



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„La Cooperación para el Desarrollo de España:
Entwicklungszusammenarbeit Spaniens – Besonderheiten
und aktuelle Trends“

Verfasserin

Pia Camus

Angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid: Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuer: Univ. Prof. Dr. Walter Schicho

Danksagung

Meine Studienzeit habe ich mit vielen Menschen geteilt, an denen mir viel liegt. Ich möchte mich an dieser Stelle bei ihnen für ihre Unterstützung während dieser Zeit bedanken.

Ganz besonders möchte ich meinen Eltern danken, die mich nicht nur während dem Verfassen der Diplomarbeit unterstützt haben, sondern während meines gesamten Studiums. Ich möchte außerdem meinen Schwestern Paula und Anna danken, die mir mit Korrekturlesen und Tipps zur Seite standen und Chris, der mich immer wieder motivierte.

Mein herzlicher Dank gilt außerdem Univ. Prof. Dr. Walter Schicho für die Betreuung, die Ratschläge und Inputs.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung.....	1
Inhaltsverzeichnis.....	2
Abkürzungsverzeichnis.....	4
Abbildungsverzeichnis.....	6
1 Einleitung.....	7
1.1 Fragestellungen und Thesen.....	8
1.2 Methodik und Quellen.....	9
1.3 Geschlecht und diverse Begriffe.....	10
1.4 Struktur.....	11
2 Geschichtlicher Abriss und Chronologie der EZA.....	13
2.1 „Franquismo“.....	14
2.1.1 Die „blaue Phase“ (Autarkie und Isolation) 1939-1959.....	16
2.1.2 Die Phase der „Technokraten“ (Wirtschaftsliberalismus) 1959-1969.....	17
2.1.3 Krise und Ende des Regimes 1969-1975.....	19
2.1.4 Entwicklungszusammenarbeit während des Franquismus.....	20
2.2 Transition und Entstehen einer spanischen EZA.....	22
2.2.1 Übergang Spaniens zur Demokratie.....	23
2.2.2 Außenpolitische Öffnung: Beitritt zu NATO und EG.....	26
2.2.3 Institutionalisierung der EZA.....	28
2.2.4 Gesetzliche Grundlage und Formulieren einer Strategie.....	30
3 Akteure.....	33
3.1 Zentrale Akteure.....	35
3.1.1 Parlament.....	35
3.1.2 Ministerien.....	36
3.1.2.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).....	37
3.1.2.2. Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).....	41
3.1.2.3. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC).....	42
3.1.3 Koordinierende und beratende Einrichtungen.....	43
3.2 Dezentrale Entwicklungszusammenarbeit.....	46
3.2.1 Entstehen der Autonomen Gemeinschaften und ihrer EZA.....	48
3.2.2 Autonome Gemeinschaften.....	51

3.2.3	Gemeinden, Provinzen und Städte.....	55
3.2.4	Koordinierende Einrichtungen.....	58
3.3	Zivilgesellschaft und andere Akteure	61
3.3.1	DNGOs	62
3.3.2	Universitäten.....	64
3.3.3	Privatsektor	65
4	Geographische Schwerpunktsetzung	67
4.1	Auswahl der Partnerländer.....	68
4.1.1	Asociación amplia.....	68
4.1.2	Asociación focalizada	69
4.1.3	Asociación con países de renta media	70
4.2	Schwerpunktregionen und Prioritätenländer	71
4.3	Zusammenarbeit mit Lateinamerika	74
4.4	Zusammenarbeit mit Nordafrika.....	77
4.5	Zusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara	79
5	Sektoren und Instrumente	82
5.1	Sektoren	83
5.1.1	Horizontale Prioritäten.....	84
5.1.2	Sektorale Prioritäten	85
5.2	Instrumente	87
5.2.1	Multilaterale EZA	87
5.2.2	Bilaterale EZA	90
6	Conclusio	94
7	Quellenverzeichnis	97
7.1	Bücher und Sammelbände	97
7.2	Artikel, Policy Papers, Vierjahrespläne.....	101
7.3	Andere Internetquellen	108
7.4	Gesetzestexte	109
8	Anhang.....	110
8.1	Zusammenfassung	110
8.2	Abstract.....	111
8.3	Lebenslauf/Curriculum Vitae	112

Abkürzungsverzeichnis

AAA	Accra Agenda for Action
ADB	Afrikanische Entwicklungsbank
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional (Spanische Agentur für internationale Zusammenarbeit)
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Spanische Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit)
AKP-Staaten	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSS	Basic Social Services
CC AA	Comunidades Autónomas (Autonome Gemeinschaften)
DAC	Development Assistance Committee
DC	Decentralised Cooperation
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
DNGO	Development Non-Governmental Organisation
EEF	Europäischer Entwicklungsfond
EG	Europäische Gemeinschaft
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo (Entwicklungshilfefond)
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa (Fonds für die Internationalisierung von Unternehmen)
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo (Fonds für die Förderung von Entwicklung)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IDA	International Development Association
IDB	Interamerikanische Entwicklungsbank
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IMF	International Monetary Fund
LICs	Low Income Countries

LDCs	Least Developed Countries
LMICs	Lower Middle Income Countries
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MDGs	Millenium Development Goals
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda (Wirtschafts- und Finanzministerium)
MICs	Middle Income Countries
MITC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (Ministerium für Industrie, Tourismus und Handel)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non-Governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPE	Oficina de Planificación y Evaluación (Planungs- und Evaluierungsbüro)
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación (Technische Büros)
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional (Jahresplan für Internationale Zusammenarbeit)
PBAs	Programme-Based Approaches
SAS	Spanish Aid System
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (Staatssekretariat für Internationale Zusammenarbeit)
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y Para Iberoamérica (Staatssekretariat für Internationale Zusammenarbeit und Iberoamerika)
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programm
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNO	United Nations Organization
WFP	World Food Programme

Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Überblick über die spanische ODA 1981-1992
- Abb. 2: Das institutionelle System der spanischen EZA
- Abb. 3: Beitrag zur spanischen ODA per Institution 2009
- Abb. 4: Beitrag zur spanischen Gesamt-ODA per Institution 2009
- Abb. 5: Organigramm der AECID
- Abb. 6: Überblick über die dezentrale ODA Spaniens 1991-2007
- Abb. 7: Institutioneller Rahmen der Autonomen Gemeinschaften
- Abb. 8: Überblick über die ODA der Autonomen Gemeinschaften 2004-2010
- Abb. 9: Überblick über ODA der lokalen Akteure 2008-2010
- Abb. 10: Akteure der spanischen EZA
- Abb. 11: Schwerpunktländer nach Einkommensstand laut Vierjahresplan 2009-2012
- Abb. 12: Partnerländer der Gruppe A
- Abb. 13: Partnerländer der Gruppe B
- Abb. 14: Partnerländer der Gruppe C
- Abb. 15: Schwerpunktregionen der EZA Spaniens, des DAC und der EU-15 2005-2009
- Abb. 16: „Hauptempfänger“ der bilateralen ODA Spaniens 2010
- Abb. 17: Anzahl an Sektoren in spanischer EZA (2002-2010)
- Abb. 18: Thematische Prioritäten des Vierjahresplanes 2009-2012
- Abb. 19: Einteilung nach Sektoren (bilaterale, thematisch zugeordnete ODA)
- Abb. 20: Übersicht über die multilateralen und multi-bilateralen Beiträge 2006-2010

1 Einleitung

Die vorliegende Diplomarbeit untersucht den Themenkomplex der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) Spaniens: die Ministerien, Agenturen, Einrichtungen und andere Akteure, die diese durchführen, die geographischen und inhaltlichen Schwerpunkte und entwicklungspolitische Instrumente. Zusätzlich wird versucht zu beschreiben, wie und wann das „Entwicklungshilfeprogramm“ in Spanien entstand und welche Voraussetzungen dafür notwendig waren.

Die Geschichte Spaniens als entwicklungspolitischer „Geber“ ist eine relativ kurze. Während der Diktatur Francos von 1936 bis 1975 fand keine Entwicklungszusammenarbeit im heutigen Sinne statt. Spanien war während dieser Zeit politisch isoliert und wirtschaftlich angeschlagen, weshalb an Entwicklungspolitik prinzipiell nicht zu denken war. Einzelne entwicklungspolitische Aktivitäten lassen sich zwar auch während des *Franquismus* finden, dabei handelt es sich jedoch um Vorläufer der EZA, die in keiner Weise institutionalisiert waren. Durchgeführt wurden diese Einzelaktionen vor allem von einer kleinen Anzahl an spanischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs).

Bis weit in die 1970er Jahre war Spanien selbst Empfänger von „Entwicklungshilfe“. Erst mit dem Tod Francos und dem Übergang zur Demokratie begannen sich die außenpolitischen Beziehungen Spaniens zu „normalisieren“. Während des Transformationsprozesses trat Spanien der NATO, EU und OECD bei und war somit Mitglied in allen – aus entwicklungspolitischer Sicht – relevanten multilateralen Organisationen. Der Beitritt zu EU und OECD bedeutete für Spanien außerdem, dass die Entwicklungspolitik an internationale Abkommen und Standards angepasst werden musste und alle vier Jahre überprüft wird.

Während der 1980er Jahre begann Spanien mit dem Aufbau eines institutionellen und gesetzlichen Rahmens für die EZA. Innerhalb kürzester Zeit wurden Akteure für die Durchführung geschaffen und geographische und inhaltliche Schwerpunkte festgelegt. „Having been an aid recipient itself until the late 1970’s, the country has since made a spectacular leap – in terms of both aid quantity and quality – to become a respected and

generous donor.”¹ Nachdem das „Entwicklungshilfeprogramm“ jedoch innerhalb weniger Jahre aufgebaut wurde, entstanden auch einige Probleme, mit denen Spanien noch heute zu kämpfen hat.

1.1 Fragestellungen und Thesen

Im Rahmen dieser Arbeit wird versucht folgende Fragen zu beantworten: Unter welchen Voraussetzungen entstand das „Entwicklungshilfeprogramm“ Spaniens und welche Merkmale und Besonderheiten lassen sich heute erkennen? Welche Einrichtungen und Akteure wurden für die Umsetzung geschaffen? Welche Rolle spielen die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden innerhalb der EZA? Inwieweit wird die geographische Schwerpunktsetzung von historischen Beziehungen und wirtschaftlichen Interessen beeinflusst?

Im Vordergrund dieser Diplomarbeit steht die kritische Analyse der heute existierenden Akteure, der Planungsinstrumente und der Prioritäten innerhalb der spanischen EZA. Ein weiterer Schwerpunkt liegt außerdem in der Darstellung der Geschichte und dem Aufbau der spanischen Entwicklungspolitik, wobei sowohl die politische Situation während der Diktatur Francos, als auch der Transformationsprozess zur Demokratie bedeutend sind. Im Zuge dieser Arbeit können nicht alle Fragen eindeutig und ausführlich beantwortet werden, es wird jedoch versucht, die zentralen Fragen umfassend zu analysieren.

Die Entwicklungszusammenarbeit Spaniens ist ein relativ junges Phänomen. Ausgegangen wird von der These, dass der institutionelle und rechtliche Rahmen der spanischen EZA innerhalb kürzester Zeit geschaffen wurde, was einige Besonderheiten und Herausforderungen zur Folge hatte. Noch heute leidet die Entwicklungspolitik Spaniens unter einer institutionellen, geographischen und inhaltlichen Fragmentierung. Anstatt die entwicklungspolitischen Tätigkeiten zu fokussieren und die eigenen Stärken auszuspielen, beteiligt sich Spanien (in entwicklungspolitischer Hinsicht) in einer Vielzahl an Regionen und Sektoren mit einer großen Anzahl an Akteuren und Instrumenten. Die Sonderstellung der Autonomen Gemeinschaften, die ebenfalls entwicklungspolitische Akteure sind, führt zwar einerseits zu einer großen Vielfalt:

¹ OECD/DAC 2011: 23.

„The development landscape in Spain is vibrant and features a great diversity.“² Andererseits tragen die Autonomen Gemeinschaften und die Gemeinden noch zusätzlich zur Fragmentierung der spanischen Entwicklungspolitik bei. Ein weiteres Problem stellt die Tatsache dar, dass die geographische Schwerpunktsetzung von wirtschaftlichen und historischen Interessen geprägt ist, was erklärt weshalb Lateinamerika und Nordafrika bis heute als Schwerpunktregionen gelten.

1.2 Methodik und Quellen

Diese Diplomarbeit ist als *Literature Review* aufgebaut und die Methodik besteht somit darin, die existierende Literatur und relevanten Quellen kritisch zu betrachten und zu analysieren. Wichtig war die kritische Lektüre vor allem bei den Publikationen des Spanischen Außenministeriums (MAEC) und der spanischen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (AECID), da diese beiden Einrichtungen oftmals versuchen ihr „Entwicklungshilfeprogramm“ besser darzustellen, als es tatsächlich der Fall ist und versuchen Defizite zu verschleiern.

Die Literaturrecherche nahm viele Monate in Anspruch und begleitete den Arbeitsprozess zu jeder Zeit. Recherchiert wurde vor allem im Internet, der Universitätsbibliothek der Universität Wien, der Bibliothek der Österreichischen Forschungsförderung für Internationale Entwicklung, der Fachbibliothek der Romanistik und diversen anderen österreichischen Fachbibliotheken. Mittlerweile existiert eine Vielzahl an spanischsprachigen Publikationen zum Thema der Entwicklungszusammenarbeit Spaniens. Zusätzlich zur spanischen Literatur sind auch englischsprachige Artikel in Fülle vorhanden. Literatur in deutscher Sprache war einzig für den geschichtlichen Teil zugänglich, da der Themenbereich der Diktatur Francos ein weit erforschter und dokumentierter ist.

Die Grundlage für diese Arbeit bildet die Analyse der Literatur unterschiedlicher Herkunft zum Thema der spanischen Entwicklungszusammenarbeit. Vor allem die Durchsicht der spanischsprachigen Literatur – die mittlerweile in großem Umfang im Internet zugänglich ist – hat eine fundierte Auseinandersetzung mit diesem Themenkomplex ermöglicht. Die Publikationen des spanischen Außenministeriums und

² Meyer 2007: 13.

der spanischen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (AECID) bilden das Fundament für diese Arbeit, eine kritische Lektüre war hier jedoch von großer Bedeutung. Zusätzlich zu den Planungsinstrumenten stellen Papers und offizielle Dokumente von diversen Ministerien, staatlichen Einrichtungen, multilateralen Organisationen, Agenturen, NGOs etc. die Grundlage der Literatur für diese Diplomarbeit dar. Wichtig war auch die Sekundärliteratur zu dem Themenkomplex mit deren Hilfe es möglich war die spanische Entwicklungszusammenarbeit kritisch zu betrachten und aus einem anderen Blickwinkel zu analysieren.

