzunehmen und ein Gefühl gemeinsamer Verantwortung zwischen den Politikern und den Bürgern zu schaffen. Jetzt habe man zwei Formen politischer Repräsentation harmonisiert: eine, ausgeübt durch die Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder, die andere durch die Zivilgesellschaft als eine Form direkter Partizipation beim Treffen von Entscheidungen. Vega hob hervor, dass der öffentliche Sektor und die einzelnen Bürger eine Agenda nur dann unterstützen würden, wenn die öffentlichen Finanzen transparent seien und die Einnahmen gemäß der Prioritäten der Zivilgesellschaft verteilt werden würden. Dies komme sowohl den Bedürfnissen der Gemeinschaft als auch den Bedürfnissen der Individuen entgegen. Wie könne man einen sozialen Zusammenhalt erreichen, der sowohl eine interkulturelle als auch eine wirtschaftliche Dimension habe? Es sei vor allem wichtig, die politische Macht mit der Gesellschaft zu teilen. Zudem müssten die Politiker die Interessen und Prioritäten der verschiedenen Gesellschaftsgruppen kennen. Schließlich sei es wichtig anzuerkennen, dass die indigene Bevölkerung nicht die einzige Gruppe sei, die von der ecuadorianischen Gesellschaft ausgegrenzt werde, ein Umstand, der erkläre, weshalb es Allianzen mit Afro-Ecuadorianern gebe. Durch diese Erfahrungen könne man zeigen, dass eine „Entwicklung gegründet auf Identität (“desarrollo con identidad”) möglich sei. Vega unterstrich, dass die Geber gerne die lokale Agenda unterstützen könnten, aber nicht ihre Agenda im Land durchsetzen sollten. Als gutes Beispiel nannte sie die deutsche Entwicklungszusammenarbeit.

In der darauf folgenden Diskussion bat **Eduardo Stein Barillas** (Vizepräsident, Guatemala) Vega, sie solle mehr über die politische Partizipation erzählen. Er wies darauf hin, dass in Lateinamerika die politische Partizipation der indigenen Bevölkerung ein oft erklärtes, aber selten in die Praxis umgesetztes Ziel sei. Daher würden die Bewegungen der indigenen Gruppen oft andere Formen der Partizipation außerhalb der politischen Parteien suchen. Stein fragte, ob man diese Erfahrung auch in Ecuador gemacht habe. **Günther Maihold** (stellvertretender Direktor, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Deutschland) kritisierte Cosenzas Meinung, die politischen Parteien sollten für den *sozialen* Zusammenhalt verantwortlich sein, und meinte, ihre Rolle sei es, *politischen* Zusammenhalt durch das Zusammenführen von Interessen und durch ihre Umwandlung in politische Programme zu schaffen. Seiner Meinung nach sei die wichtigste Frage, ob das politische System in der Lage sei die Interessen zusammenzuführen und ob es die politischen Parteien oder andere Organisationen seien, die diese Interessen zusammenführen würden. Maihold fragte Cosenza nach seiner Bewertung der Erfahrung Honduras mit der “Mesa de Concertación”. **Marco Ferroni** (stellvertretender Geschäftsführer, Soziale Entwicklung und

Öffentliche Regierungsführung, Abteilung für Nachhaltige Entwicklung, Interamerikanische Entwicklungsbank, Washington) fragte Vega, ob sie mehr über ihr Konzept der „Entwicklung gegründet auf Identität“ und über die Erfahrungen Ecuadors mit diesem Konzept berichten könne. Er verwies auf ähnliche Konzepte wie zum Beispiel das Konzept der grundlegenden Bedürfnisse. **Klaus Bodemer** (Leiter, Institut für Iberoamerikanische Studien, Deutschland) widmete sich zuerst den Hauptannahmen dieses internationalen Politikdialogs, laut denen es Parallelen zwischen Europa und Lateinamerika in Bezug auf den sozialen Zusammenhalt gebe. Eine vergleichende, vor kurzem von der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlichte Studie über die Wohlfahrtssysteme zeige jedoch, dass der soziale Zusammenhalt gerade die Dimension sei, die entwickelte Marktwirtschaften *nicht* gemeinsam hätten: die angelsächsischen Länder (Großbritannien, die USA, Australien und Neuseeland) hätten einen anderen Weg eingeschlagen und würden in Bezug auf den sozialen Zusammenhalt noch weit hinten liegen. Nach Bodemers Meinung gebe uns dies die Möglichkeit, uns vom Washingtoner Konsens zu distanzieren. Man benötige eine offensivere Haltung innerhalb der politischen Parteien, der akademischen Welt und der technischen Zusammenarbeit. **Karen Fogg** (Generalsekretärin, Internationales Institut für Demokratie und Wahlunterstützung, Schweden) wies darauf hin, dass ihr Institut daran arbeite, die politischen Institutionen und Parteien in Lateinamerika zu stimulieren. In Bezug auf die europäische Erfahrung hätten die neuen Mitgliedsstaaten der EU zwar Erfolge bei der Entwicklung einer Zivilgesellschaft, aber weniger im Hinblick auf die politischen Parteien gehabt. Es sei unrealistisch zu erwarten, dass die politischen Parteien in den Präsidentsystemen Lateinamerikas denselben Grad an Repräsentativität, Reaktionsfähigkeit und Rechenschaftspflicht wie die politischen Parteien in den überwiegend parlamentarischen Systemen Europas entwickeln könnten. Fogg plädierte für eine Debatte darüber, wie man es fertig bringen könne, dass Präsidentsysteme und politische Parteien funktionieren. **Ricardo Young Silva** (Vorsitzender, Ethos Institut für Unternehmens- und Sozialverantwortung, Brasilien) wollte gerne mehr über die unterschiedlichen Ansätze der Kaffeeproduktion in Honduras und Ecuador hören. Während der Kaffee in Honduras anscheinend immer weniger von wirtschaftlichem Interesse sei, sei organischer Kaffee in Ecuador eine wichtige Alternative zum Bergbau.

In ihrer Antwort erklärte Vega die alternative Repräsentationsform, die in Cotacachi entwickelt worden sei, die auch Transparenz und offene Wahlen eines Exekutivausschusses beinhalte, der mit derselben politischen Macht wie die vom Volk gewählten Vertreter ausgestattet sei. Als Vertreter der Zivilgesellschaft sei er in der Lage, die gemeinsam verabschiedete Agenda zu unterstützen. Das Konzept der „Entwicklung gegründet auf Identität“ spiegle die Vorstellung wieder, Teil einer ethnischen Gruppe zu sein. Es sei nicht dasselbe wie das Konzept der grundlegenden Bedürfnisse, das den Zugang zu gewissen grundlegenden Dienstleistungen messe. Cotacachis Erfahrung mit der Repräsentation durch die Zivilgesellschaft impliziere ganz eindeutig lange Dialogrunden, um festzulegen, wie die Ressourcen auszugeben seien. Vega brachte ihre Abneigung gegenüber dem Begriff „Integration“ zum Ausdruck, da sie an eine pluralistische Gesellschaft und nicht an eine homogene Gesellschaft denke. Im Gegensatz dazu befürchte sie, bedeute der Diskurs über Integration einen Verlust an Vielfalt. Sie ziehe den Begriff „Artikulation“ vor, der die Bildung von Allianzen zu bestimmten Zielen oder

Agenden notwendig mache. Vega unterstrich, dass es unabhängig vom politischen System (sei es ein Präsidential- oder ein parlamentarisches System) lange Zeit brauchen werde, um die gegenwärtigen Mängel der politischen Parteien in Lateinamerika zu überwinden. Jedoch könne die Zivilgesellschaft dabei helfen, das Bewusstsein der Bürger in Bezug auf die politischen Parteien, die falsche oder unrealistische Versprechen während ihrer Wahlkampagnen gäben, zu schärfen. Sie unterstrich ebenfalls, dass organischer Kaffee in der Tat eine Alternative zum Bergbau sei, da er durch die Netzwerke des fairen Handels ohne Quotensystem auf den Markt gebracht werden könne.

