

Harig, Christoph; Zilla, Claudia

Research Report

Brasilien als "Emerging Donor": Politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern

SWP-Studie, No. S 7/2012

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Harig, Christoph; Zilla, Claudia (2012) : Brasilien als "Emerging Donor": Politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern, SWP-Studie, No. S 7/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252800>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Claudia Zilla / Christoph Harig

Brasilien als »Emerging Donor«

Politische Distanz und operative Nähe
zu den traditionellen Gebern

S 7
März 2012
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

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 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Die »Emerging Donors« und die globale Entwicklungsarchitektur
11	Brasilien als nichttraditioneller Geber
12	Selbstverständnis
14	Technische Zusammenarbeit
14	<i>Ressourcen und Organisation</i>
16	<i>Dreieckskooperationen</i>
16	Finanzielle Aktivitäten
19	Schlussfolgerungen
22	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Claudia Zilla ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe Amerika
Christoph Harig absolviert derzeit zur Vorbereitung einer
Promotion das »MA Research Training Program in Social
Sciences« an der Humboldt-Universität zu Berlin*

**Brasilien als »Emerging Donor«
Politische Distanz und operative Nähe
zu den traditionellen Gebern**

Durch den Aufstieg sogenannter »Emerging Donors«, die nicht zu den traditionellen Gebern gezählt werden, gerät die vorherrschende globale Entwicklungsarchitektur zunehmend unter Anpassungsdruck. Brasilien und andere Akteure des »globalen Südens« wie China oder Indien, die selber noch Entwicklungshilfeleistungen empfangen, werden seit einiger Zeit auch als Geber aktiv. Die Süd-Süd-Kooperationen haben sich im Zuge dessen dynamisch entwickelt. Dies hat einer seit längerem geführten Debatte Auftrieb gegeben, die sich mit den entwicklungs- politischen und politisch-strategischen Implikationen der Vervielfältigung aktiver Geber ebenso befasst wie mit Strategien zur Einbindung der neuen Geber – etwa in Gestalt von Dreieckskooperationen.

Die arrivierten Geberländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) begegnen nichttraditionellen Gebern oftmals mit jener Skepsis, die üblicherweise den »new kids on the block« gilt. Das Misstrauen der Industrienationen steigert sich noch, wenn die »Emerging Donors« zugleich »Emerging Powers« sind, die auf der internationalen Bühne eigene Ansprüche und Vorstellungen geltend machen – und dabei vor allem imstande sind, in bestimmten globalen Politikfeldern (oftmals abweichend von den Erwartungen der OECD-Staaten) gestaltend zu agieren. Als aufstrebende Konkurrenten auf dem entwicklungspolitischen Markt geraten sie sogar in Verruf, weil ihnen vorgeworfen wird, die politische und sozioökonomische Entwicklung in den Partnerländern negativ zu beeinflussen und dort die Politik der traditionellen Geber zu konterkarieren.

In dieser Studie wird die Diskussion über die Zukunft der globalen Entwicklungsarchitektur aufgegriffen. Konkret wird nach Selbstverständnis und Praxis Brasiliens als nichttraditioneller Geber gefragt sowie nach sich daraus ergebenden Möglichkeiten der Kooperation mit Deutschland. Im Anschluss an eine Einführung in das Phänomen der »Emerging Donors« wird im zweiten Teil der Fall Brasiliens analysiert, dessen Relevanz auf einer Reihe von Faktoren beruht: Erstens hat das südamerikanische Land im Zuge seiner außenpolitischen Expansion und vermehrten internationalen Präsenz, die mit einer Schwerpunkt-

verschiebung in Richtung »Süden« einhergehen, seine entwicklungspolitischen Aktivitäten stark ausgedehnt. Brasilien ist einer der wenigen aufstrebenden Geber, der entwicklungspolitische Institutionen aufgebaut hat und diese zu professionalisieren sucht. Zweitens gilt es aufgrund seiner Wirtschaftskraft und internationalen Profilierung nicht nur als »Emerging Donor«, sondern auch als »Emerging Power«. Neben Indien und China ist es einer jener aufstrebenden Staaten, die im Zentrum der entwicklungspolitischen Debatte stehen. Drittens ist Brasilien als Schwellenland weiterhin Empfänger insbesondere deutscher Hilfen: Gemeinsam mit China, Indien und Afghanistan gehört Brasilien zur Gruppe derjenigen vier Staaten, die absolut die höchsten (brutto wie netto) bilateralen Leistungen der Official Development Assistance (ODA) Deutschlands erhalten. Für Brasilien war Deutschland im Jahr 2010 sogar der größte ODA-Geber. Viertens schließlich ist Brasilien ein wichtiger Partner der Bundesrepublik: Nicht nur eine »strategische Partnerschaft« verbindet beide Staaten seit dem Jahr 2008, sondern auch die Tatsache, dass Deutschland Brasilien zu den »Globalen Entwicklungspartnern« zählt (Strategiekonzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2011). Brasilien ist folglich auch das Land, mit dem Deutschland die meisten entwicklungspolitischen Dreieckskooperationen durchführt. Darüber hinaus gehört Brasilien zu den »Neuen Gestaltungsmächten«, die das Strategiekonzept der Bundesregierung 2012 »Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen« in den Fokus nimmt.

Unter den Schlussfolgerungen, die im letzten Teil der Studie erläutert werden, sind zwei für die deutsche und europäische Politik besonders relevant:

(1) Nicht durch seine Programme der technischen Zusammenarbeit bzw. seine ODA-Leistungen übt Brasilien einen maßgeblichen Effekt in den Entwicklungsländern und auf die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der OECD-Staaten aus. Entscheidend sind vielmehr seine umfangreicheren finanziellen Aktivitäten, die es seinerseits nicht als EZ definiert. Dasselbe gilt für andere prominente »Emerging Donors« wie China. Die immer noch sehr stark auf die enge Begrifflichkeit der OECD bezogene Diskussion über die Zukunft der globalen Entwicklungsarchitektur wird somit der Komplexität des Problemzusammenhangs nicht mehr gerecht. Es gilt das Analyseinstrumentarium weiterzuentwickeln und an den empirischen Kontext anzupassen, damit »Mischphänomene« erfasst werden

können, die an der Schnittstelle von Entwicklungspolitik, privatwirtschaftlicher Initiative und staatlicher Außenwirtschaftsförderung anzusiedeln sind. Der Fokus sollte dabei erweitert werden und nicht nur auf die vielfältigen Aktivitäten der »Emerging Donors« gerichtet sein, sondern auch auf diejenigen der traditionellen Geber in den Partnerländern.

(2) Brasilien, das in der letzten Dekade sein entwicklungspolitisches Engagement intensiviert hat, lehnt für sich selbst die Bezeichnung »aufstrebender Geber« ab. Seine EZ-Aktivitäten versteht es als Teil seiner Außenpolitik, die sich dem »globalen Süden« zugewandt hat. Dabei stimmen die geographischen Schwerpunkte der Außen- und der Entwicklungspolitik überein: Lateinamerika (vor allem Südamerika) und (lusophones) Afrika. Die brasilianische technische Zusammenarbeit folgt eher einer entwicklungspolitischen Logik und zeigt sich insofern – im Unterschied zu den finanziellen Leistungen – von wirtschafts- und handelspolitischen Interessen unabhängig. Die defensive Haltung und die politisch-konzeptionelle Distanzierung Brasiliens von dem Prinzipienkatalog des Entwicklungshilfesausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der OECD auf der offiziellen Ebene gehen mit einer Praxis der Annäherung in OECD-Gremien und auf der operativen Ebene der Entwicklungspolitik einher. Daher sollte die Kooperation mit Brasilien weniger auf dessen politisch-normative Einbindung als auf die (zum Teil bereits gegebene) Konvergenz von Kriterien und Praktiken setzen.

Die »Emerging Donors« und die globale Entwicklungsarchitektur

Mit der Verabschiedung der »Millennium Declaration« durch die Vereinten Nationen (VN) im September 2000 setzten sich die Staaten in Gestalt der Millennium Development Goals (MDG) ehrgeizige entwicklungspolitische Ziele. Damit einhergehend gewann auch die Einsicht an Raum, dass die zu diesem Zeitpunkt seit mehr als vierzig Jahren praktizierte Entwicklungszusammenarbeit nur unzureichend dazu beigetragen hatte, die Armut zu verringern oder einen nachhaltigen wirtschaftlichen Aufschwung der »Dritten Welt« zu bewirken. Bei dem von der OECD organisierten »High Level Forum on Aid Effectiveness« in Rom (2003)¹ verständigten sich die Vertreterinnen und Vertreter der traditionellen Geberinstitutionen und -staaten sowie der Partnerländer erstmals auf einen Prozess der Harmonisierung entwicklungspolitischer Prinzipien. Ziel war es letztlich, ein Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele zu ermöglichen. Als oberste Priorität definierten sie die Wirksamkeit der Hilfe.

Gleichzeitig engagierten sich aufstrebende Wirtschaftsmächte wie Brasilien, China oder Indien zunehmend in der EZ, ohne eine aktive Rolle in diesem Verständigungsprozess zu spielen.² Da sie teilweise immer noch zu den Empfängern von Entwicklungshilfe zählten, stellten diese Länder die traditionelle entwicklungspolitische Dichotomie zwischen Geber- und Nehmerland in Frage.

Die im Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der OECD organisierten Industrieländer sehen sich durch die Süd-Süd-Kooperationen³ mit einer in diesem Politikfeld neuartigen Konkurrenzsituation konfrontiert:

»Emerging Donors«⁴ verzichten in der Regel bei der Vergabe ihrer Hilfsmittel auf politische Konditionalitäten, behandeln die Nehmerländer in der Öffentlichkeit als Partner auf Augenhöhe, dienen als positives Beispiel für die wirtschaftliche Entwicklung von Empfängerländern und unterhalten historisch meist unbelastete Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien der »westlichen« Welt. Unter diesen Bedingungen erscheint vielen Entwicklungsländern in Afrika, Asien und Lateinamerika eine partielle Abkehr von ihren traditionellen Gebern durchaus attraktiv. Als Folge entsteht Wettbewerbsdruck, der die Relevanz der klassischen EZ-Richtlinien und -vereinbarungen auf die Probe stellt.