Eine Publikation, die für diese Arbeit von großer Bedeutung war, war das DAC Peer Review - *Spain: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2011* - das Ende 2011 erschien und somit die neuesten Daten und Zahlen der spanischen EZA analysiert, Fortschritte darstellt und Probleme anspricht. Eine weitere wichtige Publikation war das Dokument von Intermón und Oxfam - *La realidad de la ayuda 2011: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis* - das 2012 erschien und die spanische EZA relativ kritisch betrachtet und analysiert.

1.3 Geschlecht und diverse Begriffe

In dieser Diplomarbeit werden genderspezifische Begriffe prinzipiell sowohl in ihrer weiblichen, als auch in ihrer männlichen Form verwendet (beispielsweise Spanierinnen und Spanier), wie es in einem sozial- und geisteswissenschaftlichen Studium zur Selbstverständlichkeit geworden ist. Im Zuge dieser Arbeit ist das jedoch nicht immer zielführend. Die Entwicklungspolitik ist ein Themenbereich, der sehr eurozentristisch und paternalistisch geprägt ist und um dies zu verdeutlichen wird in gewissen Zusammenhängen allein die männliche Form verwendet. Zusätzlich kommen in dieser Arbeit die Begriffe Akteur/Akteure häufig vor. In diesem Zusammenhang sind nicht Menschen gemeint, sondern Einrichtungen, Organisationen, Ministerien, Autonome Gemeinschaften, Gemeinden etc., die in der Entwicklungspolitik tätig (und oftmals von paternalistischen Strukturen geprägt) sind. Das bedeutet, dass in dieser Arbeit hinter der Verwendung der geschlechterneutralen (männlichen) Form immer eine Absicht steckt.

Des Weiteren ist noch zu erwähnen, dass einige Begriffe in diesem Text unter

Anführungszeichen stehen. Dies passiert bei Termini, die von der Autorin als problematisch angesehen werden und von den Leserinnen und Lesern hinterfragt werden sollten. Ein Beispiel dafür wäre das Wort „Hilfe“ im entwicklungspolitischen Bezug. Im Deutschen werden in aktuelleren Publikationen überwiegend die Begriffe *Zusammenarbeit* oder *Kooperation* verwendet, im Englischen, vor allem aber im Spanischen ist der Begriff „Hilfe“ (*aid* bzw. *ayuda*) immer noch gebräuchlich. Was bei dem Terminus „Hilfe“ problematisch erscheint, ist dass hinter diesem Begriff die Annahme steht, dass die „Industrienationen“ (oder „erste Welt“, „entwickelte Länder“ etc.) den „Entwicklungsländern“ helfen müssten. Eine Zusammenarbeit auf gleicher Ebene wird dadurch eigentlich ausgeschlossen. Im Rahmen dieser Arbeit wurde versucht den Begriff „Hilfe“ nicht bzw. wenig zu verwenden, was jedoch nicht immer möglich war, da Begriffe wie „humanitäre Hilfe“ allgemein gebräuchlich sind.

1.4 Struktur

Nach einem einführenden Kapitel über die Motivation, die Ziele und die Methodik dieser Diplomarbeit beginnt die eigentliche Analyse. Grundsätzlich kann diese Arbeit in zwei Teile eingeteilt werden: einen geschichtlichen und einen aktuellen Part.

Der erste Teil der Arbeit (Kapitel 2) stellt den Versuch dar, einen kurzen geschichtlichen Überblick zur Entstehung des „Entwicklungshilfeprogramms“ in Spanien zu geben. Dabei ist es auch wichtig auf die Diktatur Francos einzugehen, da erst ihre Überwindung dazu führte, dass demokratische und auch entwicklungspolitische Strukturen geschaffen werden konnten. Dieses Kapitel besteht selbst aus zwei Teilen: einem Abriss der Ära Francos und dem folgenden Übergang zur Demokratie (*transición*).

Der zweite Teil und Hauptteil dieser Arbeit besteht aus Kapitel 3, 4 und 5 und behandelt die spanische Entwicklungszusammenarbeit wie sie heute existiert. Dieser Teil besteht jeweils aus einem Kapitel zu den Akteuren, den geographischen Schwerpunkten und den thematischen Prioritäten und Instrumenten. Aus institutioneller Sicht können in Spanien eine Reihe von unterschiedlichen Akteuren unterschieden werden. Primär wird zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Einrichtungen differenziert. Die staatlichen Akteure bestehen in der spanischen Entwicklungspolitik aus zentralen

(Zentralverwaltung in Madrid) und dezentralen Akteuren (Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden). Die nicht-staatlichen Akteure setzen sich in dieser Arbeit aus NGOs, Universitäten und den Akteuren des Privatsektors zusammen.

In Bezug auf die geographische Schwerpunktsetzung ist zwischen Partnerländern und Partnerregionen zu differenzieren. Hier wird zuerst ein Überblick über die Einteilung der Partnerländer gegeben um dann näher auf die drei wichtigsten Schwerpunktregionen der spanischen EZA – Lateinamerika, Nordafrika und Afrika südlich der Sahara – einzugehen.

Das fünfte Kapitel behandelt sowohl die inhaltlichen Schwerpunkte der entwicklungspolitischen Aktivitäten Spaniens, als auch die Instrumente die für deren Umsetzung verwendet werden. In diesem Kapitel soll ein Überblick über die wichtigsten Sektoren und Instrumente gegeben werden, da eine ausführliche Analyse und Darstellung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

Am Ende der Arbeit werden in einem Conclusio die wichtigsten Elemente der spanischen EZA noch einmal festgehalten. In diesem Kapitel sollen vor allem die Besonderheiten des spanischen „Entwicklungshilfeprogramms“ Erwähnung finden.

2 Geschichtlicher Abriss und Chronologie der EZA

Heutzutage ist Spanien Teil der Internationalen Gemeinschaft und in ein Netzwerk multilateraler, internationaler und nationaler Organisationen und Institutionen eingebunden, doch das war nicht immer so. Dieses Kapitel soll davon handeln wie, wann und unter welchen Umständen Spanien in die Internationale Gemeinschaft aufgenommen wurde und welche Verpflichtungen deshalb eingegangen wurden, die auch die Entwicklungspolitik betreffen. Außerdem soll es darum gehen wann und unter welchen Umständen Spanien begann ein institutionalisiertes System für die EZA aufzubauen.

Auch wenn der Fokus dieses Kapitels auf der Entstehung der spanischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) liegen soll, so ist eine Einbettung dieser in den historischen Kontext für das Verständnis notwendig. Die politische Isolierung Spaniens durch die Internationale Gemeinschaft während des Regimes Francos bedeutete nicht, dass die spanische Regierung nicht versuchte auf der internationalen (Entwicklungs-) Bühne mitzuwirken. So gab es schon während des *Franquismus* Versuche einer Integration in die Europäische Gemeinschaft (EG). Franco stellte bereits 1962 einen Beitrittsantrag an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, der jedoch wegen der nicht vorhandenen demokratischen Ordnung abgelehnt wurde.³

Ausschlaggebend für den weiteren Verlauf der spanischen Politik und Wirtschaft und somit auch für das Entstehen einer spanischen Entwicklungspolitik war die Zeit des Franquismus, während der Spanien politisch und wirtschaftlich vom Rest der Welt isoliert war. Vor diesem Hintergrund war an spanische Entwicklungszusammenarbeit im heutigen Sinne nicht zu denken, denn Spanien war selbst „Entwicklungsland“ und Empfänger von Wirtschaftshilfe und militärischen Materiallieferungen vor allem durch die USA. Wichtig für die Eingliederung Spaniens in die Weltwirtschaft war jedoch vor allem der Übergang von der Diktatur Francos zur Demokratie, sowie der damit verbundene Beitritt zu internationalen Organisationen wie EU, NATO und OECD. Der Transformationsprozess gegen Ende der 1970er und während der 1980er Jahre war Grundvoraussetzung für den Aufbau der Entwicklungspolitik. Während dieser Zeit

³ Vgl. Barceló 2004: 464.

schien der einzige Weg die Öffnung des Landes und eine Beteiligung am ökonomischen und politischen System des „Westens“ - also Westeuropa und Nordamerika - zu sein. Mit diesem Übergang zu Demokratie und der wirtschaftlichen und politischen Eingliederung Spaniens in den Weltmarkt und die Internationale Gemeinschaft, wurde die Transition vom „Entwicklungsland“ zum „entwickelten“ Land vollbracht in Folge derer die Zeit als „Gebernation“ begann.

All diese geschichtlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Entwicklungen stellen die Rahmenbedingungen für den Aufbau einer spanischen EZA dar.

2.1 „Franquismo“

Der so genannte *Franquismo* (Franquismus) bezeichnet die Ära der spanischen Geschichte ab dem spanischen Bürgerkrieg (1936-1939) bis 1975, während der General Francisco Franco, der sich selbst als *Caudillo* (Heerführer) bezeichnete, das Land kontrollierte. Dabei handelte es sich um ein Regime, das auf Kontrolle und Repression aufbaute und sich durch den schrittweisen Abbau der Demokratie und den Aufbau von Institutionen auszeichnete, die eine Machterhaltung Francos und der Oligarchen stärkten. Bezüglich der Ideologie und der politischen Strukturen wird der Franquismus als (spanischer) Autoritarismus definiert. Anders als dem Totalitarismus fehlte ihm eine geschlossene Ideologie und Massenmobilisierung, er stützte sich allein auf die Person Franco, gelenkt wurde das Regime von einer gut organisierten Partei, der *Falange*.⁴ Francos politische Ideologie ist schwer zu beschreiben, am besten kann man sie wohl in negativer Form definieren, denn Francos Weltanschauung war ausgesprochen antiliberal und zutiefst antiparlamentarisch. Abgelehnt beziehungsweise abgeschafft wurden die zivile Ehe, die Scheidung, das allgemeine Wahlrecht, Gewaltenteilung und alles Nicht-Spanische. Die Autonomiebestrebungen Kataloniens, Galiziens und des Baskenlandes wurden rigoros unterbunden, die katalanische Sprache wurde als Amtssprache, im Radio und Fernsehen schlichtweg verboten.⁵

Der Aufbau des *Franquismo* begann mit der Errichtung der *Junta de Defensa Nacional* (oberste militärische Kommandostelle), die den *Caudillo* 1936 zum Regierungschef des spanischen Staates und zum Oberbefehlshaber der spanischen Streitkräfte ernannte. Es

⁴ Vgl. Nohlen/Hildenbrand 2005: 251.

⁵ Vgl. Barceló 2004: 444.

gab während des franquistischen Autoritarismus keine kodifizierte Verfassung, Franco begnügte sich damit, mehrere so genannte „Grundgesetze“ zu verabschieden, die Politik, Wirtschaft und Alltag regelten. Diese enthielten sowohl den ideologischen, als auch den gesetzlichen Rahmen des Regimes.⁶

Drei zentrale Akteure, die *Falange*, das Militär und die katholische Kirche, stützten die Diktatur Francos. In der faschistischen Frühphase des Regimes stützte sich Franco vor allem auf die faschistisch geprägte Staatspartei *Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS)*, wobei er sehr genau darauf achtete diese als politische Bewegung (*movimiento*) und nicht als Partei zu bezeichnen. Dies tat er um ihr nicht zu viel Macht zuzusprechen. Während der gesamten Diktatur Francos hatte die *Falange* weder jemals mehr als 5% der hohen Ämter inne, noch übergab ihr der General entscheidende Ministerien, wie beispielsweise das der Wirtschaft oder der Finanzen.⁷ Die *Falange*, die später in *Movimiento Nacional* umbenannt wurde, war die einzige politische Organisation, die während der Diktatur zugelassen war und vereinte alle Parteien und Bewegungen, die auf Francos Seite standen. Zu diesem Zeitpunkt wurden auch ihre Zielsetzungen an die Ideologie des Regimes angepasst: monarchistische und konservative Programmpunkte rückten ins Zentrum der ursprünglich antidemokratischen, antiliberalen und antimonarchistischen Partei, ihr Führungsanspruch wurde gestrichen und die Staatsform offen gelassen. Die politische Bewegung war vor allem ein innenpolitisches Instrument mit deren Hilfe Franco einander bekämpfende Parteien im Zaum halten und somit seine Macht absichern konnte. In den 1940er Jahren verlor die *Falange* immer mehr an politischen Einfluss, was einerseits auf innere Auseinandersetzungen zwischen den „alten“ und den „neuen“ Mitgliedern, als Folge der nun vorherrschenden franquistischen Ideologie der Partei, zurückzuführen war. Andererseits stützte sich der General im Laufe der „Entfaschisierung“ seines Regimes vermehrt auf das Militär, den zweiten zentralen Akteur.⁸ „Von den 113 Ministern der Franco-Ära kamen 33 aus den Reihen der Streitkräfte.“⁹ Der dritte Akteur war die katholische Kirche, die während des Regimes Funktionen übernahm, die in einem demokratischen Staat entweder politische Parteien oder Gewerkschaften inne haben. Die Rolle der Kirche während des Franquismus war

⁶ Vgl. Bernecker/Fuchs/Hofmann 1990: 204.

⁷ Vgl. Barceló 2004: 449.

⁸ Vgl. Bernecker/Pietschmann 1997: 339.

⁹ Barceló 2004: 450.

jedoch zweigeteilt: Während des Bürgerkrieges und der zwei Jahrzehnte danach war die Kirche ideologisches Instrument und diente zur Legitimierung des franquistischen Regimes. Gegen Ende der Diktatur veränderte sich die Rolle, wie auch die Einstellung der Kirche gegenüber Franco und sie wurde zu einer wichtigen Anlaufstelle der Opposition.¹⁰

Während des Franquismus war das Land politisch isoliert, das Regime wurde vor allem durch die USA und die westeuropäischen Regierungen verurteilt und so von der internationalen Staatengemeinschaft ausgeschlossen. Dies führte dazu, dass Franco „Substitutions-Außenpolitik“ führen musste, das bedeutet, dass er außenpolitische Beziehungen zu Regionen (v.a. Lateinamerika und Arabische Welt) aufbaute, um den Verlust anderer außenpolitischer Aktionsbereiche wettzumachen. Durch das größere Engagement in diesen Regionen, versuchte er die Tür zu Westeuropa und den USA wieder zu öffnen.¹¹

Wirtschaftspolitisch gesehen kann man die Zeit, in der Franco die spanische Kultur, Politik und Ökonomie beherrschte, in drei Phasen einteilen:

2.1.1 Die „blaue Phase“ (Autarkie und Isolation) 1939-1959¹²

Während des Bürgerkrieges musste Spanien hohe humane und wirtschaftliche Einbußen verkraften und konnte trotz der „Neutralität“ oder besser gesagt der „Nicht-Intervention“ aus dem Zweiten Weltkrieg keinen wirtschaftlichen Nutzen ziehen.

„Wirtschaftlich zerstört und politisch-gesellschaftlich gespalten blickte Spanien 1939 auf ein Trümmerfeld und ca. 300 000 Gefallene. Etwa die gleiche Zahl von Menschen hatte das Land verlassen.“¹³

Diese erste Phase des Franco-Regimes war geprägt von einer stagnierenden spanischen Wirtschaft in Folge des Bürgerkrieges und der politischen Isolation, einer autoritären politischen Struktur und stark ausgeprägter Armut. Für die Bevölkerung war diese Phase eine Zeit des Hungers: Lebensmittel- und Rationierungskarten gab es bis in die 1950er Jahre.¹⁴

¹⁰ Vgl. Bernecker/Pietschmann 1997: 362f.