In seiner Antwort unterstrich Mark die Bedeutung von Bodemers Kommentar hinsichtlich des sozialen Zusammenhalts. Mark umriss die gegenwärtige Lage in Deutschland: trotz der Verankerung des sozialen Zusammenhalts im nationalen Grundgesetz gebe es eine hitzige Debatte über die „Agenda 2010“, die ein Versuch der Regierung sei, Deutschland nachhaltig zu gestalten. Darüber hinaus stehe der soziale Zusammenhalt vor der Herausforderung, dass sowohl die Gewerkschaften als auch die politischen Parteien immer mehr Mitglieder verlören, was ein Zeichen schleichenden Verlusts an Solidarität im Gefolge des Neoliberalismus sein könne und auf eine verheerende Zukunft deute. Die politischen Parteien in Deutschland würden sich selbst kasteien, was nur die Achtung vor dem politischen System untergrabe. Das deutsche Parlament und die politischen Parteien müssten diesen Tendenzen, die eine äußerst negative Auswirkung auf die demokratischen Strukturen und die gesellschaftliche Entwicklung hätten, gemeinsam entgegenwirken.

In seiner Antwort nahm Cosenza das Thema des sozialen Dialogs auf, der eine unentbehrliche Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt sei. In Honduras gebe es verschiedene Plattformen für den Dialog wie die „Mesas de Concertación“ und den „Foro Nacional de Convergencia“, die dabei geholfen hätten, gewaltsame Konflikte zu vermeiden. Diese würden die Schwachstellen des politischen Systems aufdecken: wenn wichtige Interessen außerhalb der Agenda der politischen Parteien blieben, dann sei die Frage gerechtfertigt, wie wichtig diese politischen Parteien wirklich seien. Cosenza wollte den sozialen Zusammenhalt nicht ihrer Agenda hinzufügen, war jedoch der Meinung, dass der soziale Zusammenhalt sicherlich verbessert werden könne, wenn die politischen Parteien richtig funktionierten. In Honduras würden die zweihundert Jahre alten Parteien Gefahr laufen ihre Bedeutung zu verlieren, wenn sie nicht die Sorgen der Gesellschaft berücksichtigten. Die Gewerkschaften hätten ihre Bedeutung in Honduras bereits verloren. Dasselbe könne den politischen Parteien widerfahren, wenn sie dabei scheiterten, die Sorgen der Gesellschaft als Ganzes zu berücksichtigen. Die nicht von den politischen Parteien vertretenen Interessen würden von den NGOs aufgegriffen werden. Es sei jedoch von grundlegender Bedeutung, die politischen Parteien zum Beispiel durch eine Intensivierung der Kooperation zwischen den europäischen und den lateinamerikanischen Parteien zu stärken. Seiner Meinung nach könne sowohl ein präsidentiales als auch ein parlamentarisches System grundsätzlich gut funktionieren, nicht jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt in Honduras. In Bezug auf die Kaffeeproduktion habe man die Krise langsam überwunden und die Produktion steige. Das Land sei der zweitgrößte Kaffeeproduzent Zentralamerikas. In Honduras könne man auch eine Tendenz hin zu

qualitativ hochwertiger Produktion und dem Anbau organischen Kaffees beobachten. Die Vereinigung der Kaffeeproduzenten sei nach Großbritannien gereist, um ein System direkten Verkaufs an die Kunden nach kolumbianischem Vorbild zu schaffen. Kaffee sei Teil der Kultur Honduras. Ein Großteil der Bevölkerung widme sich seit Generationen dem Kaffeeanbau und werde dies auch in Zukunft tun.

Zum Abschluss der Sitzung I wies Messner auf die Notwendigkeit hin, über die „Demokratie zugunsten der Armen“ und nicht nur über das Wachstum zugunsten der Armen zu reden, und darüber, wie man die Demokratie im Kontext der sozialen Entwicklung lebensfähiger gestalten könne.

Sitzung II: Die Institutionalisierung des „Sozialen Zusammenhalts“: Europäische und Lateinamerikanische Erfahrungen

Diese Sitzung widmete sich den folgenden Themen: (1) der „Soziale Zusammenhalt“: ein vorrangiges Thema in der Partnerschaft zwischen der EU und den lateinamerikanischen Staaten; (2) Institutionalisierung des „Sozialen Zusammenhalts“ durch Anrechte: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa und Lateinamerika; (3) die Auswirkungen der Globalisierung auf die nationalen Ansätze des „Sozialen Zusammenhalts“: gibt es eine Strategie, um soziale Absicherung und die Förderung des Zusammenhalts zu verbinden?; (4) innovative Ansätze zur Institutionalisierung des „Sozialen Zusammenhalts“ in Lateinamerika; (5) Impulse zur Intensivierung des zukünftigen Austauschs und Kooperation im Bereich der Sozialpolitik zwischen Lateinamerika und Deutschland/Europa.

Der Vorsitzende **Peter Weiß** (Abgeordneter, Berichterstatter für Lateinamerika, CDU-Fraktion, Deutscher Bundestag, Deutschland) eröffnete die Sitzung mit der Bemerkung, dass die lateinamerikanische und europäische Bischofskonferenz den sozialen Zusammenhalt als gemeinsame Herausforderung beschrieben hätte. Es gebe jedoch einige Unterschiede bei der Debatte über Integration und sozialen Zusammenhalt in den beiden Regionen. Die europäische Debatte sei von den Themen Hyperindividualismus, Abbau des Wohlfahrtsstaates und Wiederbelebung des gesellschaftlichen Vertrauens in eine lebendige Bürgergesellschaft geprägt. Die Frage sei gerechtfertigt, ob ein vollständig institutionalisierter Wohlfahrtsstaat mit allen Dienstleistungen den Hyperindividualismus fördere dadurch, dass er soziales Kapital unnötig mache. Im Gegensatz dazu gebe es für die Mehrzahl der Bevölkerung in Lateinamerika kein Zuviel an sozialem Schutz. Nur 10-15% der aktiven Bevölkerung habe einen angemessenen Sozialschutz, während soziale Ungleichheit, schwache Institutionen, Rechtsunsicherheit und gesellschaftliche Unzufriedenheit in der Region dominant seien. Der Erfolg der Demokratisierung habe nicht zu einer gleichzeitigen Stärkung der sozialen Rechte der Bürger geführt. Es gebe keine Sicherheit vor Gewalt, keine Gerechtigkeit im Steuersystem, ungenügender Zugang zu den Rechtsbehörden und zum Bildungssystem und keine Chancengleichheit. Zum Schluss unterstrich Weiß, dass in Lateinamerika die Säulen einer modernen Gesellschaft und eines Wohlfahrtsstaates erst noch errichtet werden müssten.

Jaime Andrade Guenchocoy (Präsident des Fondo Indígena, Vizeminister für Planung und

Kooperation, Exekutivkoordinator, Indigene Polizei und Kooperation, Chile) unterstrich in seinem Beitrag, dass sich dieser internationale Politikdialog auf Themen von interkontinentalem Interesse in einem Kontext, gekennzeichnet durch die Anwesenheit eines neuen sozialen Akteurs im politischen, wirtschaftlichen, soziokulturellen und territorialen Leben Lateinamerikas, konzentriere: die indigene Bevölkerung, 40 bis 50 Millionen Einwohner aufgeteilt in 400 verschiedenen Völkergruppen, 10% der Gesamtbevölkerung. Das Auftauchen dieses Akteurs habe in den 80er Jahren mit der Stärkung der lokalen Gemeinden begonnen, gefolgt vom Erscheinen territorialer und ethnischer Organisationen, rationaler Fronten und sogar „indigener politischer Parteien“. Obwohl sich diese Prozesse je nach Staat in unterschiedlichen Stadien befänden, hätten sie in allen Fällen eine bedeutende Auswirkung auf die nationalen politischen Prozesse seit den 80er Jahren gehabt. Andrade hob die Institutionalisierung des sozialen Zusammenhalts als Voraussetzung für die demokratische Regierbarkeit der lateinamerikanischen und karibischen Länder hervor. In Lateinamerika betreffe Armut, Ungleichheit und soziale Ausgrenzung vor allem die indigene Bevölkerung, die Nachfahren der afrikanischen Bevölkerung, die Frauen, die Menschen mit Behinderungen und die HIV-Infizierten. Oft würde die indigene Bevölkerung die schlechtesten Indikatoren aufweisen, da sie in ausgrenzender Armut und/oder an Orten ohne öffentliche Dienstleistungen lebe. Andrade wies darauf hin, dass eine erst kürzlich durchgeführte Bewertung der seit den 80er Jahren auf dem Subkontinent zugunsten der indigenen Bevölkerung getroffenen politischen Maßnahmen einige Fortschritte vor allem bei der Einbindung des Themas in die politische Agenda entdeckt habe. Insgesamt sei der erreichte Fortschritt jedoch nicht ausreichend. Es sei vor allem wichtig, die Beteiligung der indigenen Bevölkerung an diesen Angelegenheiten zu ermöglichen. Die Themen, die sie als strategisch wichtig erachteten, seien Grundbesitz, Räume zur kulturellen Freizeitgestaltung und gleichberechtigter Zugang zu wesentlichen Dienstleistungen. Zum Schluss unterstrich Andrade den interkulturellen Charakter der lateinamerikanischen Gesellschaft und rief zur Schaffung neuer Räume des Zusammenlebens in Vielfalt und zur Schaffung eines indigenen Entwicklungsindex auf. Wenn die indigene Bevölkerung weiter ausgeschlossen werde, dann werde sich die politische Instabilität verschlimmern und zu einem Defizit an sozialem Zusammenhalt in Lateinamerika führen.