Diese neue Konkurrenzsituation schürte auf Seiten der etablierten Geber Befürchtungen, der von der »Aid Effectiveness Agenda« (AEA)⁵ eingeleitete Prozess der

4 Der Terminus »Emerging Donors« stammt aus einer Rede, die der damalige OECD/DAC-Chair Richard Manning im Jahre 2006 gehalten hat. Er stellte aber bei dieser Gelegenheit klar, dass der Begriff zu kurz greift, da viele der damit bezeichneten Geber auf eine lange Tradition der EZ zurückblickten (Richard Manning, *Will »Emerging Donors« Change the Face of International Cooperation?*, London: Overseas Development Institute [ODI], ODI Lecture, 9.3.2006, <www.oecd.org/dataoecd/35/38/36417541.pdf> [Zugriff am 19.4.2011]). So erbringt Brasilien seit Ende der sechziger Jahre Hilfsleistungen, China sogar seit den fünfziger Jahren. Die aktuelle chinesische internationale Zusammenarbeit basiert zu großen Teilen auf den »Acht Prinzipien der chinesischen Hilfe für Länder der Dritten Welt«, die Premier Zhou Enlai 1964 vorgestellt hatte. Vgl. Gregory T. Chin/Michael B. Frolic, *Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case*, Ottawa: The International Development Research Centre, 2007; Alcides Costa Vaz/Cristina Yumie Aoki Inoue, *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case*, Ottawa: The International Development Research Centre, Partnership & Development Division, 2007.

5 Die »Aid Effectiveness Agenda« gab den Anstoß für einen Prozess der Politikkoordinierung und Geberharmonisierung in der Entwicklungspolitik. Beim zweiten »High-Level Forum on Joint Progress toward Enhanced Aid Effectiveness« in Paris (2005) wurden in dieser Hinsicht fundamentale Leitlinien für die zukünftige EZ festgeschrieben (Pariser Erklärung). Neben einem Monitoring-System zur Verbesserung der beidseitigen Verantwortung und Rechenschaftspflicht wurden verbindliche Kriterien zur Steigerung der Wirksamkeit der Hilfen vereinbart, an denen sich die Entwicklungszusammenarbeit orientieren soll. Diese sind: *ownership* (Eigenverantwortung),

1 *Rome Declaration on Harmonization*, 25.2.2003, <www.oecd.org/dataoecd/54/50/31451637.pdf> (Zugriff am 6.9.2011).

2 Zu den Aktivitäten Chinas in Afrika siehe Denis M. Tull, *Die Afrikapolitik der Volksrepublik China*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005 (SWP-Studie 20/2005).

3 Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) definiert Süd-Süd-Kooperationen als »the process, institutions and arrangements designed to promote political, economic and technical co-operation among developing countries in pursuit of common development goals« (zitiert in: Felix Zimmermann/Kimberly Smith, »More Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation«, in: *Journal of International Development*, 23 [2011] 5, S. 722–738 [726]).

Geberharmonisierung könne durch das vermehrte Angebot von Hilfsleistungen untergraben werden, die sich nicht an die DAC-Richtlinien halten. Nach Ansicht des DAC bergen solche Hilfsleistungen drei Hauptrisiken für die Entwicklungsländer: eine höhere Schuldenlast, den Aufschub politischer Reformen als Folge mangelnder Konditionalität der Hilfe und eine Verschwendung von Ressourcen im Zuge unproduktiver Investitionen. Durch einen konstruktiven Dialog und die Zusammenarbeit mit den aufstrebenden Gebern könne einer solchen Fehlentwicklung jedoch entgegengewirkt werden.⁶

Dem Ziel einer stärkeren Einbindung der neuen Geber dienen auch – auf der operativeren Ebene der technischen Zusammenarbeit – die sogenannten Dreieckskooperationen, denen seit 2008 immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird. OECD-Staaten engagieren sich dabei gemeinsam mit einem »Kooperationsland«, das nicht Mitglied des DAC ist, um einem Drittland (»Partnerland«) entwicklungspolitische Hilfen zu leisten. Viele der Absichten, die mit Dreieckskooperationen verbunden werden, überschneiden sich ebenso wie die Vorteile, die solche Kooperationen bieten; zum Teil stehen sie aber auch in Konflikt zueinander. Konkret strebt ein traditioneller Geberstaat mit triangulären Projekten unter anderem den Aufbau entwicklungspolitischer Institutionen in den Kooperationsländern und die Übertragung von Entwicklungserfahrung dieser Länder auf Drittstaaten an; dabei wird versucht, die komparativen Vorteile der Kooperationsländer zu nutzen, die sie gegenüber DAC-Staaten aufweisen.⁷ Im Gegenzug kann das Kooperationsland von den Erfahrungen der traditionellen Geber profitieren und durch Dreieckskooperationen seinen eigenen entwicklungspolitischen Anstrengungen mehr Sichtbarkeit verschaffen.⁸ Insgesamt wird mit diesen neuen Modalitäten zum einen das entwicklungspolitische Ziel verfolgt, dem Nehmerland einen Mehrwert zu bieten. Zum anderen sind mit ihnen

alignment (Partnerausrichtung), *harmonisation* (Harmonisierung), *results* (ergebnisorientiertes Management) und *mutual accountability* (gegenseitige Rechenschaftspflicht).

⁶ Manning, Will »Emerging Donors« Change the Face of International Cooperation? [wie Fn. 4].

⁷ Tilman Altenburg/Jochen Weikert, *Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreieckskooperationen mit Ankerländern*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2006 (Discussion Paper 15/2006), S. 4ff.

⁸ Adriana Abdenur, *The Strategic Triad: Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices*, New York: The New School, 2007 (International Affairs Working Paper 6/2007), S. 8.

auch politisch-strategische Überlegungen der DAC-Staaten verknüpft, die sich erhoffen, gestaltenden Einfluss auf die EZ der nichttraditionellen Geber nehmen zu können. Welche Chancen derartige Kooperationen haben, hängt in sehr hohem Maße vom außenpolitischen Rollenverständnis, den entwicklungspolitischen Strategien und der Institutionalisierung der Agenturen auf Seiten der »Emerging Donors« ab.

Die nichttraditionellen Geber sind keine homogene Gruppe und haben auch nicht dieselben Motivationen, Ziele und Standards für ihre internationale Zusammenarbeit. Sie bilden daher auch keinen »Block« gegenüber den OECD-Ländern oder koordinieren sich gar miteinander im Bereich der Entwicklungskooperation. Neben aufstrebenden Wirtschaftsmächten wie Brasilien, China oder Indien etablierten sich seit dem neuen Jahrtausend Middle-Income Countries (MICs) wie diejenigen der CIVETS-Gruppe (Kolumbien, Indonesien, Vietnam, Ägypten, Türkei und Südafrika) auf dem Feld der Entwicklungspolitik. Länder wie Brasilien und China versuchen mit ihrer jeweils unterschiedlich ausgerichteten internationalen Zusammenarbeit, ihren Anspruch auf eine globale Führungsrolle zu untermauern, und wollen sich dabei nicht den DAC-Richtlinien unterordnen. Im Unterschied dazu pflegen die CIVETS-Staaten einen pragmatischeren Umgang mit dem etablierten Normensystem der klassischen EZ, was in einigen Fällen durch die bereits vorhandene partielle institutionelle Einbindung begünstigt wird.⁹

Geberstaaten, die nicht Mitglied des DAC sind, erbringen entwicklungspolitische Leistungen, deren Anteil an der weltweiten ODA sich schätzungsweise auf etwa acht Prozent beläuft.¹⁰ Dabei herrscht insgesamt wenig Transparenz, was die EZ-Aktivitäten der nichttraditionellen Geber angeht: In den meisten Fällen verfügen sie über keine zuverlässigen Daten zur

⁹ Die Türkei ist Mitglied der OECD, nicht jedoch des DAC. Kolumbien und Indonesien sind federführend im Task-Team on South-South Cooperation, das aus der DAC Working Party on Aid Effectiveness hervorging. Nils-Sjard Schulz, *The Third Wave of Development Players*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2010 (Policy Brief 60/2010).

¹⁰ Zimmermann/Smith, »More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation« [wie Fn. 3], S. 731. Zum ODA-Konzept siehe Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Leitfaden »Was ist Official Development Assistance (ODA)?«*, Januar 2012, <www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Leitfaden_Was_ist_ODA.pdf> (Zugriff am 2.11.2011).

eigenen EZ. Gründe hierfür sind die unzureichende Professionalisierung des bürokratischen Apparates, die fragmentierte Organisation der EZ-Aktivitäten und das Fehlen einer effektiven EZ-Steuerungsinstanz. Die Offenlegung von EZ-Daten gegenüber der eigenen Bevölkerung sowie der internationalen Gemeinschaft wird häufig nicht gefördert, weil es an der notwendigen Rechenschaftskultur mangelt oder weil aus strategischen Gründen Zurückhaltung geübt wird. Entscheidender noch sind begriffliche Divergenzen: Was diese Länder unter offizieller Entwicklungszusammenarbeit fassen, weicht von den DAC-Richtlinien ab und variiert zudem unter den nichttraditionellen Gebern. Folglich sind nominell ähnliche Konzepte und Kategorien inhaltlich oft nicht deckungsgleich. Der Charakter der Verbindungen nichttraditioneller Geber zu den Partnerländern ist betont auf Handel und wirtschaftliche Beziehungen ausgerichtet. Dass in der Folge staatliche sowie private Investitionen und Spenden dicht verwoben sind, erschwert eine saubere Buchführung im EZ-Bereich. Wirtschaftliche Kooperation, Exportförderung, Investitionstätigkeit und Entwicklungspolitik lassen sich in vielen Fällen kaum unterscheiden.¹¹ In diesem Sinne bilden Werte zu den Leistungen nichttraditioneller Geber, die auf ODA-Messungen basieren, den Effekt der Leistungen von »Emerging Donors« für die Empfängerländer nur bedingt ab.

Der Beitrag der »Emerging Donors« bewirkt ebenso wenig wie das Engagement der traditionellen Geber zwangsläufig entwicklungspolitische Fortschritte in den Nehmerländern, bietet diesen aber doch zusätzliche Finanzierungsoptionen und erweitert ihren politischen Handlungsspielraum in ihren Beziehungen zu den DAC-Staaten. Obwohl sich das mit genauen Daten nicht belegen lässt, wird angenommen, dass der entscheidende Effekt in den Entwicklungsländern nicht durch die EZ der Schwellenländer, sondern durch deren ausländische Direktinvestitionen (ADI) bzw. durch sonstige ökonomische Aktivitäten erzielt wird, die sie nicht als EZ definieren. Die Empfängerländer können die zusätzlichen Gelder ohne langwierige Vorverhandlungen und frei von politischen Bedingungen verwenden. Handlungsbasis für viele »Emerging Donors« sind nach wie vor die sogenannten Bandung-Prinzipien von 1955 und der Buenos-Aires-

Aktionsplan von 1978.¹² Das in der Bandung-Erklärung festgeschriebene Gebot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten¹³ ist ein wesentlicher Grund dafür, dass diese Geber politische Konditionalitäten in ihrer internationalen Zusammenarbeit weitgehend ablehnen.¹⁴

Nach eigenem Selbstverständnis leisten die nichttraditionellen Geber in der Mehrzahl keine Entwicklungshilfe, sondern engagieren sich als gleichberechtigte Partner innerhalb des »globalen Südens«. Die zwischenstaatlichen Beziehungen im Rahmen von Süd-Süd-Kooperationen folgen – nach der offiziellen Sprachregelung – nicht dem paternalistischen, hierarchischen bzw. vertikalen Muster, das typisch ist für die klassischen Geber und Nehmer, sondern einem horizontalen Muster, bei dem es um »Geschäfte« zum beiderseitigen Nutzen geht.¹⁵ So werden wirtschaftliche Verbindungen ohne Konditionalitäten angestrebt, von denen beide Seiten gleichermaßen profitieren sollen. Damit bieten sie in der Sichtweise ihrer Befürworter die Chance für eine Zusammenarbeit, die mangels kolonialer Vergangenheit unbelastet ist und sich daher auf Augenhöhe entwickeln kann.¹⁶

¹² Zimmermann/Smith, »More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation« [wie Fn. 3], S. 726.