¹¹ Vgl. Bernecker/Dirscherl 2004: 79f.

¹² Diese Phase wurde auf Grund der blauen Hemden der Falangisten „blaue Phase“ genannt.

¹³ Barceló 2004: 443.

¹⁴ Vgl. Barceló 2004: 455.

Während der „blauen Phase“ setzte sich in Spanien das Konzept der Autarkiepolitik durch. Diese war von einer radikalen Importsubstitution und dem Abbau der Weltmarktverflechtung in allen Bereichen gekennzeichnet. Der *Caudillo* strebte nach wirtschaftlicher Selbstständigkeit und nationaler Selbstversorgung. Die Autarkiepolitik entsprach einerseits der sozio-ökonomischen Ideologie der *Falange*, andererseits machten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Wiederaufbau und die Rohstoffknappheit während des Zweiten Weltkrieges) und die politische Isolation zur damaligen Zeit ein derartiges Eingreifen des Staates in die Wirtschaft notwendig.¹⁵ Diese Wirtschaftspolitik führte jedoch zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen. Der Ausschluss aus dem Marshallplan und der Entschluss der Vereinten Nationen, ihren Mitgliedsländern das Ende der diplomatischen Beziehungen nahezulegen, führten zu einer Verschärfung der sozioökonomischen Lage der spanischen Bevölkerung. Zu einer Verbesserung kam es erst in den 50er Jahren, als die UNO ihre Boykottresolution zurücknahm und die politische Isolierung Spaniens etwas gelockert wurde. Eine wichtige Rolle spielten dabei vor allem die USA, die erkannten, dass Spanien aufgrund seiner geographischen Lage im Kampf gegen den Kommunismus große Bedeutung zukommen könnte. Als Gegenleistung für US-amerikanische Militärstützpunkte auf der iberischen Halbinsel erhielt Spanien Wirtschaftshilfe und militärische Materiallieferungen. So bekam das Franco Regime von 1951 bis 1963 US-Wirtschaftshilfe im Gesamtwert von 1,5 Mrd. Dollar, darunter Militärhilfe, Nahrungsmittel, Düngemittel, Rohstoffe; Kredite und Schenkungen.¹⁶ Zwischen 1957 und 1959 erkannte das Regime das Scheitern der autarken Wirtschaftspolitik an und begann mit einer Regierungsumbildung. Antiliberale, konservative Politiker mussten Technokraten Platz machen, die eine neue, wirtschaftsliberale Phase einläuteten.

2.1.2 Die Phase der „Technokraten“ (Wirtschaftsliberalismus) 1959-1969

Mit der Regierungsumbildung traten neue Politiker ins Rampenlicht, die zwar wirtschaftspolitisch gesehen liberaler, in politischer Hinsicht jedoch nicht aufgeschlossener waren als ihre Vorgänger, da ein Großteil dieser dem *Opus Dei*, einem äußerst konservativen katholischen Säkularinstitut, angehörte. „Ihr Ziel war es, durch

¹⁵ Vgl. Bernecker/Fuchs/Hofmann 1990: 30f.

¹⁶ Vgl. Bernecker/Pietschmann 1997: 348f.

wirtschaftliche Entwicklung die Stabilität und Legitimation des Regimes zu sichern.“¹⁷ Die *Falange* hatte ihren politischen Einfluss verloren und der *Opus Dei* wurde zur wichtigsten Stütze des Regimes Francos. Wirtschaftstheoretisch setzten sich die Politiker des *Opus Dei* für den Neoliberalismus ein, der die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit Spaniens im Rahmen der Gesellschaftsordnung Francos sicherstellen sollte: „neben die ideologische Legitimierung des Regimes sollte nunmehr eine auf wirtschaftlichen Erfolgen beruhende ökonomische Legitimierung treten.“¹⁸ Die konservative Gesellschaftsstruktur blieb somit unangetastet, doch mit dem Stabilisierungsplan von 1959 wurde ein wirtschaftlicher Modernisierungsprozess eingeleitet. Mit diesem wurde die Abwertung des Peseta als Exportunterstützung, das Lockern von Importsubstitutionen, der Anreiz von Auslandsinvestitionen und das Gewähren von Devisenfreiheit beschlossen.¹⁹ Mit Hilfe des Stabilisierungsplanes wurde die Autarkiepolitik abgeschafft und Spanien fügte sich in das internationale kapitalistische System ein. Nach einer einschneidenden Rezession in Folge der wirtschaftlichen Neuorientierung, begannen die technokratischen Wirtschaftspläne Früchte zu tragen und es folgte eine Phase des Aufschwungs. Während der 60er Jahre lag das Wirtschaftswachstum Spaniens über dem europäischen Durchschnitt, so betrug die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandproduktes zwischen 1961 und 1973 rund 7% pro Jahr und auch das Pro-Kopf-Einkommen stieg deutlich an.²⁰ Der Stabilisierungsplan und der technokratische Einfluss auf die Wirtschaftspolitik führten zu einer tiefgreifenden Industrialisierung Spaniens. Der Übergang vom Agrarland zum international wettbewerbsfähigen Industriestaat setzte für europäische Verhältnisse erst relativ spät ein. Motor des Wirtschaftsbooms waren insbesondere der nun einsetzende Tourismus, *remittances*, also Rücküberweisungen der spanischen Auswanderinnen und Auswanderer und Kapital aus dem Ausland. Die Entwicklung wies jedoch auch Mängel auf, da der Stabilisierungsplan keine Strukturreformen beinhaltete, die zu einer gleichmäßigen Entwicklung der Wirtschaft geführt hätten. Obwohl die Wirtschaftswachstumsraten insgesamt sehr hoch waren, waren sie doch von Region zu Region und auch von Sektor zu Sektor sehr unterschiedlich.²¹

¹⁷ Barceló 2004: 463.

¹⁸ Bernecker/Pietschmann 1997: 353.

¹⁹ Vgl. Nohlen/Hildenbrand 2005: 22.

²⁰ Vgl. Barceló 2004: 467.

²¹ Vgl. Bernecker/Pietschmann 1997: 354f.

Der Aufstieg Spaniens zur einer Industrienation hatte auch gesellschaftliche und vor allem demographische Folgen. Resultat der Industrialisierung war ein Rückgang der Geburtenhäufigkeit, die Zunahme der älteren Bevölkerung und Wanderungsbewegungen in die Industriezentren Madrid, Barcelona und das Baskenland.²²

Eine weitere Folge des wirtschaftlichen *Booms*, der gesellschaftlichen Veränderungen und der neuen Ideen und Konzepte, die mit dem einsetzenden Tourismus Spanien erreichten, war ein Anwachsen des Widerstandes gegen den Franquismus. Franco sah sich während des letzten Jahrzehnts seines Regimes, einer verstärkten Opposition ausgesetzt, die alle gesellschaftlichen Schichten umschloss.

„Studenten forderten universitäre und soziale Reformen, Arbeiter bildeten illegale Gewerkschaften, baskische und katalanische Nationalisten lehnten sich gegen die kastilische Zentralgewalt auf, die Kirche distanzierte sich (vor allem an der Basis) zusehends vom Regime, Juristen verlangten die Abschaffung der Sondergerichte, Intellektuelle protestierten gegen Mißhandlungen [sic!], Journalisten schrieben immer freimütiger über die Opposition.“²³

Oppositionelle Gruppierungen begannen sich besser zu organisieren und zusammenzuschließen, worauf das Regime mit verstärkter Repression reagierte. Trotz des Wirtschaftsbooms der 60er Jahre kam es zu einer Zunahme der Opposition, was darauf schließen lässt, dass es der spanischen Regierung nicht gelang, den wirtschaftlichen Fortschritt in eine ökonomische Legitimierung des politischen Systems zu verwandeln.²⁴

2.1.3 Krise und Ende des Regimes 1969-1975

In der ersten Hälfte der 1970er Jahre kam der Wirtschaftsboom in Spanien aufgrund von weltwirtschaftlichen Veränderungen zu einem Ende. Steigende Ölpreise sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Schwellenländer bei bestimmten Industrieprodukten führten zu einer Wirtschaftskrise, die Spanien stärker traf als die meisten anderen Industriestaaten. Dies führte zu weiteren sozialen Konflikten und einem Anwachsen des Widerstandes. Die Opposition innerhalb Spaniens und die im Exil lebenden Spanier traten in Kontakt und begannen sich zusammenzuschließen. Gleichzeitig verschärfte das Regime seine Repressionsmechanismen.²⁵

²² Vgl. Bernecker 2010: 237f.

²³ Bernecker/Pietschmann 1997: 356.

²⁴ Vgl. Bernecker/Pietschmann 1997: 363.

²⁵ Vgl. Nohlen/Hildebrand 2005: 23.

Während seiner gesamten Regierungszeit akzeptierte Franco nur einen Menschen an seiner Seite: Luis Carrero Blanco, sein Berater und Vertrauter, der abgesehen davon seit 1967 Vizepräsident der Regierung und seit 1973 offizieller Regierungschef war. Als dieser 1973 durch ein Attentat der separatistischen Organisation *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) ermordet wurde, wuchsen die Spannungen weiter an. Doch nicht nur die gestärkte Opposition, der Tod Carrero Blancos und die Auswirkungen der Erdölkrise, sondern auch der gesundheitliche Zustand des *Caudillos* führten zu einer Krise des Franquismus. Das Regime war weder den innenpolitischen Unruhen, noch den wirtschaftlichen Problemen gewachsen. Die Grundproblematik des Franquismus zeigte sich stärker denn je: Ihm fehlte eine einheitliche Ideologie. Das gesamte Regime war auf einer Person, Franco, aufgebaut. Auch die gescheiterten Diktaturen in Portugal und Griechenland verstärkten die innenpolitischen Probleme Spaniens, da die Opposition, die ein demokratisches Spanien forderte, jene zwei Beispielsländer zur Verstärkung ihrer Argumentation heranzog.²⁶

Schließlich war es jedoch der Tod des *Caudillos*, der die Weichen für den Übergang zur Demokratie legte und nicht die oppositionellen Gruppierungen. Das Regime drehte sich (wie zuvor schon erwähnt) ausschließlich um die Person Franco und als dieser starb bedeutete dies das Ende des *Franquismus*. Außerdem waren die oppositionellen Gruppierungen untereinander lange Zeit zerstritten und orientierungslos und die Repression durch das Regime so stark, dass diese sich erst gegen Ende der Diktatur verstärkt organisieren konnten.²⁷ Aus diesen Gründen konnte der spanische Autoritarismus erst nach dem Tod des *Caudillos* überwunden werden. Am 15. Oktober erlitt Franco einen Herzinfarkt, dem noch weitere folgten. Erst am 20. November, dem Todestag des Gründers der *Falange*, José Antonio Primo de Rivera, wurde sein Tod offiziell bestätigt.²⁸

2.1.4 Entwicklungszusammenarbeit während des Franquismus

Offiziell wurden während der Diktatur Francos, trotz der paternalistischen Rhetorik gegenüber Lateinamerika und Nordafrika, keine entwicklungspolitischen Aktivitäten durchgeführt. Franco setzte zwar auf das alle spanisch-sprechenden Personen mit

²⁶ Vgl. Barceló 2004: 475ff.

²⁷ Vgl. Bernecker/Fuchs/Hofmann 1990: 208; 309

²⁸ Vgl. Barceló 2004: 478f.

einschließende Konzept der *hispanidad*²⁹, dennoch bekam keine der ehemaligen Kolonien außerordentliche Unterstützung vom „Mutterland“. Es gab jedoch einige wenige Ausnahmen: erste entwicklungspolitische Aktivitäten wurden während der 1950er Jahre durchgeführt, als das Außenministerium so genannte *asistencias técnicas* („technische Hilfe“) ins Leben rief und in Folge dessen Rahmenabkommen über technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit (*Convenios Básicos de Cooperación Científica y Técnica*) geschlossen wurden. Diese Übereinkommen wurden vorerst vor allem mit den Ländern Hispanoamerikas, einigen Staaten Afrikas, sowie mit den Philippinen abgeschlossen. Dabei handelte es sich jedoch lediglich um Vorläufer der Entwicklungspolitik, die in keiner Weise institutionalisiert waren. Die *asistencias técnicas* waren vielmehr einzelne Projekte der technischen „Hilfe“. Langfristig geplante Aktivitäten existierten noch nicht, weshalb diese Hilfsleistungen nicht als Entwicklungszusammenarbeit im heutigen Sinne angesehen werden können. Noch fehlte es in Spanien an Institutionen, einer gesetzlichen Grundlage, langfristigen Konzepten sowie einem politischen Diskurs, die erst nach dem Ende des Franquismus entstehen konnten.³⁰

Während dieser Anfangsphase entwicklungspolitischer Aktivitäten kam vor allem den Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) eine Vorreiterrolle zu. Die ersten NGOs entstanden während der 1940er und 1950er Jahre, also nach dem Zweiten Weltkrieg. Ausschlaggebend für das plötzliche Entstehen von Nicht-Regierungsorganisationen war vor allem das Zunehmen von sozialen Missionen im Bereich der christlichen Kirche in Europa. Diese wurden immer wichtiger und häufiger und es kam zu einem richtigen Boom an religiösen, weltlichen und freiwilligen karitativen Tätigkeiten in den Kirchen, der zum Entstehen von NGOs führte.³¹

In Spanien war, abgesehen vom Roten Kreuz (1864), die Caritas die erste Nicht-Regierungsorganisation die gegründet wurde (1942), wenig später folgten *Mission y Desarrollo* und *Manos Unidas* (heute *Intermon*). Diese ersten Organisationen entstanden einerseits als BürgerInnenbewegungen (wie Oxfam), der weitaus größere

²⁹ Bei dem Begriff *hispanidad* handelt es sich um die Gesamtheit aller spanischsprechender Länder, die laut diesem Konzept historische, gesellschaftliche, linguistische und kulturelle Gemeinsamkeiten aufweisen. Der Begriff ist umstritten und veraltet, gewinnt jedoch während des Franquismus wieder an Bedeutung. Vgl. Bernecker/Fuchs/Hofmann 1990: 234.

³⁰ Vgl. Donner 1998, iv.

³¹ Vgl. Estébanez 2005: 128.