Marie-Anne Coninx (Leiterin der Einheit für Lateinamerika, Generaldirektion für Auswärtige Beziehungen, Europäische Kommission, Brüssel) unterstrich in ihrem Beitrag als Erstes, dass der soziale Zusammenhalt eine der Schlüsselprioritäten der Zusammenarbeit der EU mit Lateinamerika sei, wie es auf dem Gipfel von Guadalajara 2004 hervorgehoben worden sei. Warum sei der soziale Zusammenhalt so wichtig? Lateinamerika habe die höchste Ungleichheitsrate und zahle einen hohen Preis dafür: Zunahme der Armut, Verringerung der Wachstumsmöglichkeiten, Auswirkungen auf die politische und soziale Stabilität, Behinderung der Wirksamkeit der Kooperation zwischen der EU und Lateinamerika. Daher wünsche die EU, dass Lateinamerika dieses Problem löse, was vor allem in der Verantwortung der Länder selbst liege. Coninx erklärte auch, welchen Beitrag die EU und ihre Mitgliedsstaaten zur Förderung des sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika leisten könnten. Es gebe drei Hauptaktivitätsbereiche. Erstens ermutige die EU die lateinamerikanischen Staaten zur

Verabschiedung solider und effizienter politischer Maßnahmen zur Steigerung des sozialen Zusammenhalts, vor allem in den Bereichen demokratische Regierungsführung, soziale Politik, öffentliche Finanzen und Steuerpolitik. Zweitens ermutige die EU die internationale Gemeinschaft zur Unterstützung der oben genannten Maßnahmen. Dies betreffe auch die internationalen Finanzinstitutionen auf Grund ihrer besonderen Einflussnahme. Drittens werde die Zusammenarbeit zwischen der EU und Lateinamerika im Bereich des sozialen Zusammenhalts intensiviert werden, zum Beispiel durch das Programm „EUROsociAL“. Zum Schluss berichtete Coninx den Eindruck, die EU sei zur Zeit so stark mit anderen Regionen beschäftigt, dass sie Lateinamerika weniger beachte. Coninx bestand darauf, dass Lateinamerika weiterhin auf der EU Agenda stehe.

Marco Ferroni (stellvertretender Geschäftsführer, Soziale Entwicklung und Öffentliche Regierungsführung, Abteilung für Nachhaltige Entwicklung, Interamerikanische Entwicklungsbank, Washington DC) konzentrierte sich in seinem Beitrag auf die Dimension der öffentlichen Finanzen des sozialen Zusammenhalts. Besteuerung, Sozialausgaben und Umverteilung seien für den sozialen Zusammenhalt von herausragender Bedeutung, (1) da sie von grundlegender Bedeutung für eine Demokratie zugunsten der Armen seien, Messners Ausdruck verwendend, (2) da die Notwendigkeit bestehe öffentliche Güter bereitzustellen und (3) da sie von grundlegender Bedeutung für das Streben nach einer gerechteren Verteilung der Chancen und des Einkommens seien. Gemäß des auf Rechte basierenden Entwicklungsansatzes schlug Ferroni vor, allen Bürgern soziale und wirtschaftliche Rechte neben den grundlegenden politischen Rechten oder Bürgerrechten zu gewähren. Diese Meinung werde jedoch nicht von allen geteilt. Die Politik und die Ergebnisse im Bereich der öffentlichen Finanzen spiegelten die Werte und Präferenzen der Gesellschaft wieder. Zudem hätten die Schwierigkeiten, wie die Probleme der Behörden, die Informationszwänge und die Implementierungsprobleme, Auswirkungen auf die Ergebnisse. In den Ländern der OECD hätten die Steuern und Transfers die primäre Einkommensverteilung bedeutend verbessert, während der Umverteilungseffekt der Besteuerung in Lateinamerika gering sei. Die Steuereintreibung sei begrenzt, die Steuerpolitik zersplittert und der Anteil der Einkommens- und der Vermögenssteuer am Gesamtsteueraufkommen, gemessen am internationalen Standard, gering. Das Steuersystem sei symptomatisch für die schwache Solidarität und den schwachen sozialen Zusammenhalt. In den 90er Jahren seien die Sozialausgaben in Lateinamerika als Antwort auf die Forderung nach einer stärkeren sozialen Entwicklung und Armutsbekämpfung gestiegen. Insgesamt seien die Sozialausgaben in Lateinamerika progressiver gestaltet als die Einkommensverteilung in der Region, die Progressivität unterscheide sich jedoch je nach Art der Sozialausgaben. Im Fall der Dienstleistungen mit einem großen Deckungsgrad (z.B. Grundschulausbildung) seien sie höher, im Fall der Dienstleistungen mit einer geringen Deckung niedriger oder sogar rückläufig (z.B. weiterführende Bildungseinrichtungen). Der Anstieg der Sozialausgaben habe bis jetzt keinen großen Einfluss auf die Einkommensungleichheit gehabt. Deshalb bestehe weiterhin die Notwendigkeit, die Wirksamkeit der Sozialprogramme durch eine bessere Qualität zu erhöhen. Versuche mit konditionierten Cashtransfers in Lateinamerika mit Zugang zu bestimmten Vorteilen, die davon abhängig seien, dass seitens der Empfänger gewisse Voraussetzungen,

die das Verhalten betreffen, erfüllt würden (z.B. Kinder zur Schule schicken), seien vielversprechende Ansätze, die Programme wie „Progresca“ (jetzt „Oportunidades“) in Mexiko, PRAF in Honduras und „Bolsa escola“ in Brasilien mit einbeziehen würden.

In der darauf folgenden Diskussion warnte **Karl Buck** (Abteilungsleiter, Generaldirektion E IV – Lateinamerika, Europäischer Rat, Brüssel) vor der Gefahr der Selbsttäuschung in Bezug auf die vielzitierten gemeinsamen Werte Europas und Lateinamerikas vor allem, da die Gemeinsamkeiten in Bezug auf ihre Implementierung noch geringer seien. Im Allgemeinen tendierten die lateinamerikanischen Eliten dazu, sich mit dem angelsächsischen Modell zu identifizieren. Das sei nicht überraschend, da sie die USA und nicht Europa für Auslandsaufenthalte aussuchten. In der Vergangenheit sei dies anders gewesen. In den 30er bis 50er Jahre sei Europa und vor allem die Universität von Louvaine der Nährboden für die lateinamerikanischen Eliten gewesen. Heutzutage würden die Einschränkungen auf Grund der amerikanischen Politik der Sicherung des Heimatlandes Europa die Chance geben, den Bürgern Lateinamerikas und der Karibik mehr Bildung anzubieten. Die Betonung müsse auch auf den Gesundheits- und Agrarreformen liegen sowie auf den Zugang zu Krediten. Täten wir es nicht, würden andere es tun. Zudem habe die regionale Integration sehr viel zu bieten und sollte nicht nur aus wirtschaftlicher Sicht verfolgt werden. Man müsse die Erfahrung der EU mit den Strukturfonds, das heißt die Schaffung eines Umverteilungssystems, berücksichtigen.