¹³ Die Bandung-Konferenz vom 18. bis 24. April 1955 schuf die Grundlagen für die Bildung der Bewegung der Blockfreien Staaten und der G77. Das Prinzip der »Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten« dient auch heute noch als Orientierung für die EZ vieler »Emerging Donors«. Chahoud, *Financing for Development Series* [wie Fn. 14]; Peter Kragelund, *The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa*, Genf: International Centre for Trade and Sustainable Development, 2010 (Issue Paper 11/2010).

¹⁴ Tatjana Chahoud, *Financing for Development Series: Southern Non-DAC Actors in Development Cooperation*, Bonn: DIE, 2008 (Briefing Paper 13/2008).

¹⁵ Obwohl sie nach eigenen Beteuerungen gleichberechtigte Partnerschaften aufbauen wollen, nutzen auch die »Emerging Donors« ihre Rolle als Geber, um an Status zu gewinnen. Die Auswahl von Partnerländern erfolgt häufig nach eminent politischen Kriterien. China etwa machte bis vor wenigen Jahren seine Kooperation davon abhängig, dass die Partnerländer keine bilateralen diplomatischen Beziehungen mit Taiwan pflegen. Somit werden in einigen Fällen ebenjene hierarchischen Beziehungen reproduziert, die diese »Donors« vorgeben abzulehnen. Emma Mawdsley, »The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Cooperation: Contributions from Gift Theory«, in: *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2011, S. 12.

¹⁶ Clemens Six, »The Rise of Postcolonial States as Donors: A Challenge to the Development Paradigm?«, in: *Third World Quarterly*, 30 (2009) 6, S. 1103–1121 (1108f).

¹¹ Axel Berger/Sven Grimm, *South-South-Cooperation and Western Aid: Learning from and with Each Other?*, Bonn: DIE, 6.9.2010 (The Current Column).

Ihre Erfahrungen als EZ-Empfänger und ihr steiler wirtschaftlicher Aufschwung lassen die nichttraditionellen Geber in den Augen der Regierungen vieler Nehmerländer als Vorbild erscheinen. Die klassischen Nehmerländer weisen oftmals eine größere kulturelle Nähe zu den nichttraditionellen Gebern auf als zu den westlichen Industrieländern, was die Effizienz der Zusammenarbeit steigern kann. In vielen Feldern der EZ verfügen die nichttraditionellen Geber über kostengünstigere Angebote als die DAC-Geberstaaten¹⁷ und können Technologien und Geräte liefern, die den Bedingungen in den Entwicklungsländern besser angepasst sind als die zumal teuren Produkte der westlichen Industrienationen.¹⁸

Kritiker der nichttraditionellen Geber sehen in entwicklungspolitischen Programmen von Staaten wie China und Venezuela eine Bedrohung für das nachhaltige Wachstum der Entwicklungsländer. Von wirtschaftlichen und machtpolitischen Interessen geleitete »Schurkenhilfe« (*rogue aid*) unterstütze Diktatoren und ziele nicht auf das Wohl der Bevölkerung in den Empfängerländern.¹⁹ Nach einer anderen Sichtweise gefährdet das Engagement der »Emerging Donors« das traditionelle EZ-Schema nicht insgesamt, sondern schafft vielmehr eine begrüßenswerte Wettbewerbssituation, in der die oftmals nur ungenügend umgesetzten DAC-Standards auf den Prüfstand gestellt werden.²⁰

17 Altenburg/Weikert, *Möglichkeiten und Grenzen entwicklungs-politischer Dreieckskooperationen mit Ankerländern* [wie Fn. 7], S. 8.

18 Birte Pohl, *Süd-Süd-Investitionen – eine Chance für Afrika?*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2011 (GIGA Focus Afrika 3/2011).

19 Moisés Naim, »Rogue Aid«, in: *Foreign Policy*, (März/April 2007) 159, S. 95–96.

20 Ngairé Woods, »Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance«, in: *International Affairs*, 84 (2008) 6, S. 1205–1221 (1221).

Brasilien als nichttraditioneller Geber

Die entwicklungspolitischen Akteure traditioneller Geberstaaten betrachten die Rolle Brasiliens als »Emerging Donor« in der Regel mehr wohlwollend als kritisch. Das Land gilt als Partner für Akteure globaler Ordnungspolitik und als »good guy« in der internationalen Zusammenarbeit. Dieses Ansehen beruht auf Brasiliens demokratischer Verfasstheit, der Ausstrahlungskraft seiner Leistungen in der Armutsbekämpfung und den gemeinsamen Wertvorstellungen und Prinzipien, die für das Land in der internationalen Politik leitend sind, etwa das Prinzip der friedlichen Lösung von Konflikten oder des Multilateralismus. Zwar ist Brasilien als Geberland quantitativ noch nicht auf dem Niveau der DAC-Staaten, wird seine Rolle in diesem Feld aber voraussichtlich immer stärker ausbauen.²¹

Trotz weiterhin bestehender sozialer Probleme wie verbreiteter Armut und ungleicher Verteilung der Einkommen hat Brasilien in der vergangenen Dekade enorme sozioökonomische Fortschritte gemacht.²² Der Staat entwickelte sich von einem nahezu ausschließlichen Empfänger von Entwicklungshilfe zu einem »Middle-Income Country«, das eigene entwicklungspolitische Institutionen aufgebaut hat und entsprechende Leistungen erbringt. Schon in den siebziger Jahren begann Brasilien damit, sich verstärkt in Süd-Süd-Kooperationen zu engagieren.²³ Abgesehen davon, dass Brasilien auf diese Weise seine politischen Allianzen ausbauen wollte, knüpfte es an die Kooperationen auch die Hoffnung, neue Absatzmärkte zu erschließen.²⁴ Gemeinsam mit anderen Ländern des »globalen Südens« setzten sich die Militärregierungen der siebziger Jahre dafür ein, der »horizontalen« entwicklungspolitischen Zusammenarbeit größeres Gewicht

21 Lidia Cabral/Julia Weinstock, *Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects*, London: Overseas Development Institute, 2010, S. 10.

22 Alfredo Cabral/Priya Shankar, *Brazil Rising: The Prospects of an Emerging Power*, London: Policy Network, 2011 (Foresight Project).

23 Catrina Schläger, *New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007 (Briefing Paper 3/2007), S. 5.

24 Dana de la Fontaine, *Neue Dynamiken in der Süd-Süd-Kooperation. Indien, Brasilien und Südafrika als Emerging Donors*, Wiesbaden: VS Verlag (im Erscheinen), S. 87.

zu geben. Die 1978 in Argentinien abgehaltene VN-Konferenz über Technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern (Technical Cooperation among Developing Countries, TCDC) und der dabei verabschiedete Aktionsplan von Buenos Aires gelten als Meilenstein dieses Prozesses.²⁵ Die Konferenz war auch der entscheidende Wendepunkt für die brasilianische Entwicklungspolitik. Seitdem hat Brasilien sein Engagement spürbar intensiviert.²⁶ Doch erst mit dem ökonomischen Aufschwung der neunziger Jahre belebte sich die bis dahin eher symbolisch »geleistete Hilfe« (*cooperação prestada*) in signifikantem Maße.

Brasilien wurde weltweit mehr und mehr als aufstrebende Wirtschaftsmacht gesehen, die sich vom Schuldner des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu einem »Emerging Creditor« mit Gestaltungsanspruch in Weltbank und IWF entwickelte. Im Zuge dessen wurde die Notwendigkeit von EZ mit Brasilien zunehmend in Frage gestellt und eine Reduktion der Zahlungen erwogen.²⁷ Tatsächlich war das Land zu keinem Zeitpunkt in nennenswertem Ausmaß von ODA-Leistungen abhängig. Seit Ende der achtziger Jahre beläuft sich der Anteil der empfangenen Netto-ODA stets auf weniger als 0,1 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE). In absoluten Zahlen rangiert Brasilien auch in jüngster Zeit deutlich hinter China und Indien. Die ODA-Leistungen pro Kopf, die alle drei Länder bezogen haben, überstiegen seit 1996 nicht mehr die Marke von zwei US-Dollar.²⁸ Dabei war Deutschland in den Jahren 2008 und 2009 mit jähr-

25 United Nations Development Programme (UNDP), Special Unit for South-South-Cooperation, *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC)*, 1994, <<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Buenos%20Aires%20Plan%20of%20Action.pdf>> (Zugriff am 14.2.2012).

26 Vor der Konferenz von Buenos Aires finanzierte Brasilien nur 28 Projekte. Im Laufe der achtziger Jahre stieg deren Zahl auf über 600. Costa Vaz/Inoue, *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case* [wie Fn. 4], S. 5.

27 Oliver Stuenkel, *Responding to Global Development Challenges. Views from Brazil and India*, Bonn: DIE, 2010 (Discussion Paper 11/2010), S. 10, 23.