Teil war jedoch konfessioneller Natur und wurde von der Kirche für missionarische Aktivitäten und Fürsorgetätigkeiten ins Leben gerufen (beispielsweise Caritas).³² Es war in Spanien aufgrund der politischen Situation zur Zeit der Diktatur Francos schwierig im Bereich der EZA Organisationen zu gründen, die über bloße Fürsorgetätigkeiten hinausgingen. Politische Parteien und soziale Vereine, die nicht der politischen und religiösen Ideologie des Franquismus entsprachen, wurden verboten. Dadurch gab es keinen Platz für soziale Organisationen, abgesehen von jenen, die direkt von der Kirche gegründet wurden. Es gab zwar auch innerhalb der katholischen Kirche einige fortschrittliche spanische NGOs mit einem „moderneren“ Konzept von Entwicklungszusammenarbeit,³³ doch sind sich Donner und Estébanez einig, dass die NGOs größtenteils von einem Wohlfahrts³⁴- und Missionscharakter geprägt waren, der während der Diktatur Francos von großer Bedeutung war.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Spanien während des Franquismus politisch und wirtschaftlich isoliert war und entwicklungspolitische Aktivitäten somit kaum bzw. nur in sehr geringen Maße existierten. Auf staatlicher Ebene gab es einzelne Projekte der „technischen Hilfe“ und im Bereich der Zivilgesellschaft beschränkte sich die EZA zum Großteil auf Tätigkeiten mit Wohlfahrts- und Missionscharakter.

2.2 Transition und Entstehen einer spanischen EZA

Die Entwicklungspolitik Spaniens entstand im Vergleich zu anderen europäischen Staaten wie Frankreich oder Großbritannien verhältnismäßig spät. Ursache dafür war (wie zuvor schon erwähnt) die politische Isolation des Landes während des Regimes Francos, die eine Integration in die internationale Staatengemeinschaft erschwerte beziehungsweise gänzlich ausschloss. Außerdem ließ die wirtschaftliche Lage Spaniens, vor allem zu Beginn des Franco Regimes und auch gegen Ende, entwicklungspolitische Aktivitäten nicht zu. Denn die Solidarität mit den „Anderen“ ist größer, je besser es der eigenen Nation wirtschaftlich gesehen geht. Somit hängen das Gefühl von Solidarität und das Konzept der Entwicklungszusammenarbeit vom Vermögens- und

³² Vgl. Estébanez 2005: 127f.

³³ Vgl. Gómez Gil 2005: 24.

³⁴ Wohlfahrt bezieht sich in diesem Zusammenhang rein auf die Sozialhilfe.

Einkommenstand der „Gebernation“ ab.³⁵ Auch Mainardi nannte diese Gründe für das späte Entstehen einer „spanischen EZA“:

„Die lange politische Isolierung und der relativ niedrige Entwicklungsstand Spaniens können für die verspätete Einleitung entsprechender Prozesse im Bereich der Entwicklungspolitik verantwortlich gemacht werden.“³⁶

Ein angemessenes wirtschaftliches Niveau wurde in Spanien jedoch erst relativ spät erreicht. Zu bedenken ist also, dass Spanien wenig Erfahrung als „Geberland“ hatte, da es bis 1977 selbst Empfänger von „Entwicklungshilfe“ war und von Weltbank und IMF bis in das Jahr 1981 als so genanntes *pais en vías de desarrollo* („Entwicklungsland“) eingestuft wurde. So nahm Spanien beispielsweise 1971 als „Entwicklungsland“ an einem Treffen des GATT teil.³⁷ Erst mit dem Ende des Autoritarismus begannen sich die außenpolitischen Beziehungen und die wirtschaftliche Lage Spaniens wieder zu normalisieren wodurch die Grundvoraussetzungen für den Übergang vom „Empfänger“- zum „Geberland“ geschaffen wurden.

2.2.1 Übergang Spaniens zur Demokratie

Mit dem Ende des Franquismus vollzog sich ein rasanter Transformationsprozess hin zur Demokratie, ein Wandel der auf unterschiedlichen Ebenen stattfand und allgemein als *transición* (Transition) bezeichnet wird.

„(...) Mitte der 80er Jahre zeigte Spanien ein abermals radikal verändertes Gesicht. Die Immobilität des Franquismus, seine Unfähigkeit, eine politische Entwicklung einzuleiten und das Land aus der politischen Totenstarre des Bürgerkrieges herauszuführen, war nach dem Ableben des Diktators schnell überwunden worden und hatte einem dynamischen Reformismus Platz gemacht, der das Land innerhalb weniger Jahre zu einer parlamentarischen Demokratie werden ließ.“³⁸

Die *transición* fand in Spanien friedlich statt und die autoritären Strukturen wurden rasch durch demokratische Institutionen ersetzt. Bereits während der 1960er Jahre begannen die Machträger des Regimes Pläne für die Zeit nach Franco zu schmieden. Die politischen Geschäfte übernahm König Juan Carlos I., der schon in seiner Thronrede 1975 die Demokratisierung und politische Öffnung des Landes forderte.³⁹ Eine Besonderheit stellte der Umstand dar, dass der Übergang zur Demokratie nicht durch den Bruch mit dem Franco Regime in die Wege geleitet wurde, sondern von den

³⁵ Vgl. Alonso 1992: 70.

³⁶ Mainardi 1992: 18.

³⁷ Vgl. Alonso 1992: 70.

³⁸ Bernecker/Pietschmann 1997: 335f.

³⁹ Vgl. Bernecker/Pietschmann 1997: 367.

franquistischen Kräften selbst gelenkt wurde. Der Übergang zur Demokratie erfolgte als Reform:

„Ihre Originalität bestand darin, dass sie politisch als Verhandlung zwischen Regierung und Vertretern des alten Regimes einerseits, den Kräften der demokratischen Opposition andererseits erfolgte, dass sie verfassungsrechtlich mittels den in den franquistischen „Grundgesetzen“ für deren Revision vorgesehenen Mechanismen stattfand, sodass die franquistische Legalität für ihre eigene Ersetzung durch eine neue, demokratische Legalität instrumentalisiert wurde.“⁴⁰

Doch die Wiederherstellung der repräsentativen Demokratie, des Rechtsstaats, der Anerkennung der Menschenrechte und des politischen Pluralismus stellten einen drastischen Bruch mit dem Franco Regime dar. Dies wird als *ruptura pactada*, also als „vereinbarter Bruch“ bezeichnet.⁴¹ Man kann also sagen, dass sich der Franquismus selbst abschaffte.

Der Übergang vom spanischen Autoritarismus zur Demokratie wurde von den westlichen Ländern begrüßt, die um eine politische Stabilisierung auf der iberischen Halbinsel bemüht waren und Spanien finanziell unterstützten. Bei seiner ersten Amerikareise sicherte der neue Regierungschef Suárez die politische und wirtschaftliche Unterstützung der USA für den Prozess der Demokratisierung. Auch von europäischer Seite kamen politische und finanzielle Hilfeleistungen für die Demokratisierung auf allen Ebenen.⁴²

Bernecker, Pietschmann, Dirscherl, Nohlen, Hildenbrand und Barceló unterteilen die Zeit der *transición* in zwei Phasen: Die erste Phase begann 1976 mit der Ernennung von Adolfo Suárez zum Regierungschef und fand ihren Höhepunkt in der Verabschiedung des „Gesetzes über die politische Reform“. In dieser ersten Phase ging es vor allem darum, einen Konsens sowohl innerhalb der franquistischen Elite, als auch zwischen dieser und der demokratischen Opposition zu finden. Außerdem versuchte die Regierung Voraussetzungen für freie Wahlen und Demokratie zu schaffen. In die zweite Phase fallen die demokratische Wahl der *Cortes* (Parlament), die Zulassung von politischen Parteien und Gewerkschaften und die Verabschiedung der *Constitución Española de 1987*, der demokratischen Verfassung 1978, die von der Kommission für Verfassungsfragen erarbeitet wurde. Diese wurde sowohl von einer großen Mehrheit im Parlament verabschiedet, als auch in Folge eines Referendums vom Großteil der

⁴⁰ Bernecker 2010: 269.

⁴¹ Vgl. Nohlen/Hildenbrand 2005: 254.

⁴² Vgl. Bernecker/Dirscherl 2004: 80.

Bevölkerung angenommen. Die Verfassung definiert Spanien als „demokratischen und sozialen Rechtsstaat“, der auf Freiheit, Gerechtigkeit, Gleichheit und politischem Pluralismus aufbaut. Staatsform ist die Parlamentarische Monarchie.⁴³ Auch die spanische Entwicklungspolitik findet in der Verfassung von 1978 Erwähnung, in deren Präambel festgehalten wird, dass Spanien an einer Stärkung der friedlichen Beziehungen und der effektiven Zusammenarbeit zwischen allen Völkern der Erde mitwirken wird.⁴⁴

Schon während der *transición*, also zu einer Zeit als das Land selbst noch als „Entwicklungsland“ eingestuft wurde, trat Spanien einigen regionalen Finanzinstitutionen bei, wie der Afrikanischen Entwicklungsbank (1974) und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (1976).⁴⁵ Des Weiteren entstanden während dieser Zeit neue entwicklungspolitische Aktivitäten: 1976 wurde der *Fondo de Ayuda al Desarrollo* (FAD) gegründet, der so genannte „Fonds für Entwicklungshilfe“. Dabei handelt es sich um das für die nächsten Jahrzehnte wichtigste Instrument der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Spaniens. Der Entwicklungshilfefond vergibt günstige Handelskredite, die jedoch an den Erwerb von spanischen Gütern oder Dienstleistungen gebunden sind.⁴⁶ Die FAD Kredite stellen ein umstrittenes Instrument der spanischen EZA dar, da das vorrangige Ziel die Exportförderung von Waren und Dienstleistungen Spaniens ist und nicht die Armutsbekämpfung. Die Vergabe der Kredite ist demnach an spanische Wirtschaftsinteressen gekoppelt, denn die Vergabe konzentriert sich „auf die geographischen Vorzugsgebiete des spanischen Aussenhandels [sic!], vornehmlich Lateinamerika und Nordafrika.“⁴⁷ Nutznießer der Handelskredite sind nach Mainardi vor allem lateinamerikanische Länder wie Argentinien, Mexiko oder auch Bolivien. In Afrika wurden die FAD Kredite beinahe ausschließlich an Marokko vergeben. Es kann also festgehalten werden, dass in der spanischen Entwicklungspolitik Handelsinteressen mit entwicklungspolitischen Aktivitäten verknüpft wurden, was (nach Meinung der Autorin) äußerst problematisch ist und sich erst im Laufe der Zeit langsam änderte, wie wir in den nächsten Kapiteln sehen werden.

⁴³ Vgl. La Constitución Española de 1978: Artikel 1.

⁴⁴ Frei übersetzt nach: „Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.“ La Constitución Española de 1978: Preámbulo.

⁴⁵ Vgl. Donner 1998: v.

⁴⁶ Vgl. Lopez-Zuriaga 2005: 110.

⁴⁷ Mainardi 1992: 18.

2.2.2 Außenpolitische Öffnung: Beitritt zu NATO und EG

Eng verknüpft mit der innenpolitischen Entwicklung während der Phase der *transición* war die außenpolitische Öffnung des Landes durch den Beitritt Spaniens zu einigen multilaterale Organisationen. Die Regierung bemühte sich um eine echte Öffnung des Landes und eine Intensivierung der Außenbeziehungen lässt sich auf allen Ebenen erkennen.

„For much of the twentieth century, Spain occupied a marginal position within the system of international relations. For many decades, the Iberian country ,mostly lived on the tolerance of the Great Powers and on the periphery of their concerns and confrontations.“⁴⁸

Diese Randposition, die Spanien während des Franco-Regimes inne hatte, konnte es mit dem Beitritt zur NATO und der EG (in Folge EU) im Laufe der 1980er Jahre ablegen und den Prozess der außenpolitischen Öffnung mit der Anerkennung als vollwertiges Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft beenden. Während die Aufnahme Spaniens in die **NATO** im Schnellverfahren durchgesetzt wurde, gestaltete sich der Beitritt zur EG als relativ langwieriger Prozess. Schon 1982 wurde Spanien das 16. NATO-Mitglied, eine Entscheidung die in Spanien nicht unumstritten war.⁴⁹

Bei der Frage des Beitritts zur **Europäischen Gemeinschaft** herrschte sowohl bei den politischen Parteien Spaniens, als auch in der Zivilbevölkerung Einigkeit, die Mitgliedschaft wurde als durchaus positiv angesehen, da sie mit Ehre und der Gleichstellung Spaniens gegenüber den europäischen Staaten verbunden wurde. „Die erhoffte EG-Mitgliedschaft wurde mit der Rückkehr zur ‚Normalität‘ und in das ‚gemeinsame Haus‘ Europa, mit wirtschaftlicher Modernisierung, mit Verhinderung einer politischen Involution gleichgesetzt.“⁵⁰

1977 wurde von spanischer Seite ein Beitrittsantrag um Mitgliedschaft in der EG gestellt. Bis 1982 kamen die Beitrittsverhandlungen jedoch kaum voran, was unter anderem daran lag, dass die *transición* und innenpolitische Themen in Spanien Vorrang hatten. Es stellte sich während der Mitgliedsverhandlungen heraus, dass Spanien und die EG unterschiedliche wirtschaftliche Ziele verfolgten, die immer wieder zu Konflikten führten. Sprach während der Diktatur Francos noch die fehlende demokratische Ordnung gegen eine Aufnahme Spaniens in die Gemeinschaft, wurde nun offensichtlich, dass es dafür auch wirtschaftliche Gründe gab. Die größten

⁴⁸ Gillespie/Youngs 2001: 1.

⁴⁹ Vgl. Bernecker 2010: 292f.

⁵⁰ Bernecker/Pietschmann 1997: 383.

Hindernisse stellten die Agrarexporte und der Fischereisektor dar. Spanien wollte seine eigenen Produkte vor zu viel Konkurrenz schützen, während die EG ihre Produkte möglichst ungehindert auf den spanischen Markt bringen wollten. Im Verlauf der Beitrittsverhandlungen verschmolzen außerdem eine mögliche EG-Mitgliedschaft mit dem Verbleib in der NATO, der von der Bevölkerung jedoch unerwünscht war. Nachdem die Spanierinnen und Spanier im Zuge eines Referendums für den Verbleib in der NATO stimmten, wurde Spanien 1986 schließlich zum vollwertigen Mitglied der EG.⁵¹

Der Beitritt Spaniens in die EG war ein wichtiger Schritt im Demokratisierungsprozess und bedeutete, dass die lange Zeit der Isolation überwunden war. Das heißt, dass Spanien seine außenpolitischen Beziehungen gegen Ende der 1980er Jahre an den „westlichen Standard“ angepasst hatte, sie waren der NATO und EU beigetreten und hatten ihre diplomatischen Beziehungen gestärkt. Spanien hat seine internationalen Beziehungen sozusagen erfolgreich „normalisiert“, zumindest wenn man davon ausgeht, dass die Anpassung an die internationalen (markt)beherrschenden Strukturen ein Erfolg ist.⁵²

Mit der Aufnahme in die EG musste Spanien auch einige politische Verpflichtungen im Rahmen des Lomé-Abkommens eingehen. Diese Verpflichtungen nahmen mit der Anerkennung der *acquis communautaire* (gemeinschaftlicher Besitzstand), der Gesamtheit der EG-Rechte, ihren Anfang. Schon im Gründungsvertrag der EG wurde das Interesse der Mitgliedsstaaten an einer gemeinsamen Entwicklungspolitik festgehalten. Im ersten Teil: Grundsätze, Art.3, Buchstaben r) und s) steht, dass die Tätigkeit der EG „r) eine Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit (...)“⁵³ miteinschließt und umfasst „s) die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern (...)“⁵⁴ Auch wenn die Entwicklungszusammenarbeit eine nationale Aufgabe ist, musste Spanien im Laufe der Zeit einige Rahmenbedingungen akzeptieren. Weitere entwicklungspolitisch relevante Abkommen, die Spanien anerkannte, waren das Abkommen von Cotonou im Jahr 2000,

⁵¹ Vgl. Bernecker/Pietschmann 1997: 383f.