Luz Marina Vega (Ärztin, Expertin im Bereich Dezentralisierung des Gesundheitssektors, Gemeinde von Cotacachi, Ecuador) bezog sich auf die Betonung, die Ferroni auf die öffentlichen Finanzen gelegt habe. Man solle nicht vergessen, dass die Ausgabenstruktur hauptsächlich durch den externen Schuldendienst beherrscht werde. Daher sei es nicht ausreichend, nur eine Änderung der Staatsstruktur zu fordern. Auch die Entwicklungsagenturen hätten eine große Verantwortung. Vega bedauerte, dass trotz der Nichteinhaltung der Zielsetzung vorheriger Darlehen neue Darlehen gewährt würden, was wiederum eine Gefahr für den sozialen Frieden in Lateinamerika darstelle. Ein Indikator dafür sei die riesige Welle an Auswanderern von Lateinamerika nach Europa, die vor allem vor der Armut fliehen würden und nicht durch eine restriktivere Visumpolitik der EU zurückgehalten würden.

Günther Maihold (stellvertretender Direktor, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Deutschland) bezog sich auf die Herausforderung der Institutionalisierung des sozialen Zusammenhalts. Die öffentlichen Haushalte würden so viele bindenden Verpflichtungen beinhalten, dass es sogar nach einem Regierungswechsel schwer sei, die Ausgabenstruktur zu ändern. Daher sei es notwendig, neue Möglichkeiten der Gestaltung der öffentlichen Haushalte z.B. durch Schuldenerlass zu schaffen. In Bezug auf die Beziehung zwischen der EU und Lateinamerika bemerkte Maihold, dass es nicht nur Gipfeltreffen gebe sondern auch beträchtliche Überweisungen vom im Ausland lebenden Lateinamerikanern in ihre Heimatländer. Er schlug vor, die Nutzung dieser Überweisungen für produktive Projekte vor allem in der Kleinindustrie in Betracht zu ziehen, um einen stärkeren sozialen Zusammenhalt zu erreichen.

Wolfgang Schmitt (Geschäftsführer, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Deutschland) hob die Bedeutung der persönlichen Sicherheit und des Schutzes des Privateigentums hervor. Unglücklicherweise würden die Armen in den Städten Lateinamerikas an einem dramatischen Rückgang ihrer

persönlichen Sicherheit leiden, während die reichen Viertel ihre Sicherheit auf dem Privatmarkt erkaufen würden. Diese privat finanzierten Inseln der Stabilität in einem Meer gefährdeter Sicherheit trügen nicht gerade zum sozialen Zusammenhalt bei. Schmitt schlug vor, die IDB solle sich mehr auf das Thema Sicherheit konzentrieren. **Klaus Bodemer** (**Leiter, Institut für Iberoamerikanische Studien**, Deutschland) wies darauf hin, dass das Thema der Sicherheit bereits ein zentrales Thema der Programme der IDB, der Weltbank und der EU seien, wie es eine bekannte Studie der IDB "Violence – an assault on development (Gewalt – ein Angriff auf die Entwicklung" unterstreiche. Einige Programme (z.B. URBAL) würden das Thema der Sicherheit mit anderen Themen, wie z.B. Aufbau von Institutionen, sozialer Zusammenhalt und Armutsbegrenzung, verbinden. Bodemer nannte auch die neu aufkommenden Formen der Kriminalität, gegen die sich eine Welle des öffentlichen Protests wie im Fall der Entführungen in Argentinien erheben würde. **Leonardo Moreno Núñez** (**Exekutivdirektor**, Stiftung zur Armutsbekämpfung, Chile) wies darauf hin, dass Chile die Armut verringern konnte, aber nur in einem Kontext extremer Ungleichheit, das so genannte „chilenische Paradoxon“. Die Steuereinnahmen seien regressiv und es gebe neue Formen der Desintegration, wie z.B. häusliche Gewalt. Es gebe auch eine „moderne“ Form der Armut. Ein hoher Prozentsatz von Chilenen lebe vor allem auf Grund eines immer ungewisseren Arbeitsmarkts und des damit einhergehenden Verlusts an sozialer Sicherheit am Rande der absoluten Armut, ein Phänomen, das das PNUD ein Paradoxon des chilenischen Modernisierungsprozesses genannt habe. Dies mache die Mittelschicht in zunehmendem Maße verwundbar. Dennoch registriere die indigene Region in Temuco die höchste Armutsrate. Moreno wies darauf hin, dass Chile bei der Konzentrierung auf die Sozialausgaben sehr erfolgreich gewesen sei. Seiner Meinung nach solle man in Erwägung ziehen, der gesamten Bevölkerung ein soziales Minimum zu garantieren. Seine Frage an Ferroni lautete, wie man ein solches Recht umsetzen könne. **Henning Reetz** (Kontinental-Leiter Lateinamerika, Brot für die Welt, Deutschland) schlug vor, den Begriff „sozialer Zusammenhalt“ nicht nur auf die Gesellschaft im Allgemeinen anzuwenden. Sozialer Zusammenhalt könne auch durch parallele soziale Strukturen, wie z.B. die Jugendgangs in Zentralamerika, geschaffen werden. Der Staat reagiere nur, indem er diese Gangs bekämpfe, ohne die zugrunde liegenden Probleme zu lösen, wie z.B. soziale Desintegration und Jugendarbeitslosigkeit. Die Situation in Brasilien sei ähnlich. Es stimme zwar, dass diese Gangs oft durch die Mafia und den Drogenhandel infiltriert seien, es sei jedoch bemerkenswert, dass das ganze Phänomen nur unter dem Gesichtspunkt der Gewalt wahrgenommen werde und nicht als ein Symptom sozialen Ausschlusses.

In seiner Antwort bezog sich Ferroni zuerst auf Morenos Bemerkung über das chilenische Steuersystem. Wie Ferroni gesagt habe, sei die Frage der Progressivität der chilenischen Steuerreform eine empirische Frage: der Anteil der direkten Steuern an den Staatseinnahmen habe beachtlich zugenommen, aber auch der Anteil der Körperschaftssteuer und der oberen Einkommenssteuer, die eingetrieben werden konnten. Die Änderung der primären Einkommensverteilung sei jedoch ein komplizierteres Thema. In Bezug auf die Institutionalisierung universeller sozialer Rechte, wie sie Moreno vorgeschlagen habe, gehe es nicht um technische Einzelheiten, sondern um einen gesellschaftlichen oder einen steuerlichen

Pakt. Ferroni unterstrich dann die Bedeutung des Kommentars von Vega über öffentliche Finanzen und Darlehen, die nicht die gesetzten Ziele erreichen würden. Das zugrunde liegende Problem der Frage nach der Wirksamkeit der Entwicklung sei nicht nur eine Herausforderung für die multilateralen Institutionen sondern auch für ihre Inhaber und für die bilaterale Zusammenarbeit. In Bezug auf Schmitts Frage zur Gewalt wies Ferroni darauf hin, dass der Grund hierfür die soziale Fragmentierung sei. Er fügte hinzu, dass eine effektivere Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung nicht die einzige mögliche Antwort sei. Die Studien über die „Maras“ (Jugendgangs in Zentralamerika) hätten gezeigt, dass diese Gangs der einzige Ort seien, wo sich die Jugendlichen akzeptiert fühlten. In Bezug auf die Frage nach der regionalen Integration war Ferroni damit einverstanden, dass die Integration nicht nur aus wirtschaftlicher oder handelspolitischer Sicht betrieben werden solle. Die IDB habe den Begriff „regionale öffentliche Güter“ geprägt und diese anhand einer ganzen Reihe von Programmen gefördert. Regionale Integration könne die öffentliche Politik und somit auch den sozialen Zusammenhalt verbessern.