28 Weltbank, *eAtlas of Global Development*, Thema: »Economy: Aid for Development«, <www.app.collinsindicate.com/worldbankatlas-global/en> (Zugriff am 25.10.2011).

lich durchschnittlich 172 Millionen US-Dollar brutto der größte bilaterale ODA-Geber Brasiliens.²⁹ 2010 erhielten nur Indien, China und Afghanistan mehr bilaterale (netto wie brutto) deutsche ODA-Leistungen.³⁰ Insgesamt lässt sich seit 2006 sogar ein leichter Anstieg der Zahlungen an Brasilien feststellen, was auf vermehrte entwicklungspolitische Kooperationen mit Ländern wie Japan und Deutschland zurückgeführt wird.³¹

Ab 2003 setzten in den Außenbeziehungen des Landes drei Veränderungsprozesse ein, die Brasiliens entwicklungspolitische Aktivitäten zunehmende Dynamik verliehen haben: Erstens verstärkte sich die Süd-Süd-Orientierung, die auf einer Intensivierung der Kooperation mit Entwicklungs- und Schwellenländern gründet. Zweitens gewann ein Diskurs an Dominanz, der Fragen der Gerechtigkeit aufwarf und sich gegen den Status quo richtete, indem er die aktuelle Verteilung materieller und immaterieller Ressourcen auf globaler Ebene problematisierte, die vertikale Nord-Süd-Konfliktlinie hervorkehrte und Solidarität unter den Staaten des Südens einforderte. Drittens profilierte sich Brasilien international mehr und mehr als Handelsmacht, was in der Folge eine Diversifizierung der Handelspartner förderte und Brasilien dazu verhalf, neue Absatzmärkte jenseits der traditionellen Regionen (USA und EU) zu erschließen.³² Darüber hinaus hat die sozioökonomische Entwicklung Brasiliens Modellcharakter erlangt. Als erfolgreiches demokratisches Schwellenland, in dem sich Wachstum offenbar mit Umverteilung vereinbaren lässt, gilt Brasilien vielen Entwicklungsländern als Vorbild, von dessen Erfahrungen – auch im Rahmen von Projekten der technischen Zusammenarbeit – sie profitieren wollen.

Insgesamt ist nur ein Viertel der technischen und finanziellen Zusammenarbeit Brasiliens bilateraler Natur, drei Viertel finden auf multilateraler Ebene

statt (über Zahlungen an VN, Entwicklungsbanken etc.).³³ Dies erklärt auch, warum explizit nationale politische oder strategische Agenden Brasiliens nur einen kleinen Anteil seiner Hilfe und Zusammenarbeit bestimmen können.³⁴

Selbstverständnis

Brasilien lehnt für sich die Bezeichnung »aufstrebender Geber« ab, weil sie an ein vertikales, paternalistisches Beziehungsmuster denken lasse, dem das Land einen horizontalen Süd-Süd-Ansatz entgegensetzen wolle.³⁵ Die Agência Brasileira de Cooperação (ABC), die Entwicklungsagentur des Außenministeriums, charakterisiert die entwicklungspolitischen Programme Brasiliens als nachfrageorientiert (*demand driven*), gemeinnützig (*non-profit*) und darauf ausgerichtet, vor allem mittels »capacity development« den Partnern dabei zu helfen, ihre technologischen bzw. fachspezialisierten Institutionen und Humanressourcen zu stärken. Sie folgen laut Darstellung der Regierung dem Prinzip der »solidarischen Diplomatie«, wonach den Partnerländern die brasilianische Entwicklungserfahrung und Expertise angeboten werden, ohne dass sich Brasilien in deren interne Angelegenheiten einmischt oder politische Bedingungen an die Zusammenarbeit knüpft.³⁶ Dies steht im Einklang mit einem engen Souveränitätsverständnis, das sich auf die Idee des Nationalstaates und auf die Prinzipien der Gleichheit zwischen den Staaten und der Nichtintervention stützt.

Gleichzeitig anerkennt das südamerikanische Land, dass es ebenso bedeutsam wie notwendig ist, Prinzipien und Praxis unter den Gebern zu harmonisieren. Es sieht jedoch geringe Anreize, sich im Rahmen der etablierten internationalen Institutionen an einer Ko-

²⁹ OECD, *Aid Statistics, Recipient Aid Charts*, <www.oecd.org/dataoecd/57/22/1868114.gif> (Zugriff am 18.10.2011).

³⁰ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Bilaterale ODA-Rangliste 2010*, Bonn/Berlin 2011, <www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Bilaterale_ODA_Rangliste_2010.pdf>.

³¹ Bruno Ayllón Pino, *La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente*, Madrid: Real Instituto Elcano, 2010 (ARI 143/2010), S. 4.

³² Claudia Zilla, *Brasilianische Außenpolitik. Nationale Tradition, Lulas Erbe und Dilmás Optionen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2011 (SWP-Studie 29/2011) <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S29_zllks.pdf> (Zugriff am 11.12.2011).

³³ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005–2009*, Brasília: IPEA/ABC, 2010, S. 19.

³⁴ Der Fokus dieser Studie liegt auf der technischen sowie finanziellen Zusammenarbeit Brasiliens, für die das Außen- bzw. Wirtschaftsministerium zuständig ist. Nicht Gegenstand der Analyse sind weitere Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit, wie die humanitäre Hilfe oder Friedensmissionen, die von der oben zitierten IPEA-Erhebung erfasst wurden, aber von verschiedensten Instanzen (im Ernährungs-, Gesundheits- oder Sicherheitssektor), anderen Ressorts und interministeriellen Arbeitsgruppen koordiniert werden.

³⁵ IPEA, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005–2009* [wie Fn. 33], S. 2.

³⁶ Ebd., S. 32.

ordinierung der bilateralen nationalstaatlichen Entwicklungspolitik zu beteiligen.³⁷ Eine formelle Anpassung seiner Entwicklungspolitik an die Vorgaben des DAC ist für Brasilien zurzeit nicht vorstellbar. Verglichen mit Ländern wie Indien und China ist Brasilien jedoch weniger zurückhaltend bei der Zusammenarbeit mit anderen, auch traditionellen Gebern.³⁸ Die dezidierte politisch-konzeptionelle Abgrenzung von klassischen EZ-Mustern geht also mit einer operativen Annäherung an die traditionellen Geber einher, die bei anderen »Emerging Powers« nicht zu beobachten ist.

Diese Ambivalenz ist kennzeichnend für den Balanceakt, den Brasilien auf internationaler Ebene vollführt: Einerseits will es seine vergleichsweise hohe Reputation in vielen Partnerländern und seine Führungsrolle im »globalen Süden« nicht gefährden, indem es sich den Prinzipien der als »Club der Reichen« angesehenen OECD-Staaten anpasst.³⁹ Andererseits arbeitet Brasilien seit Beginn der neunziger Jahre vermehrt mit einzelnen Gremien und Ausschüssen der OECD zusammen; an etwa 25 Prozent dieser Gremien ist es entweder als Mitglied oder Beobachter beteiligt.⁴⁰ Brasilien ist zudem daran interessiert, seinen globalen Einfluss weiter auszudehnen, und nutzt hierfür die Beteiligung an exklusiven Organisationen wie beispielsweise der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20). Die Bemühungen um einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat lassen diesen außenpolitischen Ehrgeiz ebenfalls erkennen, der nicht unbedingt der rhetorischen Selbstverortung (im Süden) entspricht.

Sein außenpolitischer Pragmatismus⁴¹ und die angesprochene hybride Rolle als Geber und Nehmer

37 Woods, »Whose Aid? Whose Influence?« [wie Fn. 20], S. 1221.

38 Dane Rowlands, *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*, Ottawa: The International Development Research Centre, 2007, S. 16.

39 Mexiko gilt hier als negatives Beispiel, da es mit seinem Beitritt zur OECD im Jahr 1994 die Mitgliedschaft in der G77 aufgab und fortan nicht mehr beanspruchen konnte, die Entwicklungsländer zu vertreten.

40 Michelle Ratton Sanchez, *O Brasil e a OCDE: uma aproximação »pelos bordas«*, Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, 2009 (Breves Cindes 13/2009), S. 18, 25.

41 Der ehemalige Ministro-Conselheiro (Gesandte) der brasilianischen Botschaft in Berlin und aktuelle Sprecher des Außenministeriums (Itamaraty), Tovar da Silva Nunes, unterstrich diesen Pragmatismus mit der Feststellung: »Wir sind in außenpolitischen Fragen recht promisk. Wir setzen uns an alle Tische, die uns angeboten werden!« (Zitiert in: Ulrich Ladurner, »Ungewohnt mächtig. Brasilien ist ein neuer Glo-

verkomplizieren gelegentlich die Zusammenarbeit mit Brasilien in internationalen Verhandlungen. So hat es die Pariser Erklärung⁴² zwar unterzeichnet, betont jedoch, dies nur in seiner Rolle als Nehmerland getan zu haben.⁴³ Laut amtlicher Position der brasilianischen Diplomatie unterschreibt das Land prinzipiell nur solche internationalen Verträge, an deren Ausarbeitung es aktiv beteiligt war. Entgegen ihrer rhetorischen Distanzierung von den DAC-Standards misst die brasilianische Entwicklungspolitik in der Praxis Prinzipien der »Aid Effectiveness Agenda« wie *ownership* und *accountability* große Bedeutung bei.⁴⁴

Brasilien ist an einer besseren statistischen Auswertung seiner internationalen Zusammenarbeit sowie an einer Harmonisierung der globalen Entwicklungspolitik durch ein inklusiveres Forum interessiert.⁴⁵ Wachsende internationale Aufmerksamkeit gilt in diesem Kontext dem seit 2008 existierenden Development Cooperation Forum (DCF) der VN, das einen breit angelegten Dialog zu Fragen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit anstrebt.⁴⁶ Es gibt jedoch einige Zweifel, ob diese Organisation tatsächlich eine koordinierende Rolle in diesem Politikfeld spielen kann: Denn zum einen setzt dies den Willen der DAC-Staaten voraus, den Prozess der Geberharmonisierung an eine andere Institution zu übertragen; zum anderen ist fraglich, ob eine unterfinanzierte VN-

bal Player. Aber was fängt es mit seinem Einfluss an?«, in: *Die Zeit*, [13.10.2011] 42.)

42 Zur Pariser Erklärung siehe Fußnote 5.

43 Sarah-Lea John de Sousa, *Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A Good Partner for European Donors?*, Bonn: DIE, 2010 (Briefing Paper 5/2010), S. 2.

44 Jeannine Hausmann, *Brasilien als neues Geberland in der Entwicklungszusammenarbeit*, Universität zu Köln 2008 (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik 4/2008), S. 40.

45 Zimmermann/Smith, »More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation« [wie Fn. 3], S. 735; John de Sousa, *Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation* [wie Fn. 43], S. 3.

46 United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), *Information Bulletin*, April 2010, <www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/DCF_information_bulletin_april_2010.pdf> (Zugriff am 1.11.2011). Auf der Website von ECOSOC heißt es dazu: »The biennial high-level Development Cooperation Forum (DCF) is one of the principal new functions of a strengthened Economic and Social Council (ECOSOC). It was mandated by the 2005 World Summit. ECOSOC convened the first biennial DCF in July 2008 to review trends and progress in international development cooperation and promote greater coherence [kursiv im Original] among the development activities of different development partners.« <www.un.org/en/ecosoc/newfunct/develop.shtml> (Zugriff am 1.11.2011).