⁵² Vgl. Gillespie/Youngs 2001: 2.

⁵³ Europäische Gemeinschaft 1992: Teil 1: Artikel 3.

⁵⁴ Europäische Gemeinschaft 1992: Teil 1: Artikel 3.

das eine Partnerschaft mit den AKP-Staaten vorsieht, um die Armut einzudämmen, das Abkommen zur Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit, das 2002 auf der Monterrey-Konferenz beschlossen wurde, die Pariser Deklaration (*Paris Declaration*) und in weiterer Folge die *Accra Agenda for Action* (AAA), deren Ziele die Harmonisierung und Koordinierung der internationalen Entwicklungspolitik und der Akteure sind.

Die Verpflichtungen, die Spanien mit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft eingegangen ist, führten dazu, dass während der 1980er Jahre ein institutioneller Rahmen für die Entwicklungspolitik geschaffen wurde und die Aufgabenbereiche der verschiedenen Institutionen definiert wurde.

2.2.3 Institutionalisation der EZA

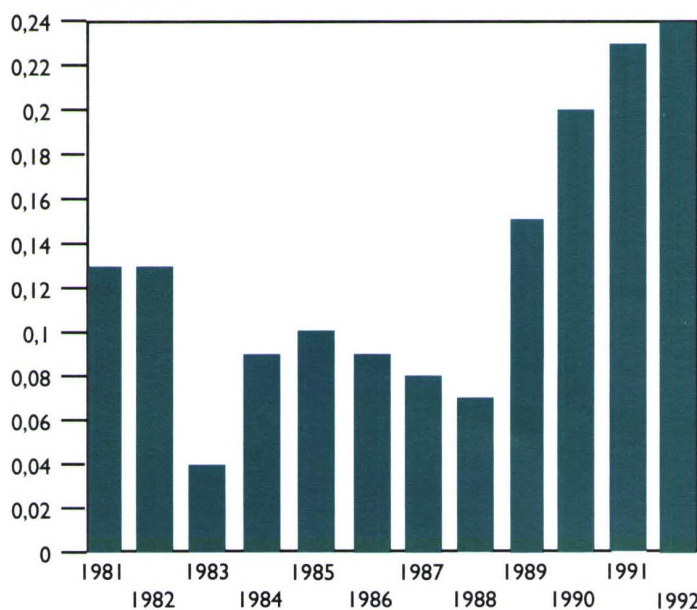
Wenn man nun einen Zeitpunkt für das Entstehen der spanischen Entwicklungszusammenarbeit im heutigen Sinne festlegen möchte, dann würde dieser wohl in die 1980er Jahre fallen, als die spanische Regierung begann, institutionelle Instrumente für die Entwicklungszusammenarbeit zu schaffen und entwicklungspolitische Aktivitäten erstmals koordiniert wurden. 1983 wurde im Außenministerium eine Einheit für Soforthilfe gegründet, die *Grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero*, zwei Jahre später entstand per Dekret das *Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y Para Iberoamérica* (SECIPI), das staatliche Sekretariat für Internationale Zusammenarbeit und Iberoamerika, das ebenfalls im Außenministerium angesiedelt war. Die Zuständigkeiten des SECIPI betrafen das Formulieren von Zielen und Strategien der EZA und die Koordination aller entwicklungspolitischen Aufgaben und Tätigkeiten. Indem die Regierung eine Institution schuf, die für die Koordination aller Aktivitäten und aller Akteure zuständig war, wollte Spanien der Zersplitterung der Entwicklungspolitik entgegenwirken, die leider von Anfang an zum Begleiter der spanischen EZA wurde.⁵⁵ Mit der Gründung des SECIPI entstand auch ein erstes Planungsinstrument, der *Plan de Cooperación*, der jedoch nur die Entwicklungszusammenarbeit mit der Region Zentralamerika behandelt. Ein Jahr später wurde zur Unterstützung der Koordinierungsaufgaben des SECIPI eine interministerielle Kommission errichtet, die *Comisión Interministerial de Cooperación*

⁵⁵ Vgl. López-Zuriaga 2005: 112.

Internacional.⁵⁶ Des weiteren beschloss der Ministerrat 1987 die *Líneas Directrices de la Política Española de Cooperación al Desarrollo*, welche die ersten Richtlinien für die spanische Entwicklungszusammenarbeit darstellten, sowie deren Ziele, Mittel und Instrumente festlegten. Außerdem wurden seither jährliche Pläne für Entwicklungspolitik erstellt (*Plan Anual de Cooperación Internacional*). Um den Prozess der Institutionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit in Spanien abzuschließen, wurde 1988 per Dekret eine autonome Agentur für die Durchführung geschaffen, die *Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)*⁵⁷, die durch das SECIPI im Außenministerium angesiedelt war. Gleichzeitig mit der AECI wurde ein weiteres Büro ins Leben gerufen, das *Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)*, eine Einheit, die für die Planung und Evaluierung der spanischen Entwicklungszusammenarbeit zuständig war und dem SECIPI unterstand.⁵⁸

Während dieser Zeit des institutionellen Aufbaus fiel der spanische Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit relativ bescheiden aus, was auf die geringe Erfahrung Spaniens als „Gubernation“ und den zuvor erwähnten niedrigen „Entwicklungsstand“ im Land selbst zurückgeführt werden kann. Die folgende Graphik gibt einen Überblick über die spanischen entwicklungspolitischen Ausgaben während des Jahrzehnts der Institutionalisierung der EZA:

Abb. 1: Überblick über die spanische ODA 1981-1992 (ODA/BIP %)



⁵⁶ Vgl. Alonso 1992: 69f.

⁵⁷ Heute heißt diese: *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)*.

⁵⁸ Vgl. Aguirre/Rey 2001: 195.

Quelle: Alonso, José Antonio (1992): *La Cooperación oficial al desarrollo en España: balance de un década*.

Im Durchschnitt beliefen sich die entwicklungspolitischen Aktivitäten während der Jahre 1981-1991 auf 384 Millionen US-Dollar, wobei die ODA Spaniens von Jahr zu Jahr sehr variierte, gegen Ende des Jahrzehnts jedoch stetig zunahm. Wie Abbildung 1 zeigt, belief sich die spanische ODA in relativen Zahlen gemessen in den Jahren 1981 und 1982 auf rund 0,13% des BIPs, ging in den darauffolgenden Jahren drastisch zurück und blieb unter der 0,10%-Grenze, um ab dem Jahr 1989 wieder drastisch anzusteigen, ab 1990 überschritt sie dann die 0,20%-Grenze. Die entwicklungspolitischen Aktivitäten waren während dieser Zeit jedoch weiterhin von begrenzter wirtschaftlicher Bedeutung. Außerdem nahm in dieser Zeit die multilaterale EZA deutlich zu, zwischen 1988 und 1991 betrug diese durchschnittlich 38,2% der Gesamt-ODA, der DAC-Durchschnitt lag im Gegensatz dazu bei 28,3%.⁵⁹ Die deutliche Zunahme der Beiträge an multilaterale Organisationen lässt unter anderem darauf schließen, dass Spanien versuchte, seine Verantwortlichkeit an andere Institutionen abzugeben.

2.2.4 Gesetzliche Grundlage und Formulieren einer Strategie

Während der 1990er Jahre wurde in Spanien eine gesetzliche Grundlage für die Entwicklungspolitik geschaffen und der erste Vierjahresplan erarbeitet.

Das Jahrzehnt begann jedoch mit einem anderen Meilenstein: Spanien wurde 1991 zum 20. Mitglied des *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD, womit der Prozess des Übergangs von einer „Empfänger“- zur „Gebernation“ erfolgreich abgeschlossen wurde.⁶⁰ Durch den Beitritt zum DAC musste Spanien dessen Forderungen nachkommen die spanische EZA an die Prinzipien und Methoden des Komitees anzupassen und diese mit der Politik der anderen Mitgliedsländer zu koordinieren. Somit mussten alle spanischen Akteure ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten erstmals internationalen Regelungen unterstellen und die Entwicklungspolitik des Landes wurde durch die *DAC Peer Reviews* von ausgewählten DAC-Mitgliedern regelmäßig (alle vier Jahre) analysiert, überprüft und bewertet. Die Ergebnisse der Untersuchung sind in den *DAC Peer Reviews* öffentlich zugänglich.

⁵⁹ Vgl. Alonso 1992: 75.

⁶⁰ Vgl. FEMP 2006: 21.

Das Jahr 1998 stellte einen weiteren Höhepunkt in der spanischen Entwicklungspolitik dar, da in diesem Jahr der langwierige Prozess eine gesetzliche Grundlage für die EZA zu schaffen, abgeschlossen wurde: das *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (kurz: *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*), also das EZA-Gesetz, wurde am 7. Juli verabschiedet. „The passing of the International Development Co-operation Law marked the end of a long process of public and political debate and the consolidation of a model of co-operation (...).“⁶¹

Das Gesetz wurde von allen politischen Gruppen und der Zivilbevölkerung abgesegnet. Das *Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo* gilt für alle entwicklungspolitischen Aktivitäten der Zentralverwaltung und Institutionen mit denen diese zusammenarbeitet und es legt die Prinzipien, Ziele und Prioritäten der spanischen EZA fest. Artikel 1 des Gesetzes besagt außerdem, dass Spanien eine Entwicklungspolitik anstrebt, die den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten zum Ziel hat, ebenso wie das (wirtschaftliche und soziale) Wohlergehen der Menschen, die Nachhaltigkeit und Regeneration der Umwelt. Diese Ziele sollen in Ländern erreicht werden, in denen viel Armut herrscht und jenen, die sich in einer Übergangsphase hin zu demokratischen Institutionen und dem Einfügen in den Weltmarkt befinden.⁶² Übergeordnetes Ziel der spanischen EZA ist die Armutsbekämpfung. Weiters werden im Gesetz die Akteure, die geographische und sektorale Schwerpunktsetzung und auch die Planungs- und Durchführungsinstrumente festgelegt.

Einige Aspekte des EZA-Gesetzes sollten nun kurz erwähnt werden, da die für diese Arbeit von besonderer Bedeutung sind: In Artikel 3 wird festgelegt, dass die Entwicklungspolitik Teil der Außenpolitik ist und auf dem Prinzip der Einheit basiert.⁶³ Dabei werden jedoch die entwicklungspolitischen Ziele nicht von den Zielen der Außenpolitik insgesamt getrennt. Das ist ein Problem, das sich beispielsweise auch in der Auswahl der Empfängerländer widerspiegelt, da hier vor allem außen- und sicherheitspolitische Fragen eine Rolle spielen. Als Empfängerstaaten werden die iberamerikanischen Länder, die arabischen Länder Nordafrikas, der Mittlere Osten und

⁶¹ Aguirre/Rey 2001: 195.

⁶² Frei übersetzt nach: „La cooperación española impulsará procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional.“ *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*: Artikel 1.

⁶³ Vgl. *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*: Artikel 3.

jene Länder mit denen Spanien kulturelle und historische Beziehungen hat⁶⁴, genannt. Die geographische Schwerpunktsetzung spiegelt, wie zuvor schon erwähnt, also durchaus innen- und außenpolitische Interessen Spaniens wider. Was eindeutig fehlt ist ein Fokus auf *Least Developed Countries* (LDCs) (mehr dazu: Kapitel 4). Auch das Prinzip der Kohärenz⁶⁵ findet in Artikel 4 des Gesetzes Eingang, was prinzipiell erwähnenswert ist, die Formulierung ist jedoch so allgemein, dass sie (nach Meinung der Autorin) zu viele Interpretationsmöglichkeiten zulässt. Ein positiver Aspekt ist auf jeden Fall, dass Bildung für Entwicklung in Artikel 13 genannt wird. Ziel dieser ist es der spanischen Bevölkerung durch Bildungskampagnen und anderen Aktivitäten die Lebensrealität der „Entwicklungsländer“ näherzubringen. Es soll ein Bezug zur Entwicklungspolitik geschaffen werden, damit diese von den Spanierinnen und Spaniern besser wahrgenommen wird und ein Gefühl der Solidarität entsteht.⁶⁶

Mit dem EZA-Gesetz wurde außerdem ein neues Planungsinstrument festgelegt: der *Plan Director* (der im Folgenden Vierjahresplan genannt wird). Der *Plan Director* wird alle vier Jahre verfasst und enthält die Richtlinien der spanischen Entwicklungszusammenarbeit für die nächsten vier Jahre: die Ziele und Prioritäten. Die *Planes Anuales de Cooperación Internacional* (im Folgenden Jahrespläne genannt) ergänzen das Planungssystem: sie legen (in Übereinstimmung mit den Richtlinien im Vierjahresplan) die Ziele, Mittel und Prioritäten für das jeweilige Jahr fest.⁶⁷ Die Umstellung auf eine mehrjährige Planungsperiode in der Entwicklungspolitik ist eine der großen Neuerungen, die durch das Gesetz eingeführt wurde. Die vierjährige Planungsperiode führt zu mehr Beständigkeit der spanischen EZA, die dadurch auch vorhersehbarer wurde. Im Jahr 2000 wurde der erste Vierjahresplan erstellt und genehmigt, der *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*.

⁶⁴ Vgl. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Artikel 6.

⁶⁵ „Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo“ Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Artikel 4.

⁶⁶ Vgl. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Artikel 13.

⁶⁷ Vgl. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Artikel 8.

3 Akteure

Das spanische System der Entwicklungszusammenarbeit ist durch eine Vielzahl an Akteuren gekennzeichnet, wodurch es sich von anderen Geberländern unterscheidet. Nicht nur verschiedene Ministerien und Entwicklungsagenturen sind für die Entwicklungspolitik zuständig, sondern auch die Zivilbevölkerung (NGOs), Universitäten, der Privatsektor, die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden haben erheblichen Anteil daran. Die spanische institutionelle Struktur ist sehr komplex, denn „aid is allocated by 14 ministries within the general state administration, 17 autonomous communities, and over 8 000 local entities.“⁶⁸

Die hohe Anzahl an Akteuren bringt auf der einen Seite eine Vielfältigkeit der spanischen EZA mit sich, sie ist jedoch nicht nur ein Vorteil, sondern erfordert auch ein hohes Maß an Koordination zwischen allen Institutionen: zwischen den Ministerien, aber auch zwischen der Bundesregierung und den Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden und zwischen dem Staat und der Zivilbevölkerung. „Spain’s multitude of delivery channels – with 17 000 projects in total – means that close co-ordination is necessary to reduce dispersion of efforts and resources.“⁶⁹ Ohne ein hohes Maß an Koordination zwischen den unterschiedlichen Akteuren, besteht die Gefahr der Zerstreuung der Mittel und Anstrengungen. Programme oder Projekte, die nicht miteinander abgestimmt werden, könnten ihre Wirkung verfehlen und es besteht die Gefahr, dass entwicklungspolitische Aktivitäten doppelt ausgeführt werden und andere dafür vergessen werden.