In ihrer Antwort stimmte Coninsx der Aussage zu, jeder solle soziale und wirtschaftliche Rechte haben und berichtete, dass sie auf internationaler Ebene immer mehr Bedeutung erlangen würden. Jedoch habe es mit vielen Ländern schwierige Diskussionen bei der Frage des Rechts auf Entwicklung, einschließlich des Rechts auf Bildung, Gesundheit und Nahrung, gegeben. In Bezug auf die Überweisungen der im Ausland lebenden Lateinamerikaner meinte Coninsx, dass man mehr Information brauche. In Bezug auf Chile unterstrich sie die Tatsache, dass es vielfache Gründe für die soziale Ungleichheit gebe, wie makroökonomische Instabilität, Steuerpolitik, unzureichende Qualität der Sozialprogramme und die Auswirkungen der Globalisierung und des Handels. Zum Schluss unterstrich Coninsx, dass es eine klare Verbindung zwischen fehlendem sozialen Zusammenhalt, Ungleichheit, Sicherheit und Stabilität gebe. Die Entwicklungszusammenarbeit der EU widme sich immer stärker diesem Aspekt.

In seiner Antwort stimmte Andrade der Aussage zu, dass es trotz des Fortschritts im wirtschaftlichen und steuerlichen Bereich und trotz des jahrelangen Wachstums ein ernstes Problem der Ungleichheit in Chile gebe. Ende 2005 fänden in Chile Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt und sowohl die Wahlkampagne der regierenden mitte-links Koalition als auch die der rechten Opposition konzentrierte sich auf die fehlende Gleichheit. Andrades Meinung nach hänge das Thema der Gewalt/Sicherheit mit dem sozialen Zusammenhalt und der fehlenden politischen Partizipation zusammen. Zudem sei es mit dem Problem der indigenen Bevölkerung verbunden. In Chile sei die indigene Bevölkerung doppelt so oft von extremer Armut betroffen wie der nationale Durchschnitt. Der Lebensstandard spiegle die sozialen Rechte, die Bodenqualität und die politische Anerkennung wieder. Es sei interessant festzustellen, dass die Sorge um und die politische Unterstützung der indigenen Bevölkerung und das entsprechende Verständnis in Europa stärker seien als in den lateinamerikanischen Gesellschaften selber. Andrade unterstützte die Vorstellung eines Gesellschaftsvertrags, einer dem sozialen Zusammenhalt zugrunde liegenden geteilten Vision, auch wenn es nicht leicht sein werde, dies in Lateinamerika zu erreichen. Seiner Meinung

nach sei die Formel zur Erreichung des sozialen Zusammenhalts eine Mischung aus einem starken, reformierten, effizienten Staat, politischen Systemen, die Partizipation sicherstellen, einer Wirtschaftspolitik, die nicht im Gegensatz zur sozialen Gerechtigkeit steht, und, am wichtigsten, Anerkennung der Vielfalt.

Sitzung III: Dezentralisierung und „Sozialer Zusammenhalt“: Lehren der Europäischen und Lateinamerikanischen Erfahrungen

Diese Sitzung widmete sich den folgenden Themen: (1) die Rolle der regionalen und lokalen Regierungen im Bereich der Sozialpolitik: die Möglichkeiten und Risiken des dezentralen Ansatzes für den „Sozialen Zusammenhalt“; (2) Steuerungsmaßnahmen in regionalen und lokalen Regierungen: Beispiele für Bürgerbeteiligungen in der Politik und indirekte soziale Dienstleistungen; (3) Instrumente zur Korrektur finanzpolitischer und vertikaler sozialer Ungleichgewichte.

Die Vorsitzende **Ingrid Hoven** (Referatsleiterin, Entwicklungspolitik mit Ländern und Regionen, Planung und Politik, Lateinamerikabeauftragte, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Deutschland) nannte am Anfang der Sitzung die Erwartungen, die normalerweise in Bezug auf die Dezentralisierung gehegt würden: (1) die Dezentralisierung sei ein Instrument zur Stärkung der jungen Demokratien in Lateinamerika und zur Schaffung von Möglichkeiten der Partizipation für Junge, Frauen und Indios; (2) die Dezentralisierung sei ein Teil der Agenda zur Armutsverringerung in dem Maße, in dem die Dezentralisierung der Grunddienstleistungen dazu gedacht sei, Zugang und Qualität zu verbessern. Sei die Dezentralisierung folglich ein Allheilmittel für den sozialen Zusammenhalt? Hoven stimmte dem nicht zu. Die Korruption sei auf die lokale Ebene übertragen worden und es sei eine Herausforderung, die Interessen der verschiedenen Akteure auf lokaler Ebene zu verbinden. Daher müsse die Hypothese, dass die Dezentralisierung helfe die Armut zu verringern, genau untersucht werden. Hoven fragte auch, ob Dezentralisierung und sozialer Zusammenhalt wirklich zusammengehören würden, um die Armut zu verringern und die Demokratisierung zu fördern, und ob auf den unterschiedlichen Regierungsebenen ein Steuergleichgewicht hergestellt werden könne.

Klaus Bodemer (Leiter, Institut für Iberoamerikanische Studien, Deutschland) hob am Anfang seines Beitrags die Reichweite der Begriffe Dezentralisierung und sozialer Zusammenhalt hervor und bat um terminologische Spezifizierung. In Bezug auf den sozialen Zusammenhalt müsse man zwei grundlegende Ansätze unterscheiden: (1) Robert Putnams berühmtes Buch „Bowling alone (Alleine kegeln)“, das sich auf den Niedergang des sozialen Kapitals durch exzessiven Individualismus konzentriere, und Ulrich Becks ähnliche Analyse der modernen Gesellschaft in der deutschen Debatte. Beide Analysen würden die Bedeutung des sozialen Vertrauens, der Normen verallgemeinerter Gegenseitigkeit und die der freiwilligen Vereinigungen unterstreichen. (2) Pierre Bourdieus Konzept vom sozialen Kapital, welches das Netzwerk von Beziehungen unterstreiche, das Karriere, Macht und Reichtum jenseits der individuellen Errungenschaften forme. Gemäß dieses Konzepts trage das Sozialkapital zusammen mit anderen Formen des Kapitals zu sozialer Ungleichheit und anderen Formen der Verschlechterung innerhalb der Gesellschaft bei und gefährde den sozialen Zusammenhalt.

Folglich sei das Sozialkapital nach Putnams Konzept keine kollektive sondern eine individuelle Ressource, die die soziale Ungleichheit verstärke. Beide Ansätze könnten uns bei der Analyse der Situation und bei der Aufstellung von Hypothesen helfen. Empirische Studien hätten im Grunde die Desintegration des sozialen Hintergrunds widerlegt. Stattdessen würden sie den Fortbestand von *Klassenkulturen*, jedoch nicht von *Klassenstrukturen* feststellen. Es gebe immer mehr Verlierer der Modernisierung - eine gefährliche Tendenz sowohl in Europa als auch in Lateinamerika – gepaart mit einem Gefühl des Grolls gegenüber den politischen Parteien oder dem gesamten politischen System. Zudem würden die politischen Parteien an Bedeutung in ihren klassischen soziopolitischen Lagern verlieren. Die politische Elite müsse sich der Herausforderung der wachsenden sozialen Degradation stellen. Bodemer ging dann zur Dezentralisierung über, ein seit den 60er Jahren viel diskutiertes Thema. Fast alle mit der Dezentralisierung gemachten Erfahrungen seien von Konflikten zwischen den unterschiedlichen Reihen der Regierungshierarchie geprägt. Fast überall seien Vereinigungen entstanden, einige mit ausländischer Unterstützung. Die Verfügbarkeit von Steuerressourcen sei entscheidend gewesen. Überall gebe es Probleme mit den Netzwerken und den Strukturen der Vetternwirtschaft, was zu bedeutenden Problemen bei der Zuteilung finanzieller Mittel und den Lebenschancen und zu einem Verlust an Humankapital in der öffentlichen Verwaltung führen würde. Oft versuche die Zentralregierung durch das Übertragen der Verantwortung auf die lokale Ebene von den Mängeln ihrer eigenen Legitimität und Leistung abzulenken. Der Dezentralisierungsprozess sei langsam gewesen, weil die politischen Parteien und die Zivilgesellschaft selbst eine zentrale Organisationsstruktur hätten. Die Versuche, das Mächtigegleichgewicht durch die Dezentralisierung zu ändern, sähen sich vor dem Problem des Widerstands der lokalen Eliten. Zum Schluss erinnerte Bodemer die Zuhörer an die Unterscheidung zwischen „polity“ (die formellen und informellen Spielregeln), „policies“ (die Themen) und „politics“ (der politische Prozess). Er bemerkte, dass der „polity“ und dem „politics“ zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden wäre - folglich sei man überrascht, dass selbst die besten „policies“ scheitern würden.