Organisation die bekannten Schwierigkeiten bei der Entscheidungsfindung in VN-Gremien überwinden kann.⁴⁷

Technische Zusammenarbeit

Der Prozess der Institutionalisierung der brasilianischen technischen Zusammenarbeit (TZ) begann 1950. In diesem Jahr wurde die Nationale Kommission für Technische Hilfe (Comissão Nacional de Assistência Técnica, CNAT) gegründet, die aus Mitarbeitern des Außenministeriums (Itamaraty), des präsidentiellen Planungsreferates (Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, SEPLAN) und Vertretern weiterer Ministerien bestand. Aufgabe der Kommission sollte es sein, die empfangenen Hilfsleistungen besser zu verwalten. Unter der Ägide des Militärregimes sind die Zuständigkeiten im »System der Internationalen Technischen Zusammenarbeit« zentralisiert worden: Per Dekret wurde 1969 die leitende Rolle dem Außenministerium sowie dem SEPLAN zugeschrieben, um die wachsenden Hilfsleistungen besser der nationalen Entwicklungsstrategie anpassen zu können.⁴⁸

Mit dieser Systematisierung der Zuständigkeiten für den Umgang mit empfangenen Leistungen wurde auch der Grundstein für die Geberaktivitäten Brasiliens in der TZ gelegt. Innerhalb des Landes war das SEPLAN für die Auswahl von Organisationen verantwortlich, die TZ durchführen sollten. Das Außenministerium verhandelte mit in Frage kommenden Empfängerländern und koordinierte die internationalen Projekte.⁴⁹ Die Gründung der Entwicklungsagentur ABC im Jahre 1987, die dem Außenministerium unterstellt wurde, sorgte schließlich für eine noch engere Verzahnung der Entwicklungspolitik mit außenpolitischen Zielen.⁵⁰ Aufgabe der Agentur ist die Koordinierung der gesamten TZ Brasiliens mit ande-

ren Staaten und multilateralen Organisationen.⁵¹ Im Ergebnis kontrolliert sie drei Formen der TZ: TZ zwischen Entwicklungsländern mit Brasilien als »Geber«, bilateral empfangene TZ-Leistungen und multilateral empfangene TZ-Leistungen.⁵²

Brasilien ist ein Schwellenland, in dem Armut und soziale Ungleichheit weiterhin stark ausgeprägt sind. Insofern ist die nationale Entwicklung das prioritäre Ziel der Regierung. Die Tatsache, dass die ABC auch anderen Staaten zur Entwicklung verhilft, ist dennoch kein Gegenstand von Kritik. Das liegt unter anderem daran, dass ihre Arbeit für die brasilianische Bevölkerung nicht besonders sichtbar ist und die Entwicklungshilfeleistungen offiziell als Ausdruck der Solidarität mit dem Süden legitimiert werden. Zudem findet im Rahmen der TZ kein direkter bilateraler Transfer von finanziellen Ressourcen an Drittstaaten statt. Dies wird als traditionelles Muster eines Geber-Nehmer-Verhältnisses abgelehnt. Darum stellt Brasilien lediglich Expertise zur Verfügung. Würden die Aktivitäten der ABC in nennenswertem Maße ausgebaut, könnte dies zukünftig innenpolitischen Legitimationsdruck erzeugen und die Entwicklung eines institutionalisierten Systems für Monitoring und Evaluierung (M&E) von Programmen (im Sinne der Transparenz und der Rechenschaftslegung) erfordern.

Ressourcen und Organisation

Gegenwärtig ist die personelle und finanzielle Ausstattung der Entwicklungsagentur ABC eher bescheiden. Nur etwa 100 von insgesamt rund 160 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind für mehr als 400 Projekte der Süd-Süd-Kooperation zuständig. Viele von ihnen sind eigentlich Angestellte des Außenministeriums und nicht für diese Tätigkeit ausgebildet.⁵³ Brasilien mangelt es denn auch an einem professionellen Stab von »Entwicklungshelfern«. Das Institut Rio Branco, das im Außenministerium für die Auswahl sowie die Aus- und Weiterbildung der Diplomaten verantwortlich ist, hat erst im Jahr 2011 damit begonnen, Kurse zu Themen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit anzubieten. Unter dem gleichen Ausbildungsdefizit leiden die Diplomaten in den Botschaften, welche die TZ-Projekte in den Partner-

47 Soyeun Kim/Simon Lightfoot, »Does »DAC-ability« Really Matter? The Emergence of Non-DAC-Donors: Introduction to Policy Arena«, in: *Journal of International Development*, 23 (2011) 5, S. 711–721 (717).

48 Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Via ABC*, Juli 2005, <www.abc.gov.br/documentos/via-ABC.pdf> (Zugriff am 13.10.2011).

49 Costa Vaz/Inoue, *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case* [wie Fn. 4], S. 5f.

50 Catrina Schläger, *New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2007 (Briefing Paper 3/2007), S. 5.

51 ABC, *Via ABC* [wie Fn. 48].

52 Costa Vaz/Inoue, *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case* [wie Fn. 4], S. 10.

53 Cabral/Weinstock, *Brazilian Technical Cooperation for Development* [wie Fn. 21], S. 9.

ländern betreuen müssen. Denn die in Brasília ansässige ABC verfügt weder über Außenstellen noch entsendet es Personal und muss von der Hauptstadt aus sowohl politisch-strategische als auch operative Fragen regeln.

Trotz der zentralisierten Entwicklungsagentur ist die Landschaft der Akteure, die mit der brasilianischen Entwicklungspolitik befasst sind, höchst fragmentiert. Und dies betrifft nicht nur die TZ und hat nicht nur mit der föderalen Staatsorganisation zu tun. Insgesamt sind mehr als 120 Institutionen (Ministerien, Behörden, Agenturen und Institute) in die Geberaktivitäten des Landes involviert. Sie entsenden in der Regel Fachexperten aus ihrer Stammbereichsellschaft, für deren Auslandseinsatz kein finanzieller Zuschuss geleistet wird und die in der Zeit ihrer Abwesenheit nicht vertreten werden. Da diese Institutionen im Regelfall über ein eigenes Budget verfügen und ihre Tätigkeiten nicht notwendigerweise von der ABC koordinieren lassen, füllt diese Agentur de facto nicht die ihr zugedachte zentrale, sondern nur eine »diffuse Koordinationsfunktion«⁵⁴ aus. Momentan ist daher auch keine exakte finanzielle Berechnung der gesamten Leistungen möglich, die Brasilien im Rahmen der TZ sowie der internationalen Zusammenarbeit erbringt. Darüber hinaus gibt es keine gesetzlichen Regelungen bzw. Kriterien zur Mittelvergabe und für die Auswahl möglicher Partnerländer.⁵⁵

Als Fokusregionen für seine TZ hat Brasilien Lateinamerika⁵⁶ und Afrika definiert. Beide Regionen sind

zugleich geographische Schwerpunkte der brasilianischen Außenpolitik. Die Regierung von Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2011) bemühte sich um die Konstruktion einer südamerikanischen geopolitischen Identität und die Konsolidierung der Rolle Brasiliens als Regionalmacht. Und die brasilianisch-afrikanischen Beziehungen haben sich in den letzten neun Jahren auf diplomatischer, (entwicklungs-) politischer und ökonomischer Ebene äußerst dynamisch entwickelt.⁵⁷ In der eigenen Region konzentriert Brasilien seine Entwicklungspolitik auf Südamerika und darüber hinaus auf Costa Rica (Zentralamerika) und Haiti (Karibik). Den Schwerpunkt in Afrika bilden die portugiesischsprachigen Länder (Angola, Kap Verde, Guinea-Bissau, Mosambik sowie São Tomé und Príncipe – die Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, PALOP). Aufgrund der kulturellen Nähe zur früheren portugiesischen Kolonie Timor Leste (Südostasien) werden auch dort Projekte gefördert. Im Rahmen des Programms zur Förderung der Baumwollproduktion (Cotton-4) unterstützt Brasilien im Rahmen seiner EZ die afrikanischen Staaten Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali. Auch in Botsuana finden EZ-Aktivitäten (im Gesundheitsbereich) statt. Eine Verknüpfung zwischen den geographischen Schwerpunkten der TZ und den wirtschaftlichen oder handelspolitischen Interessen Brasiliens lässt sich dabei jedoch nicht erkennen. Rund 85 Prozent der brasilianischen Direktinvestitionen flossen 2010 an OECD-Länder,⁵⁸ wo keine TZ-Projekte durchgeführt werden. Auch in Asien, als Region Haupthandelspartner Brasiliens, finden (mit Ausnahme von Timor Leste) keine TZ-Aktivitäten statt.

⁵⁴ De la Fontaine, *Neue Dynamiken in der Süd-Süd-Kooperation* [wie Fn. 24], S. 113.

⁵⁵ Die brasilianische Regierung ist sich durchaus bewusst, dass Intransparenz und der provisorische Charakter der entwicklungspolitischen Institutionalisierung Probleme darstellen. Um die IZ auf die Ebene staatlicher Politik zu heben, wollte sich die Regierung zunächst einen Überblick über das Handeln der maßgeblichen Institutionen verschaffen. Während der Amtszeit von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva wurde dazu eine erste wissenschaftliche Erhebung in Auftrag gegeben. Die daraufhin erarbeitete Studie liefert zwar einen guten Überblick über die Geberaktivitäten in den Bereichen TZ, humanitäre Hilfe, wissenschaftliche Kooperationen, Stipendienprogramme sowie finanzielle Beiträge für multilaterale Organisationen, vernachlässigt aber das bilaterale finanzielle Engagement. Die Ergebnisse der Erhebung, die vom Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dem Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, dem Itamaraty und der ABC durchgeführt wurde, sind im Jahr 2010 veröffentlicht worden: IPEA, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005–2009* [wie Fn. 33], S. 7.

⁵⁶ Zur Süd-Süd-Kooperation in Lateinamerika siehe unter

anderem José Antonio Sanahuja, »Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe«, in: Celestino del Arenal/Mónica Hirst (Koord.), *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*, Madrid, März 2011 (Pensamiento Iberoamericano, Nr. 8, 2ª época, 2011/1), S. 195–222; Bruno Ayllón/Javier Surasky (Koord.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo, 2010.

⁵⁷ Zilla, *Brasilianische Außenpolitik* [wie Fn. 32], S. 16f.

⁵⁸ Daten aus Banco Central do Brasil, <<http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/ResultadoCBE2010.asp>> (Zugriff am 22.12.2011).

Dreieckskooperationen

Brasilien sieht in Dreieckskooperationen⁵⁹ zunehmend eine Ergänzung zur bilateralen TZ, die nach wie vor Priorität genießt. Gemeinsam mit Japan, Deutschland, den USA, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien führt das Land Dreieckskooperationsprojekte in Lateinamerika und Afrika durch. Brasilien unterstreicht dabei, dass es den Partnerländern große Chancen bietet, wenn es Lösungsansätze, die sich im eigenen Land (dank der entwicklungspolitischen Unterstützung von OECD-Staaten) bewährt haben, in angepasster Form auf sie überträgt. Dabei werden zum einen »good practices« repliziert und zum anderen profitieren die Empfängerländer von Brasiliens Verständnis für Entwicklungsprobleme, das es aus eigener Erfahrung gewonnen hat.