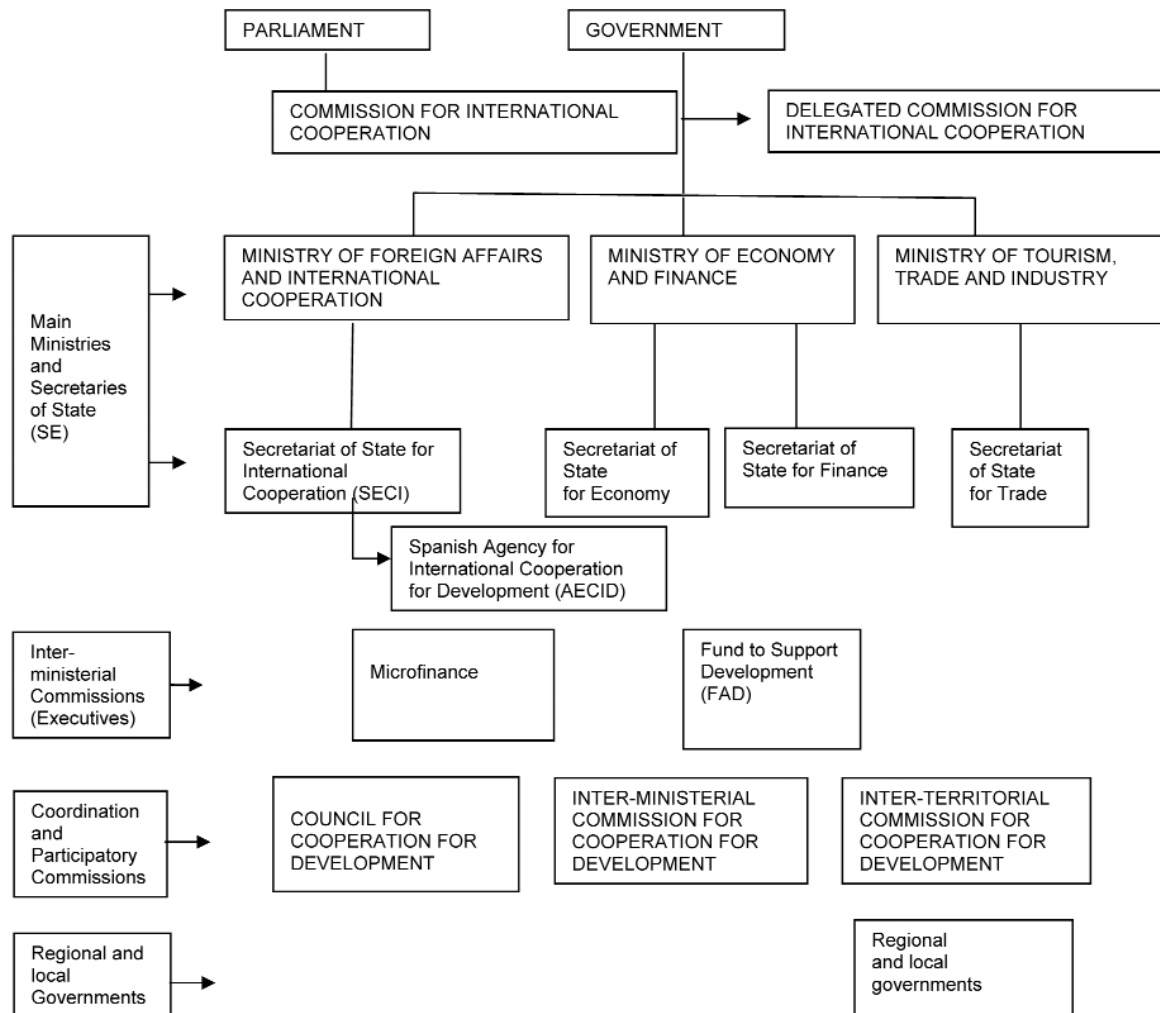
Die Abbildung auf der nächsten Seite zeigt, wie das institutionelle System der Entwicklungszusammenarbeit in Spanien aufgebaut ist und welche Akteure daran beteiligt sind. Man kann deutlich sehen wie komplex das spanische System ist und wie viele unterschiedliche Institutionen, Ministerien, Autonome Gemeinschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen ihren Beitrag zur EZA leisten. Des Weiteren sind auch die fünf koordinierenden und beratenden Einrichtungen zu sehen, die eine

⁶⁸ OECD/DAC 2011: 56.

⁶⁹ OECD/DAC 2011: 56.

wichtige Rolle in diesem komplexen institutionellen System spielen, da sie für die Koordination zwischen den vielen Akteuren zuständig sind.

Abb. 2: Das institutionelle System der spanischen EZA



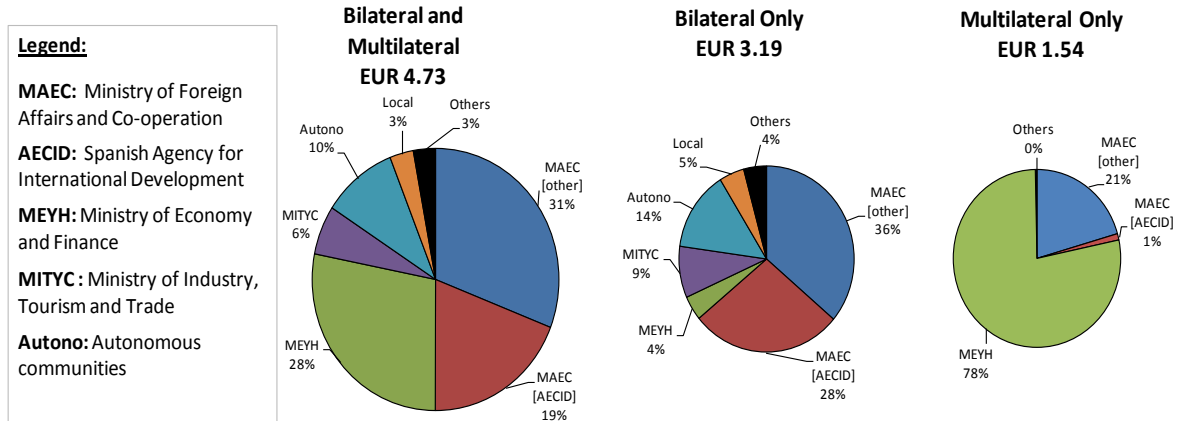
Quelle: De la Iglesia-Caruncho (2011): The Politics and Policy of Aid in Spain.

Auch im Hinblick auf die Finanzierung kann in Abbildung 3 eine Fülle an unterschiedlichen Akteuren erkannt werden, wobei zu beobachten ist, dass das Außenministerium (MAEC) die Hälfte der ODA-Leistungen erbringt, und eine noch wichtigere Rolle im Bereich der bilateralen ODA spielt (64%). Auch das Wirtschafts- und Finanzministerium (MEH) ist für einen beachtlichen Teil der ODA zuständig, vor allem die multilateralen Leistungen werden zum Großteil (78%) von diesem erbracht. Die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden (Autono und Local) sind ebenfalls maßgeblich an der spanischen Entwicklungspolitik beteiligt (insgesamt: 13%, bilateral: 19%), wobei ihr Anteil in den letzten Jahren etwas zurückgegangen ist. (mehr dazu in

Kapitel 3.2.) Ein weiteres Ministerium, das eine wichtige Rollen in der EZA spielt, ist das Ministerium für Industrie, Tourismus und Handel, das 6% der ODA beisteuert.

Abb. 3: Beitrag zur spanischen ODA per Institution 2009

net distributions in EUR billions



Quelle: DAC/OECD (2011): Spain: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2011.

3.1 Zentrale Akteure

Als zentrale Akteure werden in dieser Arbeit alle Institutionen der Zentralverwaltung verstanden, die sich mit Entwicklungszusammenarbeit beschäftigen bzw. ihren Beitrag dazu leisten. Diese umfassen sowohl den Kongress und Senat, als auch diverse Ministerien (angefangen vom Außenministerium, über das Wirtschafts- und Finanzministerium, bis hin zum Ministerium für Industrie, Tourismus und Handel), das Staatssekretariat für internationale Zusammenarbeit und Iberoamerika und die spanische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit. Weitere zentrale Akteure sind fünf Institutionen, die beratende oder koordinierende Funktionen übernehmen (Consejo de Cooperación, Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo, Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo, Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo)

3.1.1 Parlament

Das Parlament ist sowohl durch den Kongress, als auch durch den Senat in die Entwicklungspolitik involviert und stellt die oberste Instanz dar. Der **Kongress**

beschäftigt sich durch die *Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit) mit den Belangen der Entwicklungspolitik. Diese ist alle vier Jahre dafür verantwortlich, die spanische EZA-Strategie in groben Zügen zu erarbeiten und allgemeine entwicklungspolitische Leitlinien festzulegen. Abgesehen davon hat der Kongress eine Art Kontrollfunktion inne.⁷⁰ Er initiiert das Verfassen von Berichten und Debatten über die Jahrespläne und kann jederzeit Treffen einberufen oder Anträge und Fragen vorbringen. Auch der **Senat** spielt in der Gestaltung der Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle, vor allem bei der Koordinierung der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Zentralverwaltung und der Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden.⁷¹

3.1.2 Ministerien

Idealerweise sollte die Verantwortung für das Budget und die Entwicklung von Richtlinien und Strategien der Entwicklungspolitik in einem Ministerium liegen, wie es in „fortschrittlichen Geberländern“ wie Großbritannien der Fall ist. In Spanien ist dies nicht der Fall, denn die Vielfalt an Akteuren, die an der Entwicklungspolitik beteiligt sind, spiegelt sich auch auf Seiten der Ministerien wider: praktisch alle Ministerien tragen ihren Teil zur EZA bei. „(...) Virtually all ministries are involved, to a greater or lesser degree of financial commitment (...).“⁷² Das finanzielle Ausmaß und die Art der entwicklungspolitischen Aktivitäten hängen jedoch von den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen der Ministerien ab. Besonders in finanzieller Hinsicht lassen sich große Unterschiede im Ausmaß der erbrachten Leistungen ausmachen.

Die drei wichtigsten Ministerien sind das *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* (Außenministerium), das *Ministerio de Economía y Hacienda* (Wirtschafts- und Finanzministerium) und das *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio* (Ministerium für Industrie, Tourismus und Handel), die zusammen mehr als drei Viertel der spanischen Gesamt-ODA beisteuern. Wie in Abbildung 4 zu sehen ist, werden beinahe 85% der ODA durch sie bereitgestellt, was sie zu den wichtigsten zentralen Akteuren der spanischen Entwicklungspolitik macht. In Abbildung 4 können wir außerdem sehen, dass 50% der Gesamt-ODA einzig und allein vom spanischen

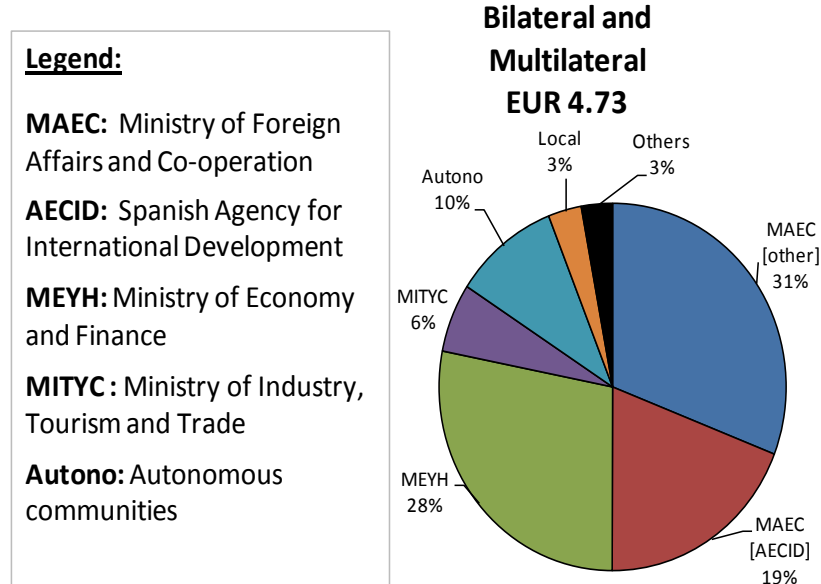
⁷⁰ Vgl. FEMP 2006: 27.

⁷¹ Vgl. MAEC 2005b: 104.

⁷² MAEC 2005b: 106.

Außenministerium finanziert werden und dieses somit den bei weitem größten Anteil zur ODA beiträgt.

Abb. 4: Beitrag zur spanischen Gesamt-ODA per Institution 2009



Quelle: OECD/DAC (2011): Spain: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2011.

3.1.2.1. *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)*

Die Aufgaben des *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, also des spanischen Außenministeriums umfassen die Planung, Leitung und Evaluation der spanischen Außenpolitik, die Zusammenarbeit mit anderen Ländern und internationalen Organisationen und den Schutz der spanischen Bürgerinnen und Bürger im Ausland. Die für diese Diplomarbeit wichtigste Aufgabe des spanischen Außenministeriums ist jedoch die Leitung und Koordination der Entwicklungszusammenarbeit. Das MAEC ist das wichtigste Ministerium für entwicklungspolitische Angelegenheiten. Heute verwaltet das MAEC 50% der gesamten spanischen ODA. Die Rolle des MAEC wurde mit der institutionellen Reform gestärkt, was sich auch in relativen Zahlen widerspiegelt, denn 2004 hat das Außenministerium erst 19% des ODA-Gesamtvolumens verwaltet.⁷³

Das Außenministerium ist die zentrale Institution in Bezug auf die Entwicklungspolitik, denn durch dieses lenkt die spanische Regierung ihre EZA. „Through the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, the General State Administration directs overseas and

⁷³ OECD/DAC 2011: 55.

international cooperation policy.“⁷⁴ Das MAEC ist also für die Richtung und den Inhalt der Entwicklungspolitik zuständig, es gibt Leitlinien vor und ist des Weiteren für die Koordination aller zentralen Akteure verantwortlich.

„The Ministry of Foreign Affairs and Cooperation is responsible for the direction of international cooperation development policy and the coordination of the General State Administration bodies to operate in this field in accordance with the principle of unity of action overseas, pursuant to Article 17 of the International Development Cooperation Act.“⁷⁵

Um die oben genannten Aufgaben zu erfüllen, besteht das Außenministerium aus drei Staatssekretariaten, einem Unterstaatssekretariat, dem *Instituto Cervantes*⁷⁶ und der spanischen Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit (*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* AECID). Innerhalb des Außenministeriums sind die drei Staatssekretariate, das *Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores* (Staatssekretariat für Auswärtige Angelegenheiten), das *Secretaría de Estado para la Unión Europea* (Staatssekretariat für die Europäische Union) und das *Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica* (Staatssekretariat für die internationale Zusammenarbeit und Iberoamerika) einander gleichgestellt.⁷⁷

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)

Das 1985 gegründete Staatssekretariat für die internationale (Entwicklungs-) Zusammenarbeit und Iberoamerika ist für die entwicklungspolitischen Aufgaben des Außenministeriums verantwortlich und somit der Dreh- und Angelpunkt der spanischen Entwicklungszusammenarbeit.