Josep Centelles i Portella (stellvertretende Direktor, Internationales Institut für Regierbarkeit in Katalonien, Spanien) brachte am Anfang seines Beitrags seine Zweifel in Bezug auf den Begriff „Dezentralisierung“ - der mittlerweile degradiert und trivialisiert worden sei - und dem ihm zugrunde liegenden Konzept - das veraltet sei und eine Liste von Verantwortlichkeiten der zentralen, regionalen und lokalen Ebene impliziere - zum Ausdruck. Er ziehe die Begriffe Pro-Aktivität, Initiative und politisches Risiko vor, die besser in den Kontext der Regierungsführung, gekennzeichnet durch ein Netzwerk unabhängiger und abhängiger Akteure, passe. In Bezug auf Zentralamerika schlug er zwei Hypothesen vor: (1) die vorherrschende politische Kultur schaffe keine Anreize für politische Initiativen; (2) die Bürgermeister seien an der dezentralisierten Entwicklungszusammenarbeit beteiligt, die immer mehr Gewicht in den lokalen Haushalten bekomme. Daher sähen sich die Bürgermeister eher dazu ermutigt auf der Suche nach externen Ressourcen nach Europa zu reisen, statt zu versuchen, Steuern von ihrer lokalen Klientel einzutreiben. Dieser Mechanismus würde genauso wie die Finanztransfers der Zentralregierung zu „Steuerfaulheit“ führen. Centelles i Portella nannte jedoch auch ein positives Beispiel: die Zusammenarbeit

zwischen einer spanischen Gemeinde und ihrer Partnerstadt in Nicaragua, in deren Rahmen die Finanztransfers proportional zu den lokalen Einnahmen aus Vermögenssteuer und Grundsteuer festgelegt werden würden. Zum Schluss unterstrich Centelles i Portella, dass die Politiker vor allem durch die Teilnahme an Wahlen und das Einziehen von Steuern zur Rechenschaft gezogen werden sollten.

In seinem Beitrag wies **Ricardo Young Silva** (Vorsitzender, Ethos Institut für Unternehmens- und Sozialverantwortung, Brasilien) darauf hin, dass sich Lateinamerika für eine makroökonomische Stabilität entschieden, aber nicht die sozialen Probleme gelöst habe. Nach Youngs Meinung sei der Hauptgrund dafür die durch die Auslandsverschuldung auferlegten Einschränkungen, die es unmöglich machten, gleichzeitig makroökonomische Stabilität und Sozialpolitik zu verwirklichen. Daher würden der Privatsektor und die Zivilgesellschaft eine herausragende Rolle bei den sozialen Themen im Rahmen eines neuen Pakts zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft spielen. Zudem trage der Aktivismus der Zivilgesellschaft zur Entwicklung der Demokratie bei. In den Großstädten gebe es zwar immer noch gesellschaftliche Probleme, wie Gewalt, Drogenhandel und Geldwäsche, doch ohne die Zivilgesellschaft wäre die Situation weitaus schlimmer. Sollten die lateinamerikanischen Regierungen nicht in der Lage sein diese Probleme zu lösen, dann müsste jenseits der repräsentativen Demokratie ein wahrhaftiger Prozess der Partizipation an der Regierung in Gang gesetzt werden. Um dies zu erreichen, könnten die Millenniumentwicklungsziele (MDGs) als Katalysator fungieren, wie es das Beispiel Brasiliens zeige. Um alle Beteiligten zu berücksichtigen, habe es einen Aufruf zur Unternehmensverantwortung gegeben. Ein Fortschritt in diesem Bereich könnte die nachhaltige Entwicklung fördern. Nach der Ausstrahlung von Informationen über Hygiene, Ernährung, Wasser, usw. im brasilianischen Fernsehen, sei die Kindersterblichkeit um 40% in vier Jahren gesunken. Auf der Grundlage dieser Erfahrung eines gesteigerten Bewusstseins habe die brasilianische Regierung einer von den Privatunternehmen entwickelten und finanzierten Fernsehkampagne zugestimmt, um ein größeres Verständnis für die MDGs zu schaffen. Heutzutage seien die MDGs dank der Bemühungen der Zivilgesellschaft und des Privatsektors überall in Brasilien bekannt.

In der darauf folgenden Diskussion erklärte **Rogério Studart** (**Exekutivdirektor** für Brasilien und Suriname, Interamerikanische Entwicklungsbank, Washington DC), dass er die vorherrschende Meinung dieser Konferenz über Lateinamerika nicht teile: Eliteproblem, fehlendes Engagement in Bezug auf Sozialausgaben, usw. Seiner Meinung nach seien 25 Jahre makroökonomischer Anpassung und ein geringfügiges und unbeständiges Wachstum die Hauptursachen sozialer Desintegration. Unter diesen Umständen sei die Konsolidierung der Demokratie eine wahre Herausforderung. Studarts Meinung nach seien sich die lateinamerikanischen Regierungen der Probleme bewusst und würden großes Engagement in Bezug auf die Verringerung der Armut und den sozialen Zusammenhalt zeigen. Zudem habe das Engagement der Unternehmer zugenommen. Lateinamerika stehe jedoch immer noch vor großen Einschränkungen im Zusammenhang mit der makroökonomischen Anpassung einschließlich einer bedeutenden Auslandsverschuldung. Die vorhandenen Einschränkungen, die ein geringes Wachstum mit sich brächten, seien (1) das Aufnehmen zu vieler Darlehen als

Folge der Liberalisierung der Kapitalkonten, (2) extreme Verwundbarkeit und (3) fehlender Marktzugang. Obwohl das Wachstum kein Allheilmittel für Einkommensumverteilung und Wohlstand sei, sei es dennoch eine notwendige Voraussetzung. Studart wies darauf hin, dass die IDB heutzutage die Bedeutung einer wirksamen Entwicklung anerkenne und mehr Investitionen im sozialen Bereich fordere. Die Bank habe einen pragmatischen Ansatz für die Region gewählt, da sie als reif genug erachtet werde, um ihren Verpflichtungen nachzukommen. Zum Schluss warnte er eindringlich davor, die Überweisungen der im Ausland lebenden Lateinamerikaner anzurühren, da sie die Grundlage für ein besseres Leben der Armen Lateinamerikas seien. **Luz Marina Vega** (Ärztin, Expertin im Bereich Dezentralisierung des Gesundheitssektors, Gemeinde von Cotacachi, Ecuador) wies darauf hin, dass die Dezentralisierung ein Instrument der alternativen Gemeinden Ecuadors gewesen sei, um eine dramatische Situation zu ändern. Sie unterstrich, dass es nicht notwendig sei, das eine oder das andere *Konzept* der Dezentralisierung zu verteidigen, sondern klar zu machen, was erreicht und verändert werden solle. Sicherlich sei das äußere Umfeld äußerst ungünstig, aber die Bürgermeister könnten nicht herumsitzen und gar nichts tun. Sie müssten Lösungen suchen, so wie z.B. den Anbau von organischem Kaffee und die Schaffung von gesicherten Partizipationsräumen für die Zivilgesellschaft. Wenn die Regierung nicht die Fähigkeit oder die Absicht habe bestehende Probleme zu lösen, dann müsse jemand reagieren. In diesem Kontext wies Vega auf den positiven Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und vor allem auf den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) hin. **Dirk Messner** (Geschäftsführer, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Deutschland) unterstrich die Bedeutung der konzeptuellen Überlegungen Bodemers, die die tiefliegenden Strukturen der Gesellschaft mit dem sozialen Zusammenhalt verbinde. Bodemers Antwort auf stabile gesellschaftliche Strukturen sei „polity und politics“. Messner fragte was nun, ausgehend von Bodemers Analyse, getan werden müsse. **Henning Reetz** (Kontinental-Leiter Lateinamerika, Brot für die Welt, Deutschland) erklärte, dass gesellschaftliche Bewegungen ein unerlässlicher Teil der Zivilgesellschaft seien, die in der öffentlichen Politik eine Rolle spielen sollten. Daher die Bedeutung der Spielregeln und der Kontrollsysteme. Unglücklicherweise habe die Dezentralisierung die gesellschaftlichen Bewegungen in Brasilien zerstört, da ihnen die Mechanismen der Gestaltung öffentlicher Politik nicht beigebracht worden seien und sie keine Erfahrungen in diesem Bereich gehabt hätten. Zur Zeit finde in Brasilien eine interessante Debatte über das Ausmaß, in dem die Zivilgesellschaft Teil der öffentlichen Politik sein könne, statt. Die Zivilgesellschaft argumentiere gegen diesen Vorschlag und unterstreiche, dass es ihre Aufgabe sei Politiker zu *kontrollieren*. Folglich seien die jeweiligen Rollen klarer gemacht worden. **Harald Fuhr** (Professor für Internationale Politik, Universität Potsdam) fasste seine Ergebnisse über die Dezentralisierung und den sozialen Zusammenhalt zusammen und unterschied zwischen politischer, administrativer und steuerlicher Ebene. Auf der politischen Ebene nehme die Partizipation auf lokaler Ebene zu, ohne jedoch notwendigerweise zu einer verbesserten Demokratisierung zu führen, und spiegle somit die Machtkonflikte und die „rationale Ineffizienz“ wieder. Auf der administrativen Ebene beschränke sich der Erfolg auf den Bildungsbereich, während die Erfahrungen in den Bereichen Gesundheit, Umwelt, Transport gemischt seien. Auf der steuerlichen Ebene sei das