In diesem Rahmen fungieren die brasilianischen Institutionen, die einst externe Unterstützung im Rahmen von TZ-Projekten bekommen haben, als (über-)tragende TZ-Instanz. Sie entsenden Experten, die im Partnerland »capacity building« betreiben und hierfür »technische Stunden« (*horas técnicas*) berechnen. Bei Dreieckskooperationen kommt Brasilien als Kooperationsland in der Regel für den größten Teil der ökonomischen Last (rund 50 Prozent) auf, den Rest übernehmen der involvierte OECD-Staat sowie das Partnerland, in dem das Projekt durchgeführt wird. Dabei handelt es sich nicht um eine Korbfinanzierung, in Rechnung gestellt werden vielmehr erbrachte Leistungen und übernommene Verpflichtungen.

Aus brasilianischer Sicht können Dreieckskooperationen ein geeignetes Instrument sein, um den entwicklungspolitischen Effekt von TZ-Projekten zu steigern (*scale widening*). Dabei wird die Erwartung gehegt, dass im Kontext der Dreieckskooperationsprojekte, die von der brasilianischen Entwicklungsagentur ABC unterstützt und mitfinanziert werden, die eigenen nationalen Institutionen Hauptakteure beim Transfer von Expertise und Erfahrung sind. Dabei werden weni-

ger punktuelle als strukturbildende Projekte (*projetos estruturantes*) gefördert. Die ABC bevorzugt eine »one-by-one«-Finanzierung von Projekten, entscheidet also von Fall zu Fall, selbst wenn die Projekte einem Rahmenprogramm zugeordnet sind. Auf diese Weise kann die ABC größere Steuerungsfähigkeit behalten. Nach Ansicht Brasiliens sollten Dreieckskooperationsprojekte nicht ausschließlich auf den Standards der Nord-Süd-Kooperationen basieren, sondern diese mit den Standards der Süd-Süd-Kooperationen kombinieren. Eine Konvergenz der für beide geltenden Kataloge normativer Kriterien wird für möglich gehalten, zumal etliche Kriterien übereinstimmen, etwa die Beachtung von Eigenverantwortung, Partnerorientierung, Koordination und Transparenz zwischen den Partnern.⁶⁰

Finanzielle Aktivitäten

Mehrere institutionelle Akteure sind in die finanziellen Geberaktivitäten Brasiliens involviert; dabei bilden die bilaterale und die multilaterale Finanzielle Zusammenarbeit (offizielle FZ im engeren OECD-Sinne) nur einen kleinen Anteil. Für Fragen im Zusammenhang mit Schuldenerlassen, die auch für traditionelle Geber bedeutsam sind, gilt das Finanzministerium als Koordinationsinstanz. Dabei hat es sich erst unter Präsident Lula an finanziellen Süd-Süd-Kooperationen beteiligt. Das dem Planungsministerium zugeordnete Sekretariat für Internationale Angelegenheiten (*Secretaria de Assuntos Internacionais, SEAIN*) bearbeitet die Anfragen nach brasilianischer finanzieller Zusammenarbeit (FZ), die dann durch die Banco do Brasil oder die Nationale Entwicklungsbank (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES*) abgewickelt wird. Die BNDES wiederum untersteht dem Industrie- und Außenhandelsministerium, das auch die finanziellen Aktivitäten bei Infrastrukturmaßnahmen koordiniert.⁶¹

Die Entwicklung der BNDES ist exemplarisch für die Internationalisierung der brasilianischen Institu-

⁵⁹ Zu Dreieckskooperationen siehe: Manuel Gómez Galán/ Bruno Ayllón Pino/Miguel Albarrán Calvo, *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*, Madrid: Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación, 2011, <www.cideal.org/docs/COOP%20TRIANGULAR_OnLine.pdf> (Zugriff am 29.2.2012), sowie Special Unit for South-South Cooperation/UNDP, *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operation of South-South and Triangular Cooperation*, New York 2009, <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/E_Book.pdf> (Zugriff am 22.2.2012).

⁶⁰ Zur Bewertung und Festlegung der Kriterien für Dreieckskooperationsprojekte siehe Federative Republic of Brazil. Ministry of External Relations. Brazilian Agency for Cooperation, *Policy Dialogue on Development Co-operation, Session II – Triangular Co-operation*, Intervention made by Márcio Lopes Correa, Coordinator-General for Multilateral Technical Cooperation, Brazilian Agency for Cooperation, Mexiko City, 28.-29.9.2009, S. 2.

⁶¹ De la Fontaine, *Neue Dynamiken in der Süd-Süd-Kooperation* [wie Fn. 24], S. 118.

tionen. War die Bank bis in die neunziger Jahre noch vorwiegend innerhalb Brasiliens aktiv, weitete sie ihr Tätigkeitsfeld von da an sukzessive aus. Seit 1997 werden brasilianische Unternehmen bei der Durchführung von Infrastrukturprojekten in anderen Ländern finanziell gefördert.⁶² 2003 begann die Bank, Direktinvestitionen einheimischer Firmen im Ausland zu unterstützen. Mit der Gründung einer internationalen Abteilung im Jahre 2008 passte sie ihre interne Organisation schließlich dem gewachsenen Aufgabenfeld an. Um die Internationalisierung voranzutreiben, wurde 2009 in Montevideo (Uruguay) eine Niederlassung der Bank errichtet, die insbesondere den Handel mit Staaten des Gemeinsamen Marktes des Südens (Mercosur) fördern soll. Im gleichen Jahr wurde eine Zweigstelle in Großbritanniens Hauptstadt London eröffnet, um der Bank international größere Sichtbarkeit zu verschaffen.⁶³ Mittlerweile ist die BNDES gemessen an ihrem Kapital die zweitgrößte und bezogen auf die Kreditvergabe sogar die größte Entwicklungsbank der Welt.⁶⁴ Sie gilt als entscheidender Faktor für den Expansionismus brasilianischer Unternehmen.⁶⁵

Die BNDES agiert hauptsächlich auf bilateraler Ebene. Die Kreditvergabe ist gebunden (*tied credit*) und insofern eng mit der Förderung brasilianischer Unter-

nehmen verknüpft.⁶⁶ Im Selbstverständnis Brasiliens fällt diese Art der Kooperation damit eigentlich nicht in den Bereich seiner internationalen Entwicklungszusammenarbeit.⁶⁷ Die bilaterale Vergabe von Krediten an einzelne Staaten wird bei der offiziellen Definition der finanziellen Kooperation (*Cooperação Financeira*) nicht erwähnt, aber auch nicht explizit ausgeschlossen wie andere Transaktionen (beispielsweise die Nutzung brasilianischer Finanzhilfen für militärische Zwecke).⁶⁸ Eine von der BNDES unterstützte Expansion brasilianischer (Staats-) Unternehmen wird vor allem in Lateinamerika kritisch gesehen. Zwischen 2001 und 2008 konzentrierten sich die brasilianischen Investitionen in der Region überwiegend auf Staaten des Mercosur (78,6 Prozent); Chile und die Andengemeinschaft (jeweils 7,5 Prozent) sind weitere wichtige Adressaten. Brasilien investierte in Südamerika vor allem in Übernahmen (32,1 Prozent), Erweiterungen (17,3 Prozent) und strategische Fusionen (10 Prozent).⁶⁹ Dies korreliert mit einem Prozess der Entnationalisierung der Industrie, wie er in manchen Nachbarländern stattfindet. Neue Fabrikanlagen oder zusätzliche Arbeitsplätze sind dabei nur selten entstanden. Die brasilianischen Zukäufe konzentrieren sich auf kapitalintensive Firmen, ohne dass dabei die produktive Komplementarität in der Region oder die Entwicklung von Wertschöpfungsketten gefördert worden wären.⁷⁰ In dem offiziellen Diskurs, der um den Begriff der »diplomatischen Solidarität« kreist, wird einem Abbau wirtschaftlicher Asymmetrien in den Nachbarländern das Wort geredet. In der Praxis ist davon wenig zu erkennen. Stattdessen fürchten die Nachbarn, dass der Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen allein brasilianischen Interessen dient.⁷¹

⁶² Ebd., S. 119.

⁶³ Banco Nacional do Desenvolvimento, *Atuação Internacional*, <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/internacional.html> (Zugriff am 20.10.2011).

⁶⁴ Mit Aktiva (*assets*) im Wert von 329,5 Milliarden US-Dollar ist die BNDES nach der China Development Bank mit 665,2 Milliarden US-Dollar die zweitgrößte Entwicklungsbank (zum Vergleich: Weltbank 283 Milliarden US-Dollar und Inter-American Development Bank 87,2 Milliarden US-Dollar). Gemessen an der Summe der vergebenen Kredite (*disbursement*) rangiert die BNDES mit 96,3 Milliarden US-Dollar an erster Stelle, gefolgt von der China Development Bank mit 93,0 US-Dollar (zum Vergleich: Weltbank 28,8 Milliarden US-Dollar und Inter-American Development Bank 10,3 Milliarden US-Dollar). Daten nach Bank Information Center (BiC); siehe hierzu Vince McElhinny, *The Sustainable Environmental Management Development Policy Loan for Brazil. The World Bank & Development Policy Lending: Lessons for Revising OP 8.60*, Washington, D.C.: Bank Information Center (BiC), Evaluation Report, Oktober 2011, S. 25 <www.bicusa.org/en/Document.102815.aspx> (Zugriff am 16.02.2012).

⁶⁵ Die Ausweitung der von der BNDES geförderten brasilianischen Wirtschaftsaktivitäten betrifft hauptsächlich Lateinamerika. Zwischen 2002 und 2009 vervielfachte sich der Wert der Investitionen in der Region, die die Bank zur Verfügung stellte, um 3000 Prozent. Angelita Matos Souza, »O expansionismo nos governos Lula e o BNDES«, in: *Meridiano*, 11 (Juli-August 2010) 120, S. 47–53 (47).

⁶⁶ Ayllón Pino, *La cooperación de Brasil* [wie Fn. 31], S. 5.

⁶⁷ John de Sousa, *Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation* [wie Fn. 43], S. 2.

⁶⁸ IPEA, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005–2009* [wie Fn. 33], S. 54.

⁶⁹ Daten aus Daniela Perrota/Gastón Fulquet/Eugenia Inchauspe, *Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción?*, Buenos Aires: Nueva Sociedad (un proyecto de Friedrich-Ebert-Stiftung), Januar 2011, <www.riosvivos.org.br/arquivos/site_noticias_1717826015.pdf> (Zugriff am 15.11.2011).