„The State Secretariat for International Cooperation (...) continues to be the hub of the Spanish development assistance system: it is responsible for executing the ministry’s competencies in directing, formulating, executing, and evaluating development policy and managing the ministry’s development co-operation resources.“⁷⁸

Die Aufgaben des SECIPI sind weit gefächert und beinhalten sowohl die Formulierung und Definition der Inhalte der Entwicklungspolitik, als auch die Durchführung von Strategien und das Verwalten der Hilfsmittel für die das MAEC zuständig ist.

⁷⁴ MAEC 2005b: 105

⁷⁵ MAEC 2005b: 105.

⁷⁶ Das *Instituto Cervantes* ist eine öffentliche Einrichtung, die Förderung und Verbreitung der spanischen Sprache und spanischen bzw. hispanoamerikanischen Kultur zuständig ist. Ihre Aufgaben umfassen beispielsweise Spanischkurse, das Ausstellen von Zertifikaten von Spanisch als Fremdsprache (D.E.L.E.), die Ausbildung der Lehrerschaft, das Aktualisieren von Lehrplänen etc. Vgl. MAEC 2012c: Organismos Dependientes.

⁷⁷ Vgl. MAEC 2012b: Funciones del Ministerio.

⁷⁸ OECD/DAC 2011: 24.

Außerdem vertritt das Staatssekretariat die spanische Regierung in diversen internationalen Organisationen und Foren und definiert und repräsentiert die spanische Position in Bezug auf die Entwicklungspolitik in der EU. Abgesehen davon ist das Staatssekretariat dafür zuständig die *Cortes Generales* und die Zivilgesellschaft über die entwicklungspolitischen Aktivitäten, die der spanische Staat durchgeführt hat bzw. durchführen wird, zu informieren.⁷⁹

Ein weiterer wichtiger Aufgabenbereich ist das Prüfen und Beurteilen der spanischen Entwicklungspolitik, genauer gesagt der Programme und Projekte, die mit staatlichen Mitteln durchgeführt wurden. Dabei wird das SECIPI von der *Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo* (DGPOLDE ersetzt das OPE) die Generaldirektion für die Planung und Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt, deren Aufgaben das Verfassen der Vierjahrespläne (*Plan Director*) ebenso wie der Jahrespläne (PACIS) und das Initiieren von Evaluierung umfassen.⁸⁰ Dies stellt jedoch ein großes Problem dar, da die entwicklungspolitischen Aktivitäten von derselben Einheit geplant und durchgeführt werden, von der sie danach auch bewertet werden. Dies macht eine unabhängige und objektive Bewertung schwierig, wenn nicht sogar unmöglich.

Der Generaldirektion wurde 2008 eine wichtigere Rolle innerhalb des institutionellen Apparats zugesprochen und ihre Belegschaft auf 29 Mitarbeiter vergrößert. Ihr wurden außerdem neue Aufgabenbereiche übertragen. Diese beinhalten die „responsibility to design and monitor policies against the aid effectiveness principles, promote policy coherence, and lead efforts to coordinate all Spanish co-operation actors.“⁸¹ Die DGPOLDE vertritt Spanien außerdem in einigen internationalen technischen Foren.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Die spanische Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit, die so genannte *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID) wurde im November 1988 als wichtigstes Durchführungsorgan der spanischen EZA gegründet. Die AECID ist eine eigenständige Institution, die ihre personellen und budgetären

⁷⁹ Vgl. MAEC 2012a: Estructura de la SECIPI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

⁸⁰ Vgl. MAEC 2005b: 105.

⁸¹ OECD/DAC 2011: 55f.

Ressourcen selbstständig verwaltet, sie ist jedoch durch das SECIPI dem Außenministerium untergeordnet und ist für die Unterstützung, Leitung und Durchführung der bilateralen Programm- und Projekthilfe zuständig. Ihre Aufgaben sind das Lenken, die Koordination und Durchführung von Programmen, Projekten und anderer Tätigkeiten der Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf die Armutsbekämpfung und die Förderung der nachhaltigen Entwicklung beziehen und zwar sowohl im sozialen als auch im institutionellen Bereich, im Bereich der Umwelt, der Geschlechtergleichheit, im kulturellen, universitären, wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und produktiven Bereich. All dies soll im Rahmen der im Vierjahresplan (*Plan Director*) festgelegten Prinzipien der Kohärenz geschehen und unter Einbeziehung aller Akteure, die in eben jenem genannt werden.⁸² Weitere Aufgabenbereiche sind die Koordination der Tätigkeiten aller Akteure (zusammen mit dem SECIPI) und die Zusammenarbeit mit diversen spanischen Institutionen der EZA und auch die humanitäre Hilfe, Soforthilfe sowie die Nahrungsmittelhilfe. Wie in Abbildung 5 zu sehen ist, wurden sowohl für die humanitäre Hilfe eine eigene Einheit innerhalb der AECID eingerichtet, das *Oficina de Acción Humanitaria* (Büro für humanitäre Hilfe), als auch für die Soforthilfe das *Departamento de emergencia y posconflicto* (Abteilung für Soforthilfe und Postkonflikthilfe). Das Büro für humanitäre Hilfe ist eine semi-autonome Abteilung, die dem Direktor der AECID und nicht dem Außenministerium Bericht zu erstatten hat.⁸³ Dadurch versucht die spanische Regierung die Unabhängigkeit der humanitären Hilfe (von nationalen Interessen) und das Einhalten humanitärer Prinzipien sicherzustellen.

Die AECID hat sich, aufgrund einer 2004 initiierten Reform des institutionellen EZA-Apparats Spaniens, in den letzten Jahren zu einer geschlossenen Einheit entwickelt, die auch mehr Kapazitäten zur Verfügung hat. 2010 hat das Jahresbudget 1.3 Milliarden Euro betragen und auch die Anzahl der Mitarbeiter steigt laufend, die AECID besteht mittlerweile aus 1 320 Mitarbeitern, von denen 57% in den Außenstellen vor Ort arbeiten.⁸⁴ Diese Reform soll zu mehr Qualität in der spanischen EZA führen.

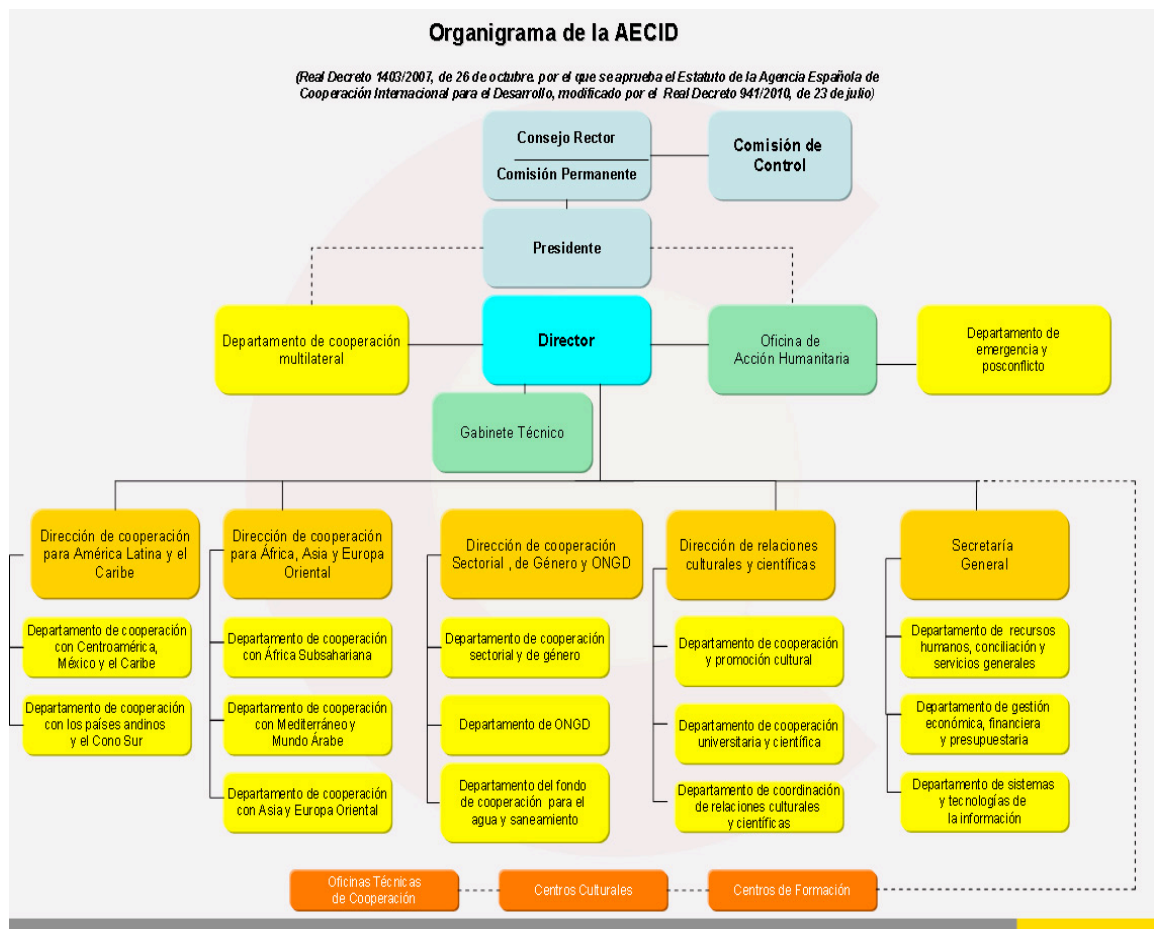
⁸² Frei übersetzt nach: „Dirigir, diseñar, coordinar y ejecutar programas y proyectos y otras actuaciones de cooperación para el desarrollo orientadas a la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible en el ámbito social, institucional, medioambiental, de equidad de género, cultural, universitario, científico, económico y productivo, todo ello en el marco del [...] Plan Director de la cooperación española que esté en vigor y bajo los principios de coherencia de políticas y complementariedad de actores que recoja el Plan Director.“ AECID 2012a: Fines y Funciones.

⁸³ Vgl. OECD/DAC 2011: 79f.

⁸⁴ Vgl. OECD/DAC 2011: 56.

Um die Umsetzung der in Spanien erarbeiteten Ziele und Projekte vor Ort sicherzustellen, wurden „Technische Büros“ im Ausland gegründet. Derzeit besteht die AECID, abgesehen von der „Zentrale“ in Spanien, aus 43 *Oficinas Técnicas de Cooperación* (OCT Technische Büros), 16 *Centros Culturales* (Kulturzentren) und sechs *Centros de Formación* (Trainingszentren) in den Schwerpunktländern der spanischen EZA. Der Großteil dieser *Oficinas* befindet sich in Iberoamerika.⁸⁵ Bei den OCTs handelt es sich um technische Büros, die vor Ort die Durchführung der Programme und Projekte leiten, überprüfen und sicherstellen.

Abb. 5: Organigramm der AECID



Quelle: AECID (2012c): Organigrama.

3.1.2.2. Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)

Auch das *Ministerio de Economía y Hacienda* (Wirtschafts- und Finanzministerium) spielt eine wichtige Rolle im EZA-System, denn wie Abbildung 3 deutlich zeigt, werden rund 28% der Gesamt-ODA und sogar 78% der multilateralen Mitteln durch das

⁸⁵ Vgl. OECD/DAC 2011: 56.

Wirtschafts- und Finanzministerium bereitgestellt. Dies bedeutet, dass das MEH den zweitgrößten Teil der Gesamt-ODA verfügbar macht und den wichtigsten Beitragszahler von multilateralen Mitteln darstellt.

Das Wirtschafts- und Finanzministerium hat in entwicklungspolitischer Hinsicht zweierlei Funktionen:

„(...) Through its competences as permanent Spanish representative and coordinator of economic and financial policy in multilateral Financial Institutions, and its authorities in the bilateral and multilateral refinancing and restructuring of external sovereign debt and in contributions to EU funds for external cooperation.”⁸⁶

Auf der einen Seite vertritt das Wirtschafts- und Finanzministerium also Spanien in multilateralen Finanzinstitutionen, andererseits ist das MEH für die Umschuldung im Pariser Club und für die (in großem Umfang getätigten) Beiträge an die Europäische Kommission und andere multilaterale Finanzinstitutionen zuständig.

In Bezug auf die Entwicklungspolitik ist es nach Meinung der spanischen Regierung, gerade bei der Schuldenverwaltung wichtig, diese mit der EZA zu verbinden. Somit ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Wirtschafts- und Finanzministerium und dem Außenministerium von großer Bedeutung. 2006 wurde dazu ein Gesetz erlassen, dass die Verknüpfung von Schuldenverwaltung und Entwicklungspolitik sicherstellt.⁸⁷

3.1.2.3. *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC)*

Auch das Ministerium für Industrie, Tourismus und Handel ist für einen kleinen Teil der spanischen EZA zuständig, genauer gesagt werden 6% der Gesamt-ODA und 9% der bilateralen ODA vom MITC finanziert, wie Abb. 3 zeigt.

Das MITC war bis 2011 für die Leitung und Aufsicht des *Fondo de Ayuda al Desarrollo* (FAD) zuständig. Dabei handelte es sich (wie in Kapitel 2 schon beschrieben) um Handelskredite, mit denen Spanien vor allem eigene Wirtschaftsinteressen verfolgte und damit für viel Diskussion sorgte. Denn nachdem nicht die Armutsbekämpfung das eigentliche Ziel ist, sondern vor allem die Exportförderung spanischer Güter und Dienstleistungen, ist es fraglich ob die *Fondos* als ODA anrechenbar sind. Dennoch machen sie seit Jahrzehnten einen beträchtlichen

⁸⁶ MAEC 2005b: 106.

⁸⁷ Vgl. OECD/DAC 2007: 45.