häufig wiederholte Argument die fehlenden Finanztransfers an die Gemeinden. Dies könne jedoch enorme Risiken für die steuerpolitische Stabilität und die Makroökonomie im Allgemeinen haben. Könnten diese Prozesse zu sozialem Zusammenhalt führen? Sie könnten, doch bisher sei die Dezentralisierung nur als ein Nullsummenspiel analysiert worden. Fuhr schlug vor, das, was man über die systemische Wettbewerbsfähigkeit und Clusterbildung erfahren habe, zu berücksichtigen, und eine neue Art der Kooperation zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, einschließlich der regionalen Ebene, einzuleiten. **Eduardo Stein Barillas** (Vizepräsident, Guatemala) machte klar, dass das Übertragen der Korruption von der zentralen auf die lokale Ebene, das er am Morgen erwähnt hatte, auf einen spezifischen Zeitraum begrenzt gewesen sei. Heutzutage gebe es mehrere lokale Gemeinden in Guatemala, die sehr erfolgreich seien, wenn auch vielleicht nicht ganz so erfolgreich wie die ecuadorianischen. Stein bemerkte auch, dass eine gewisse Anzahl von indigenen Gemeinden in Guatemala heutzutage sehr erfolgreich Gemüse exportieren würden. Seine Frage an Young war, inwieweit die lokale Ebene auf die Herausforderung der MDGs geantwortet habe.

In seiner Antwort bemerkte Young, dass sozialer Zusammenhalt, Armut und soziale Ungleichheit ein sehr komplexes Thema sei. Die Debatte bringe jedoch einige neue Gesichtspunkte hervor: die Rolle der Zivilgesellschaft und des Privatsektors und eine neue Art der Gleichung zwischen Regierung und gesellschaftlichen und globalen Kräften. Dies seien neue Aspekte, die berücksichtigt werden sollten. In Bezug auf die Frage der MDGs sei eine Dokumentation der Berichterstattung über die Kampagne des Privatsektors in Brasilien vorhanden, die zeige, dass der Katalysatoreffekt der MDGs sehr stark gewesen sei und eine neue Ebene des Dialogs zwischen der Zivilgesellschaft und der Regierung ermöglicht habe.

In seiner Antwort kündigte Centelles i Portella an, er werde Vegas Erfahrungen in Cotacachi als ein positives Beispiel pro-aktiver und politischer Risiken zitieren. Es komme darauf an, nicht auf eine von der Zentralregierung gesetzlich geregelte Dezentralisierung zu warten – ein passives Verhalten, kulturell dominierend aber sinnlos. Wirkliche Dezentralisierung komme der Stärkung der Gemeinde gleich. Dies passiere, sobald ein Akteur vorhanden sei, der es verlange. Es gebe keine Gesetze, die den Anbau organischen Kaffees verlangen würden! Erfolg gründe auf dieser Art der Initiative und auf dieser Art politischen Risikos. Centelles i Portella stimmte Andrades Konzept des sozialen Zusammenhalts als Ausdruck einer geteilten Vision, gegründet auf einer nationalen oder einer Gruppenidentität, zu. Identität bedeute, Visionen, Wünsche und Projekte in einer aus Netzwerken bestehenden Gesellschaft zu teilen. Dies sei ein Beispiel für Pro-Aktivität und nicht irgendeine Art von Dezentralisierung, die von irgendwoher erscheinen würde.

In seiner Antwort unterstrich Bodemer, dass es keine magische Formel gebe. Die Politik habe sich zweifelsohne verändert. Was die Spielregeln anbelange, so sei es nicht ausreichend ein paar Parlamentsmitglieder oder Senatoren zu befragen. Dies führe unweigerlich zu falschen Interpretationen, gegründet auf bloßer Selbstbewertung. Aus denselben Gründen brachte Bodemer seine Skepsis gegenüber dem Latinobarómetro zum Ausdruck, eine zwar interessante, aber völlig ungeeignete Quelle, um die Stabilität einer Demokratie zu messen. Unter Institutionen verstehe er eine Reihe von in der Praxis angewendeten Regeln. Nehme

man das Beispiel der Korruption, dann handle es sich um ein moralisches Problem und um einen strafrechtlichen Akt. Dies seien jedoch nicht die entscheidenden Dimensionen. Die Hauptprobleme seien defizitäre Institutionen und unzureichende Kontrolle der öffentlichen Dienstleistungen. Man vertraue den Menschen und nicht den Spielregeln oder den bestehenden Institutionen. Diese seien deformiert worden, um den persönlichen Interessen zu entsprechen, was vollkommen falsch sei. Das Hauptproblem sei nicht die Korruption sondern der Patrimonialismus, die wechselseitige Beziehung zwischen Chef und Kunde und ein Minenfeld für die Entwicklungszusammenarbeit, das den Bereich der Innenpolitik betreffe. Es sei jedoch wichtig Programme zu entwickeln, die sich auf eine korrekte Analyse der Situation und nicht auf die Annahme, dass die formellen Regeln tatsächlich angewendet werden würden, stützen würden. Zudem solle weniger Betonung auf die Politik und mehr auf ihre tatsächliche Implementierung gelegt werden.