⁷⁰ Zilla, *Brasilianische Außenpolitik* [wie Fn. 32].

⁷¹ Patrícia Campos Mello/Flávia Marreiro/Lucas Ferraz, »Países vizinhos reagem a Brasil ›expansionista«, *Folha de São Paulo*, 26.6.2011, <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/934867-paises-vizinhos-reagem-a-brasil-expansionista.shtml>> (Zugriff am 13.10.2011).

Wenn auch in geringerem Ausmaß ist Brasilien über die BNDES ebenfalls an regionalen Projekten wie jenen der Initiative für die Integration der regionalen Infrastruktur in Südamerika (IIRSA) beteiligt und dabei der mit Abstand größte Beitragszahler.⁷² Obwohl die im Rahmen dieses Dialogforums implementierten Projekte zur Förderung der regionalen Infrastruktur als Teil der Süd-Süd-Kooperationen Brasiliens dargestellt werden,⁷³ verfolgt das Land mit ihnen auch wirtschaftliche Interessen. Der Ausbau der Infrastruktur in den Nachbarländern dient Brasilien nicht zuletzt dazu, seine Handelswege zu verbessern und zu verkürzen und die Internationalisierung seiner Unternehmen zu fördern.⁷⁴ Aktuelles Beispiel ist das Projekt, eine Straße durch den Nationalpark Isibore Sécura (TIPNIS) in Bolivien zu bauen.⁷⁵ Das Vorhaben sollte von einer brasilianischen Baufirma verwirklicht und aus Mitteln der IIRSA-Initiative finanziert werden. Dabei wurden Vorwürfe laut, Brasilien nutze dieses Instrument für Zwecke seines »Imperialismus«⁷⁶ und würde der brasilianischen Baufirma einen zu hohen Preis für die Durchführung zugestehen.⁷⁷ Aufgrund

starken innenpolitischen Drucks sah sich die bolivianische Regierung schließlich gezwungen, das Bauvorhaben vorerst auf Eis zu legen.

Während das brasilianische EZ-Engagement von den Nachbarländern und der internationalen Gebergemeinschaft in der Regel wohlwollend betrachtet wird, scheint die wirtschaftliche und territoriale Größe Brasiliens im Zusammenhang der FZ als wesentlich bedrohlicher wahrgenommen zu werden. Einige Nachbarn erkennen in Brasiliens FZ-Aktivitäten nicht die vielbeschworene Solidarität der Süd-Süd-Kooperation, sondern das Streben nach einseitiger Ausweitung des wirtschaftlichen Machtbereichs. Es fehlt Brasilien noch an einer klar ausformulierten Politik, die geeignet wäre, diesen Ängsten entgegenzuwirken.⁷⁸ Eine einseitig auf wirtschaftliche Interessen ausgerichtete FZ ist der gewünschten Wahrnehmung als Führungsmacht im »globalen Süden« nicht förderlich.

⁷² De la Fontaine, *Neue Dynamiken in der Süd-Süd-Kooperation* [wie Fn. 24], S. 118.

⁷³ Banco Nacional do Desenvolvimento, *Mantega abre encontro sobre projeto de Integração física da América do Sul*, 23.11.2005, <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2005/20051123_notia_iirsa.html> (Zugriff am 31.10.2011).

⁷⁴ Antônio José Cerqueira Antunes, *Infra-estrutura na América do Sul: situação actual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*, Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), September 2007, S. 28, <www.eclac.org/publicaciones/xml/2/32302/LCBRSR186AntonioJoseCerqueiraAntunes.pdf> (Zugriff am 31.10.2011).

⁷⁵ »The road from Brazil to Chile will allow Brazil to more easily ship goods to the Pacific Ocean, and there to international markets, whereas now it takes sixteen hours to travel from Trinidad to Cochabamba. The new road that runs through the natural reserve would take only four hours. Lula's visit to Bolivia not only emphasizes the importance of the infrastructure between Brazil and Chile, but it also emphasizes how much Brazil is increasing its diplomatic outreach in the region as a way of ensuring that its economic and political interests are secured.« (Karen Hooper, *Dispatch: Brazilian Ambitions and a Bolivian Road*, Stratfor Global Intelligence, 31.8.2011.)

⁷⁶ »Crise na Bolívia de Evo«, *O Estado de São Paulo*, 5.10.2011, <www.estadao.com.br/noticias/impreso,crise-na-bolivia-de-evo-,781404,0.htm> (Zugriff am 12.10.2011).

⁷⁷ Talita Eredia, »Empresa brasileira rejeita acusação de bolivianos«, *O Estado de São Paulo*, 29.9.2011, <www.estadao.com.br/noticias/internacional,empresa-brasileira-rejeita-acusacao-de-bolivianos,779014,0.htm> (Zugriff am 12.10.2011).

⁷⁸ Matias Spektor, Direktor des Center for International Relations an der brasilianischen Getulio-Vargas-Stiftung, sieht in diesem Defizit die größte Gefahr für Brasiliens Ansehen in den Nachbarländern; zitiert in: Simon Romero, »Brazil's Long Shadow Vexes Some Neighbors«, in: *The New York Times*, 5.11.2011, <www.nytimes.com/2011/11/05/world/americas/brazils-rapidly-expanding-influence-worries-neighbors.html> (Zugriff am 16.2.2012).

Schlussfolgerungen

In der Diskussion über die aufstrebenden, nichttraditionellen Geber wird bei all ihrer technischen Relevanz ein entscheidender politischer Faktor vernachlässigt: Wie das Beispiel Brasilien zeigt, beeinflusst deren Engagement die globale Entwicklungspolitik auch durch Programme und Aktivitäten, die diese Geber selbst gar nicht als Teil ihrer Entwicklungspolitik betrachten; von dem engen Konzept der ODA werden sie insofern gar nicht erfasst. Die (bilateralen) Finanzierungsaktivitäten der »Emerging Donors« sind ein äußerst relevanter Teil ihres internationalen Engagements, der außerhalb des Regelungsbereichs möglicher Übereinkünfte zur EZ liegt. Es sind in erster Linie die ausländischen Direktinvestitionen dieser Staaten, die den Entwicklungsländern die Möglichkeit bieten, ihren politischen Handlungsspielraum auszuweiten. Denn dank dieser Investitionen sind sie nicht mehr ausschließlich auf die Direktinvestitionen aus Industrieländern und deren politisch konditionierte EZ-Leistungen angewiesen. »Emerging Donors« spielen vor allem in (wenig demokratischen und stark außenabhängigen) Entwicklungsländern eine entscheidende Rolle, in denen die traditionellen Geber besonders geschlossen auftreten und ihre Hilfe an anspruchsvolle Bedingungen knüpfen (etwa im Rahmen der Budgethilfe). Die neuen Geber werden hier als wertvolle Finanzierungsalternative und als Geschäftspartner betrachtet, deren Effektivität vor allem in Bereichen wie dem Aufbau nationaler Infrastruktur gelobt wird.⁷⁹

Die aktuelle Debatte über die »Emerging Donors« und die Zukunft der globalen Entwicklungsarchitektur ist immer noch zu sehr auf »states & aid« konzentriert.⁸⁰ Die internationalen Koordinierungsbemühun-

gen richten sich vornehmlich auf staatliches entwicklungspolitisches Handeln. Angestrebt werden in erster Linie die politische Einbindung der nichttraditionellen Geber in die etablierte, auf der Praxis und den Prinzipien des DAC beruhende globale Entwicklungsarchitektur sowie ein operativer Einfluss auf die EZ dieser Geber im Rahmen von Dreieckskooperationen. Will man aber genau jene Veränderungsprozesse regeln, welche die EZ der OECD-Staaten am stärksten unter Druck setzen, dann sollten auch weitere Finanzierungsaktivitäten privater bzw. halbstaatlicher Akteure (der nichttraditionellen ebenso wie der traditionellen Geber) in den Fokus genommen werden. Entsprechend umfassende Analysen sollten weniger von der tradierten engen EZ-Begrifflichkeit als von der komplexen entwicklungspolitischen Realität in den Partnerländern ausgehen.

Brasilien erzielt als »Emerging Donor« sehr große Wirkung auf Entwicklungsländer wohl nicht durch Entwicklungspolitik, sondern durch die Bereitstellung zusätzlicher ausländischer Direktinvestitionen.⁸¹ Im Zuge der Internationalisierung heimischer Unternehmen sind die ausländischen Direktinvestitionen aus Brasilien merklich gestiegen. Bei diesen Finanzmitteln handelt es sich überwiegend um Zahlungen brasilianischer Unternehmen, die existierende Firmen im Ausland aufkaufen oder Lizenzen für den Abbau

anderen soll eine thematische Erweiterung über die Entwicklungshilfe hinaus erfolgen, indem der Fokus nicht nur auf die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe gerichtet wird, sondern auch auf das Gelingen einer umfassenden Entwicklung in den Nehmerländern. Obwohl auf diese Weise mehr Aspekte Berücksichtigung finden sollen, bleibt die Betrachtung immer noch sehr stark auf EZ-Aktivitäten fixiert.

81 Diese Einschätzung teilen Scott, vom Hau und Hulme: »For other emerging middle countries the greatest impact on developing countries may come through neither increasing demand for their exports nor aid, but through providing new sources of FDI [Foreign Direct Investment]. A number of countries have exhibited rising FDI flows over the last 10 years from a low base. [...] China and Brazil stand out in this trend« (James Scott/Matthias vom Hau/David Hulme, *Beyond the BICs: Identifying the »Emerging Middle Powers« and Understanding Their Role in Global Poverty Reduction*, Manchester: Brooks World Poverty Institute [BWPI], Dezember 2010 [BWPI Working Paper 137], S. 14, <www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-13710.pdf> [Zugriff am 16.2.2012]).

79 Helmut Reisen/Jean-Philippe Stijns, »Emerging Partners Create Policy Space for Africa«, *Vox*, 12.7.2011, <www.voxeu.org/index.php?q=node/6741> (Zugriff am 20.10.2011).