Abschlusssitzung

In ihrem Schlusswort bezog sich **Uschi Eid** (Parlamentarische Staatssekretärin, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Deutschland) zuerst auf die in dieser Konferenz gelernten Lehren. Erstens erfordere der soziale Zusammenhalt eine besondere Aufmerksamkeit gegenüber der indigenen Bevölkerung. Am Ende des von der UNO ausgerufenen Dekade der Indigenen Völker der Welt (1995-2004) hätten die indigenen Gruppen und Organisationen Lateinamerikas erklärt, es gebe noch sehr viel zu tun. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit werde dies zu einem wichtigen übergreifenden Thema ihrer laufenden und künftigen Programme machen. Zweitens stehe die Demokratie in Lateinamerika vor einer Vertrauenskrise. Kürzlich durchgeführte Umfragen wiesen auf ein sinkendes Vertrauen in die Fähigkeit des politischen Systems Probleme zu lösen hin. Derselbe Trend sei auch in Europa zu beobachten, so z.B. in der gegenwärtigen Debatte über den Zusatzverdienst einiger Politiker in Deutschland. Die Regierungen müssten nicht nur verschlankt, sondern auch „fitter“ und bürgernäher werden. Es werde auch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen der Exekutive, der Legislative und der Judikative gefordert. Ansonsten könne die Regierungsfähigkeit in Frage gestellt werden. Die demokratische Regierungsführung sei Bestandteil der guten Regierungsführung. Zudem hänge die Wirksamkeit der Regierungen von den Bemühungen zugunsten des sozialen Zusammenhalts („soziale Regierungsführung“) ab. Drittens wies Eid darauf hin, dass der Arbeitsmarkt im Zentrum der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ungleichheit stehen müsse. Weder die Regierungen noch die Entwicklungszusammenarbeit könnten für sich alleine genommen die Beschäftigung verbessern. Auch der Privatsektor sei ein wichtiger Partner bei dieser Aufgabe. Zum Schluss fragte Eid, was die Entwicklungszusammenarbeit tun könne. Es sei zwar wichtig, die Wirtschaftskrise unter Kontrolle zu bringen, aber noch wichtiger sei die Einigung über mittel- und langfristige Entwicklungsziele. Die in mehreren Ländern vorbereiteten PRSPs wiesen in die richtige Richtung, müssten aber mehr als bloße Arbeitspapiere sein. Eine dauerhafte Grundlage für solche Strategien könne nur geschaffen werden, wenn die Parlamente und die Zivilgesellschaft befragt würden. Hier bezog sich Eid explizit auf Vegas Beitrag. Gute Regierungsführung und sozialer Zusammenhalt seien bereits wichtige Bereiche

der Kooperation mit Lateinamerika und würden künftig noch wichtiger sein. Zum Schluss schlug Eid einen Dialog zwischen Lateinamerika und der EU vor, um neue Instrumente zu analysieren und zu entwickeln, wie z.B. Haushaltshilfe und sektoral Haushaltshilfe in den Bereichen gute Regierungsführung und sozialer Zusammenhalt.

In ihrem Schlusswort wies **Inés Bustillo** (Leiterin, Washingtoner Büro, Vereinte Nationen Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik, Washington DC) auf die in Bezug auf die Diagnose erreichte bemerkenswerte Einigung. Ein wichtiger Fortschritt sei in Bezug auf Inflationskontrolle, makroökonomische Stabilität, Demokratie, Rechte der Frauen, Partizipation und öffentliche Sozialausgaben gemacht worden. Trotzdem sei das Gesamtbild eher gemischt und oft entmutigend. Der Fortschritt bei der Bekämpfung der Armut und der Ungleichheit sei langsam gewesen. Bei diesem Treffen habe man dem Thema der Beschäftigung, der Achillesverse der Wirtschaftsreformen der 90er Jahre, nicht genug Aufmerksamkeit gewidmet. Sieben von zehn Arbeitsplätzen würden im informellen Sektor geschaffen, während die Menschen in die und aus der Armut rutschten. In der Region bestehe ein Mangel an sozialen Verträgen und an sozialem Zusammenhalt. Mehr Regierung sei nötig, um das bessere Funktionieren der Märkte zu gewährleisten. Zudem benötigten die zentralen und lokalen Regierungen eine breitgefässhere Vision. Nach Bustillos Meinung müssten drei grundlegende Dinge getan werden, um den sozialen Zusammenhalt zu verbessern. Erstens: das makroökonomische Element: das Bruttoinlandsprodukt sei sehr instabil, was extrem negative Folgen für die am wenigsten geschützten Schichten habe. Daher benötige man eine antizyklische Wirtschaftspolitik. Zweitens: das Modell der Wirtschaftsentwicklung: in den 90er Jahren habe die strukturelle Heterogenität stark zugenommen, während die Mikrounternehmen und die kleinen und mittelständigen Unternehmen das Nachsehen hatten. Drittens: die Sozialpolitik (Bildung, Gesundheitsvorsorge, sozialer Schutz): die Sozialpolitik müsse auf den Prinzipien der Universalität, der Solidarität und der Effizienz gründen. Wir müssten die Vorhersagbarkeit von Regierungen verbessern und den Gedanken überwinden, dass nur die Sozialpolitik für das Soziale verantwortlich sei, denn auch die Wirtschaftspolitik sei von Bedeutung. Schließlich müssten wir den Alterungsprozess berücksichtigen: bis zum Jahr 2050 werde jeder vierte Lateinamerikaner zur älteren Bevölkerung gehören. Bustillo beendete ihren Beitrag mit dem Übergang von der nationalen Agenda zu den Erfahrungen mit (sub-)regionaler Integration. Die Mobilität der Arbeitskräfte sei ein kompliziertes und wenig erörtertes Thema, aber von zentraler Bedeutung für die Konvergenz ihrer Region.

Miguel Eduardo Martínez (Manager, Regionale Abteilung für Mexiko, Zentralamerika, Haiti und die Dominikanische Republik, Interamerikanische Entwicklungsbank, Washington DC) sagte am Anfang seiner Schlussworte, dass Lateinamerika und die Karibik auf Grund ihrer Bevölkerungsvielfalt – was sowohl eine Bereicherung als auch eine Herausforderung sei – und der enormen Ungleichheit der Einkommensverteilung benachteiligt seien. Beide Faktoren würden den sozialen Zusammenhalt in Lateinamerika komplizierter gestalten. Insgesamt habe sich die Lage in Lateinamerika verbessert, aber es sei nur der Anfang einer langen Reise. Martínez identifizierte 10 Punkte, bei denen Konsens herrsche. (1) Die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts werde Zeit in Anspruch nehmen, da das Erbe einer

jahrhundertealten Ungleichheit und Unterdrückung nicht über Nacht überwunden werden könne. Die Herausforderung sei es, die nationale Integrität beizubehalten und mehr Raum für die indigene Bevölkerung zu schaffen, wie es der Redner aus Guatemala angedeutet habe. (2) Die Räume für den Dialog müssten vertieft werden, um so eventuell von einer Konfrontation zu einer geteilten Vision zu gelangen, wie Vega angedeutet habe. (3) Die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts müsse vom betroffenen Land ausgehen und auf politischen Verpflichtungen beruhen und könne nicht von außen dirigiert werden. Die Geber könnten eine entscheidende Unterstützung beim Aufbau dieses Prozesses leisten, aber die Bemühungen zum Voranbringen der Agenda des sozialen Zusammenhalts gefährdeten den Prozess. (4) Wirtschaftswachstum sei notwendig, aber nicht ausreichend. Stattdessen benötige man ein „qualitatives Wachstum“ mit Umverteilung der Gewinne. (5) Der Staat müsse eine aktivere Rolle spielen und einen Raum für die Beteiligung aller Bürger im Bereich Bildung, Gesundheitsvorsorge, Arbeitsmarkt, usw. schaffen („habilitador“) und die Verlierer entschädigen, um die Gleichheit zu fördern („compensador“). (6) Der Staat müsse mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden und diese müssten gut investiert werden. Dazu sei eine Steuerreform nötig, um die niedrige Steuereintreibung und um die Regressivität der Ausgaben zu überwinden. In Zentralamerika sei eine Studie der nordischen Entwicklungszusammenarbeit über Steuerreformen eine wichtige technische Ressource gewesen und habe die Grundlage einer öffentlichen Debatte gebildet. (7) Die politische Reform sei von grundlegender Bedeutung, wie Cosenza gesagt habe. Der Prozess müsse vom betroffenen Land ausgehen, auch wenn man viel von Europa lernen könne. (8) Es sei wichtig, im Bildungsprogramm Werte, wie den sozialen Zusammenhalt, eine gemeinsame Vision und eine Vision des Landes, zu integrieren. (9) All dies könne nicht ohne starke Institutionen funktionieren. Daher müssten die bestehenden Institutionen in Lateinamerika gestärkt werden. (10) Der Dezentralisierungsprozess habe vielleicht noch nicht die gewünschten Ergebnisse hervorgebracht. Wenn aber inklusive Gesellschaften entwickelt werden sollten, dann würde kein Weg um die Gemeinden herumführen. Zum Schluss erwähnte Martínez, dass der Aktionsplan der IDB, der in allen zehn zuvor genannten Bereichen tätig sei, bereits im vierten Jahr laufe.