80 Auf dem High Level Forum »A New Global Partnership for Development Effectiveness«, das zwischen dem 29. November und dem 1. Dezember 2011 im südkoreanischen Busan stattfand, wurde ein erster Schritt zur Erweiterung der Diskussion vollzogen. Dem neuen Pluralismus an Akteuren und Programmen soll ein doppelt inklusiver Ansatz gerecht werden: Es geht zum einen darum, neue Akteure zu berücksichtigen, wie die nichttraditionellen staatlichen Geber und nichtstaatliche Akteure aus Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Zum

von Rohstoffen erhalten. Ein signifikanter Teil dieser Übernahmen und Konzessionen geht auf das Konto einiger weniger brasilianischer Unternehmen, die teilweise in staatlichem Besitz sind (beispielsweise Eletrobras, Petrobras). Der Fokus ihrer Interessen liegt auf natürlichen Ressourcen.⁸² Darüber hinaus führt eine Reihe von brasilianischen Unternehmen im Rahmen von Public Private Partnerships (PPP) bzw. Corporate Social Responsibility (CSR) entwicklungspolitische Programme durch, auch mit Unterstützung anderer brasilianischer (staatlicher) Institutionen. Finanzielle Hilfsleistungen, privatwirtschaftliche Initiativen und staatliche Außenwirtschaftsförderung trennscharf voneinander abzugrenzen ist daher auch aufgrund der Beteiligung staatlicher Unternehmen besonders schwierig.

Die internationale Zusammenarbeit und damit auch seine entwicklungspolitischen Aktivitäten sind zum festen Bestandteil der Außenpolitik Brasiliens geworden. Beide Politikfelder sind nicht nur organisatorisch zum Teil eng miteinander verknüpft. Dabei soll sich die internationale Zusammenarbeit die Zielsetzungen der brasilianischen Außenpolitik zu eigen machen.⁸³ Die brasilianische internationale Zusammenarbeit ist aber nicht nur dem Einfluss mancherlei außen- und innenpolitischer Faktoren ausgesetzt, sondern sie ist auch ein Instrument der Außenpolitik, indem sie zur internationalen Profilierung und zum Ausbau der internationalen Präsenz des Landes beiträgt.

Die geographische Konzentration der brasilianischen EZ und vor allem der bilateralen TZ sowie der Dreieckskooperationen entspricht den regionalen

⁸² Renato Baumann, *Brazilian External Sector So Far in the XXIst Century*, Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2010, S. 13, <www.eclac.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/7/38967/LCBRSR222BrazilianExternalSectorsofar.pdf> (Zugriff am 31.10.2011).

⁸³ Dies verdeutlichte Lulas Zitat aus dem Vorwort der IPEA-Studie: »Este levantamento representa, portanto, o primeiro passo no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo, mas que possa contar com uma ampla base de apoio no Estado e na sociedade civil.« [Diese Erhebung stellt also einen ersten Schritt dar in Richtung des Aufbaus einer Politik der internationalen Entwicklungszusammenarbeit für, die sich in die brasilianische Außenpolitik einfügt und nicht von den Prioritäten der jeweiligen Regierungen abhängig ist, sondern mit einer breiten Unterstützung im Staat und der Zivilgesellschaft rechnet.] (IPEA, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005–2009* [wie Fn. 33], S. 7.)

Schwerpunkten der Außenpolitik und steht im Einklang mit kulturellen Kriterien (lateinamerikanischer und lusoafrikanischer Kulturraum). An diesen Schwerpunkten hält die seit Januar 2011 amtierende Präsidentin Dilma Rousseff fest. Ihre Hauptaufmerksamkeit richtet sich zunächst auf Lateinamerika, das den unmittelbaren Aktionsraum und (nach Asien) die zweitwichtigste Abnehmerregion für brasilianische Exportgüter (und die wichtigste für verarbeitete Produkte) bildet. Dilmas erster offizieller Afrika-Besuch im Oktober 2011 galt Mosambik und Angola, zwei portugiesischsprachigen Ländern. Mosambik ist der wichtigste afrikanische Partner der brasilianischen TZ. Dort investiert das brasilianische Unternehmen Vale im Rahmen eines Bergbauprojekts (Abbau von Steinkohle in Moatize) schätzungsweise 4,5 Milliarden US-Dollar.⁸⁴ Angola wiederum ist der wichtigste Abnehmer brasilianischer Exporte, bedeutender TZ-Partner und Hauptziel der Direktinvestitionen Brasiliens auf dem afrikanischen Kontinent.⁸⁵

Die Entwicklungszusammenarbeit Brasiliens ist zwar mit anderen Feldern der Außenpolitik auf engste verschränkt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass seine EZ durch handels- oder wirtschaftspolitische Vorgaben bzw. durch eine konkrete außen- und handelspolitische Agenda bestimmt ist. Die Fokusregionen der TZ spiegeln auch nicht die geopolitischen ökonomischen und Handelsinteressen Brasiliens wider. Den größten Grad an Autonomie genießen die TZ-Projekte; sie folgen eher einer entwicklungspolitischen Logik. Allerdings bilden TZ-Projekte nur einen kleinen Teil der brasilianischen internationalen Zusammenarbeit. Hierzu gehören auch die finanziellen Aktivitäten (darunter die FZ), die von ökonomischen Gesichtspunkten wesentlich abhängiger sind.

Brasilien ist bereit, sich im Rahmen seiner TZ faktisch auf DAC-Standards einzulassen. Dies belegen seine Vereinbarungen mit anderen OECD-Staaten (darunter mit Deutschland) bzw. mit der VN und ihren Unterorganisationen sowie die konkreten Dreieckskooperationsprojekte. Dagegen sperrt sich Brasilien

⁸⁴ »Visita da Presidenta Dilma Rousseff a Moçambique – Maputo, 18 e 19 de outubro de 2011«, Ministério das Relações Exteriores, Nota n° 396, 18.10.2011, <www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-da-presidenta-dilma-rousseff-a-mocambique-maputo-18-e-19-de-outubro-de-2011/?searchterm=mozambique%20dilma> (Zugriff am 19.12.2011).

⁸⁵ Daniel Gallas, »Dilma visita Angola, principal destino de investimentos brasileiros na África«, *BBC Brasil*, 20.10.2011, <www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111020_angola_empresas_dg.shtml> (Zugriff am 30.1.2012).

auf internationaler Ebene, wenn es um die offizielle Übernahme eines Prinzipienkatalogs geht, der von den westlichen Industrienationen ausgearbeitet wurde. Brasilien will die internationale EZ-Diskussion denn auch aus strategischen Gründen in das VN-System verlagern, in dem die OECD-Staaten ein relativ geringeres Gewicht haben.

Die Entwicklung der Position Brasiliens zu Themen des Umwelt- und des Waldschutzes kann Hinweise darauf geben, welche Strategie sich im Umgang mit dem Land empfiehlt. Traditionell vertrat Brasilien eine unnachgiebige Position in ökologischen Fragen: Zum einen hielt es getreu seinem Nord-Süd-Deutungsmuster die Forderung der Industrienationen für ungerecht und inakzeptabel, dass sich die Entwicklungsländer freiwillig auf Ziele zur Minderung ihrer CO₂-Emissionen verpflichten sollten; denn schließlich seien die OECD-Staaten hauptverantwortlich für die Umweltverschmutzung. Zum anderen war für Brasilien insbesondere der Schutz des Amazonas stets ein sensibles Thema, weil jegliche ausländische Vorschläge für geeignete Schutzmaßnahmen (etwa die Internationalisierung des Amazonas) als Einmischung in die inneren Angelegenheiten gesehen wurden. In beiden Bereichen wurde Brasilien im Laufe der Zeit jedoch zusehends kompromissbereiter, vor allem in Bezug auf konkrete Ziele, die nicht normativ aufgeladen waren. Seine Kompromissbereitschaft war umso größer, je mehr die internationale Gemeinschaft Abstand von Initiativen nahm, die Brasilien aufgrund seines ausgeprägten Souveränitätsverständnisses und seines Bedürfnisses nach Anerkennung in eine defensive Haltung drängten.⁸⁶ Mittlerweile hat sich Brasilien auf konkrete (mit einer Reduzierung der Entwaldung verknüpfte) Minderungsziele selbstverpflichtet und insgesamt für die Waldthematik geöffnet. Aus dieser und ähnlichen Beobachtungen kann folgende Lehre gezogen werden: Zielführender als ein politisch-normatives »Armdrücken« auf internationaler Bühne ist im Umgang mit Brasilien die Suche nach einer pragmatischen, graduell zu intensivierenden Kooperation bzw. das Bemühen um operative Annäherung.⁸⁷

Darüber hinaus sollten internationale Vereinbarungen weder als prioritäres noch als für sich anzustrebendes Ziel angesehen werden, da sie keine Garantie enthalten, dass sie auch in die Tat umgesetzt werden: Einige OECD-Staaten verstoßen gegen ihre eigenen Richtlinien und verknüpfen ihre EZ-Aktivitäten teilweise immer noch mit außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Anliegen (*tied aid*), obwohl sie der Agenda zur Steigerung der Effektivität der EZ zugestimmt haben. Auch angesichts dieser bei den Industrienationen bestehenden Kluft zwischen Verpflichtung und Erfüllung und der auf Seiten Brasiliens bei aller grundsätzlichen »politischen Abwehralterhaltung« zu beobachtenden »operativen Konvergenz« sollte das Potential dieses Landes als entwicklungspolitischer Partner für Deutschland und die EU nicht geringgeschätzt werden.

⁸⁶ Claudia Zilla, »Brasilien und die Klimapolitik: Ein kreativer Partner mit Potential«, in: Susanne Dröge (Hg.), *Die internationale Klimapolitik. Prioritäten wichtiger Verhandlungsmächte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 30/2009), S. 83–92, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S30_dge_ks.pdf> (Zugriff am 11.12.2011).

⁸⁷ Und dabei ist weniger relevant, was die Absicht der OECD-Staaten ist, als vielmehr der Eindruck, den Brasilien davon

bekommt. Aber darauf, wie Brasilien solche Situationen wahrnimmt, haben die OECD-Staaten einen Einfluss. Auf dieser Zirkularität von Intention und Perzeption basiert jede menschliche Beziehung – auch (auf einer aggregierten Ebene von Kollektivakteuren) diejenigen zwischen Staaten.

Abkürzungsverzeichnis

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ADI	Ausländische Direktinvestitionen
AEA	Aid Effectiveness Agenda
BiC	Bank Information Center
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNE	Bruttonationaleinkommens
BWPI	Brooks World Poverty Institute (University of Manchester)
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIVETS	Colombia, Indonesia, Vietnam, Egypt, Turkey and South Africa
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
CSR	Corporate Social Responsibility
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DCF	Development Cooperation Forum (VN)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn)
ECOSOC	Economic and Social Council (United Nations)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investment
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Madrid)
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
G77	Gruppe von anfänglich 77 Staaten aus der Dritten Welt in den VN
GIGA	German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IZ	Internationale Zusammenarbeit
MDG	Millennium Development Goals
M&E	Monitoring and Evaluation
Mercosur	Mercado Común del Sur
MIC	Middle-Income Country
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute (London)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PPP	Public Private Partnership
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
TCDC	Technical Cooperation among Developing Countries
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (Bolivien)
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
VN	Vereinte Nationen