Teil der spanischen ODA aus, was für viel Kritik von NGOs und auch in den letzten *DAC Peer Reviews* sorgte.⁸⁸

Im Oktober 2011 wurden die FAD-Kredite offiziell von zwei separaten Finanzierungsinstrumenten abgelöst: dem *Fondo para la Promoción del Desarrollo* (FONPRODE), also dem Fonds für die Förderung von Entwicklung, und dem *Fondo para la Internacionalización de la Empresa* (FIEM), dem Fonds für die Internationalisierung von Unternehmen.⁸⁹ Bei dem Finanzierungsinstrument FONPRONDE handelt es sich um Mittel der öffentlichen EZA, die nicht an den Import spanischer Güter gebunden sind. Der Fokus liegt auf Armutsbekämpfung und dem Abbau von Ungleichheiten, weshalb Mittel des Fonds als ODA anrechenbar sind. FONPRODE liegt jetzt (anders als FAD und jetzt FIEM) im Verantwortungsbereich des Außenministeriums. FIEM ist im Gegensatz dazu ein Finanzierungsmechanismus der versucht die spanischen Exporte zu fördern, wodurch die Mittel aus diesem Fond nicht zur ODA gerechnet werden können. FIEM liegt (wie zuvor FAD) im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Industrie, Tourismus und Handel.⁹⁰ Durch diese Trennung versucht die Zentralverwaltung die Qualität der spanischen EZA zu verbessern, da der Fokus nun auf der Armutsbekämpfung und dem Erreichen der *Millennium Development Goals* der UNO liegt. Die Trennung von den FAD-Krediten in FONPRONDE und FIEM wird mit Sicherheit einen drastischen Rückgang der ODA, die über das Ministerium für Industrie, Tourismus und Handel abgewickelt wird, mit sich bringen. Denn das MITC hat sich mehr oder weniger ausschließlich durch die FAD-Kredite an der Entwicklungspolitik beteiligt. Es bleibt außerdem abzuwarten, ob diese Trennung nicht auch zu einem Rückgang der Gesamt-ODA Spaniens führt, da die Mittel aus dem *Fondo de Ayuda al Desarrollo* bis zuletzt einen großen Teil der spanischen entwicklungspolitischen Ausgaben ausmachte.

3.1.3 Koordinierende und beratende Einrichtungen

Wie zuvor schon erwähnt, gibt es fünf koordinierende und beratende Einrichtungen im institutionellen EZA-Apparat Spaniens, die auf unterschiedlichen Ebenen für die Koordination und den Informationsaustausch zwischen den diversen Akteuren zuständig sind. Die Fülle an entwicklungspolitischen Akteuren in Spanien erfordert ein

⁸⁸ Vgl. OECD/DAC 2007: 38.

⁸⁹ Vgl. OECD/DAC 2011: 51.

⁹⁰ Vgl. AECID 2012b: FONPRONDE. Fondo para la Promoción del Desarrollo.

hohes Maß an Koordination, weshalb den folgenden Einrichtungen eine außerordentlich wichtige Rolle zukommt. 2006 stellte die damalige Staatssekretärin für Entwicklungszusammenarbeit Leire Pajín fest, dass die politische Kohärenz und Koordination einer der wichtigsten Aspekte der EZA ist, aber gleichzeitig das größte Problem innerhalb des spanischen „Entwicklungshilfeprogramms“ darstellt.⁹¹ Wichtig für die Koordination und Kooperation wäre vor allem auch das Miteinbeziehen aller beteiligten Akteure in die Planungsprozesse und das Verfassen der Vierjahres- und Jahrespläne.

Die institutionelle Reform Spaniens hatte auch auf die koordinierenden Institutionen Auswirkungen, da eines der angestrebten Ziele der Neuerungen die verbesserte Kohärenz zwischen den spanischen entwicklungspolitischen Akteuren war. Somit wurden in den letzten Jahren weitere konsultierende Organe gegründet. Die Institutionen werden jedoch nicht ausreichen, um eine kohärente Entwicklungspolitik zu gewährleisten, vor allem da der Großteil dieser nur sehr sporadisch Treffen einberuft. Weitere Probleme sind, dass „they are not yet linked up, their relationships are unclear, and some of them are only now being set up (...)“.⁹²

Consejo de Cooperación al Desarrollo

Der Rat für Entwicklungszusammenarbeit wurde 1995 gegründet, er untersteht durch das SECIPI dem Außenministerium und ist für die Koordination zwischen den Ministerien und der Zivilbevölkerung verantwortlich. Vorgesehen ist, dass der Rat sich drei Mal jährlich trifft, was jedoch zuletzt nicht passiert ist. Um seiner Funktion als Koordinator gerecht zu werden, setzt er sich aus 33 Mitgliedern der Zentralverwaltung, Zivilbevölkerung und dem Privatsektor zusammen.⁹³

Die wichtigste Aufgabe des Rates ist es, die Koordination beim Verfassen der Richtlinien und Jahrespläne zu erleichtern bzw. sicherzustellen. Des Weiteren ist der Rat seit der institutionellen Reform dafür zuständig, einen jährlichen Bericht über den Fortschritt Spaniens im Bereich der Kohärenz zu erstellen. Um diese Aufgaben zu erfüllen, haben sich drei Arbeitsgruppen herausgebildet: eine für Gender, eine für

⁹¹ Vgl. Sanahuja 2007: 46.

⁹² OECD/DAC 2011: 39.

⁹³ Der Rat besteht aus 13 Mitgliedern der Zentralverwaltung, sechs Mitglieder vertreten die NGOs, zwei vertreten die Gewerkschaften, zwei Weitere repräsentieren die Betriebsorganisationen, zwei Mitglieder stammen von Universitäten, eine Person vertritt sozialwirtschaftliche Organisationen, ein Mitglied repräsentiert Menschenrechtsorganisationen und sechs Experten. Vgl. MAEC/Consejo de Cooperación al Desarrollo 2008: 1ff.

Migration und Entwicklung und eine für Kohärenz sowie eine Kommission, die für die Entwicklung und die Überprüfung der Jahres- und Vierjahrespläne zuständig ist.⁹⁴

Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo

Die Regierungskommission für Entwicklungszusammenarbeit wurde 2008 auf Ministerebene gegründet und den Vorsitz hat die spanische stellvertretende Regierungschefin (*Vicepresidenta Primera del Gobierno*) inne. Ihre Aufgabe ist es, die Koordination und den Dialog zwischen den Ämtern der Zentralverwaltung zu verbessern. Eine weitere Aufgabe besteht darin, zu überprüfen ob und inwiefern Politikstrategien zu Kohärenz - im Einklang mit EU-Richtlinien – umgesetzt werden.⁹⁵

Comisión Interministerial de Cooperación Internacional

Die interministerielle Kommission für internationale Zusammenarbeit untersteht, wie auch der Rat für Entwicklungszusammenarbeit, dem SECIPI und somit dem Außenministerium. Die Kommission setzt sich aus allen Ministerien zusammen und sie erarbeitet Richtlinien, um die Koordination zu erleichtern und verfasst Vorschläge für die Jahres- und Vierjahrespläne, die sie der Regierung vorlegen muss.⁹⁶

Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo

Die sektorale Konferenz für Entwicklungszusammenarbeit wurde 2009 gegründet und versammelt ein Mal pro Jahr wichtige nationale, regionale und lokale politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die in der Entwicklungspolitik tätig sind.⁹⁷ Sie ergänzt somit das fünfte Koordinierungsorgan, die interterritoriale Kommission für EZA. Ihre Aufgabe besteht vor allem darin, in der Entwicklungspolitik der zentralen und dezentralen Akteure für Einigkeit zu sorgen. Außerdem überprüft die sektorale Konferenz für EZA inwieweit die Ziele der Pariser Deklaration und der *Accra Agenda for Action* in den entwicklungspolitischen Aktivitäten der Zentralverwaltung, der Autonomen Gemeinschaften und der Gemeinden und Provinzen umgesetzt werden.⁹⁸

⁹⁴ Vgl. MAEC/Consejo de Cooperación al Desarrollo 2008: 2.

⁹⁵ Vgl. OECD/DAC 2011: 38, 57.

⁹⁶ Vgl. MAEC/Consejo de Cooperación al Desarrollo 2008: 5.

⁹⁷ Vgl. OECD/DAC 2011: 57.

⁹⁸ Vgl. Martínez/Sanahuja 2010: 4.

Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo

Die interterritoriale Kommission für Entwicklungszusammenarbeit untersteht ebenfalls dem Außenministerium und funktioniert als Koordinator und Berater zwischen der Zentralverwaltung, den Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden. Die Kommission besteht aus sechs Arbeitsgruppen (Bildung für Nachhaltige Entwicklung, humanitäre Hilfe, Beteiligung der Zivilbevölkerung und Finanzierung durch die Zivilbevölkerung, gemeinsame und einheitliche Informations- und Statistiksyste, Planung und Evaluierung⁹⁹). Ihre Aufgabe besteht darin, die Kohärenz in den entwicklungspolitischen Aktivitäten der Zentralverwaltung und der dezentralen Akteure zu verbessern und diese miteinander abzustimmen. Außerdem entwickelt die Kommission Vorschläge für Entwicklungsstrategien und soll sicherstellen, dass die Programme und Projekte der spanischen EZA so wirksam wie möglich sind.¹⁰⁰

„The Inter-territorial Commission was established as a forum for the various administrations, so that they may share experiences, unify criteria, develop projects and jointly coordinate their respective initiatives (...).“¹⁰¹

Ziel war also, dass die Kommission als Forum für Austausch und Information fungiert.

3.2 Dezentrale Entwicklungszusammenarbeit

„Decentralised cooperation is one of the distinctive elements of the Spanish development aid system. In fact since the eighties, DC has gained an increasingly relevant role in the Spanish cooperation.“¹⁰²

Eine Besonderheit der Entwicklungspolitik Spaniens sind die Beiträge, welche die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden zur ODA beisteuern, worunter die dezentrale Entwicklungszusammenarbeit verstanden wird. „It consists of the activities carried out by Spanish administrations other than the central state administration, namely autonomous regions and local authorities.“¹⁰³ Die dezentrale EZA besteht aus zwei Bereichen: den entwicklungspolitischen Aktivitäten der Autonomen Gemeinschaften und der EZA der Gemeinden.

In Spanien hat die dezentrale Entwicklungszusammenarbeit einen sehr hohen Stellenwert und der Anteil, den die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden zur

⁹⁹ Vgl. FEMP 2006: 32.

¹⁰⁰ Vgl. MAEC/Consejo de Cooperación al Desarrollo 2008: 4 und OECD/DAC 2001: 57.

¹⁰¹ Freres 2008: 242.

¹⁰² Freres 2008: 238.

¹⁰³ OECD/DAC 2002: 45.

Gesamt-ODA beisteuern, ist nicht zu unterschätzen: dieser macht momentan 19% der bilateralen ODA aus. 2005 betrug der Anteil der dezentralen EZA noch 26%¹⁰⁴, was bedeutet, dass der Anteil, den die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden (in relativen Zahlen) zur EZA beigetragen haben, in den letzten Jahren etwas abgenommen hat.

Um aufzuzeigen, dass die dezentralen Akteure in Spanien einen relativ großen Anteil zur bilateralen Gesamt-ODA beitragen, ist ein Vergleich mit den DAC Mitgliedsstaaten hilfreich. In den Jahren 2002 und 2003 waren die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden Spaniens (in relativen Zahlen) für 18% der bilateralen ODA zuständig. Im Vergleich dazu machten die ODA-Beiträge der dezentralen Akteure in Deutschland 2002 und 2003 durchschnittlich 11% und in Belgien durchschnittlich 5% der bilateralen ODA aus. In den anderen DAC Mitgliedsstaaten, für die es Daten gibt, haben die dezentralen Beiträge 2% nicht überschritten. In absoluten Zahlen zeigt sich ein etwas differenzierteres Bild: 2002 haben die spanischen Autonomen Gemeinschaften 246,4 Millionen US-Dollar für entwicklungspolitische Aktivitäten ausgegeben, 2003 waren es 321 Millionen US-Dollar. Im Vergleich dazu finanzierten die *deutschen Länder* entwicklungspolitische Aktivitäten in der Höhe von 465,4 Millionen US-Dollar (2002) bzw. 687,3 Millionen US-Dollar in 2003. In Belgien belief sich die dezentrale ODA 2002 auf 46,6 Millionen US-Dollar und 2003 auf 59,8 Millionen US-Dollar.¹⁰⁵ Die ODA-Beiträge der Autonomen Gemeinschaften und der Gemeinden in Spanien waren somit in relativen Zahlen erheblich höher als in den anderen Mitgliedsstaaten. In absoluten Zahlen finanzierten die *deutschen Länder* den größten ODA Anteil, wobei hier anzumerken ist, dass die *Länder* Studienkosten für Studentinnen und Studenten aus „Entwicklungsländern“ als ODA anrechnen und diese etwa 90% der deutschen dezentralen EZA ausmachen.¹⁰⁶

Der hohe dezentrale Anteil an der bilateralen ODA ist darauf zurückzuführen, dass in der spanischen Verfassung festgelegt wurde, dass sich die Autonomen Gemeinschaften nicht an der klassischen Außenpolitik nach internationalem Recht beteiligen dürfen. Auswärtige Tätigkeiten, die Autonome Gemeinschaften durchführen können, sind die Wirtschaftsförderung, die Kultur, die Beteiligung an europäischen Institutionen und die

¹⁰⁴ Vgl. OECD/DAC 2011: 47.

¹⁰⁵ Vgl. OECD 2005: 13.

¹⁰⁶ Für mehr Informationen siehe: OECD (2005): Aid extended by Local and State Governments. In: DAC Journal Vol. 6 Nr. 4.

Entwicklungszusammenarbeit.¹⁰⁷ Die Entwicklungspolitik stellt somit eine Möglichkeit dar, außenpolitische Interessen umzusetzen (siehe Kapitel 3.2.1).

Die dezentrale Entwicklungspolitik Spaniens wird von den 17 Autonomen Gemeinschaften und mehr als 8000 Gemeinden durchgeführt. Sieben Autonome Gemeinschaften haben eigene Agenturen für Entwicklungszusammenarbeit eingerichtet, während in anderen Provinzen Staatssekretariate die Leitung und Durchführung von eigenen entwicklungspolitischen Aktivitäten übernommen haben. Alle Autonomen Gemeinschaften haben ihre eigenen EZA-Gesetze.¹⁰⁸

Die Dezentralisierung der Entwicklungspolitik bringt sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich. Zum einen führt sie zu einer großen Vielfalt und Abwechslung an entwicklungspolitischen Aktivitäten. Die dezentrale EZA „claims to have the advantage to be closer to the people, enabling it to foster public support for investing public funds in cooperation.“¹⁰⁹ Zum anderen hat sie jedoch möglicherweise eine Zersplitterung der EZA zur Folge. Ohne ein hohes Maß an Koordination kann es passieren, dass Aktivitäten von mehreren Akteuren ausgeführt werden, während andere vergessen werden. Wenn Spanien nun für mehr Qualität in der Entwicklungszusammenarbeit sorgen möchte, dann sind mehr Koordination sowie der Dialog zwischen allen Akteuren unumgänglich. Die fehlende Harmonisierung der Programme, Projekte und anderer Aktivitäten aller Akteure ist jedoch ein Problem, das die EZA Spaniens seit ihrer Entstehung begleitet.

3.2.1 Entstehen der Autonomen Gemeinschaften und ihrer EZA

Bevor nun näher auf die dezentrale EZA eingegangen wird, ist es jedoch wichtig, das Entstehen und die Sonderstellung der Autonomen Gemeinschaften kurz zu erklären. Wie in Kapitel 2 schon erwähnt, wurden während der Diktatur Francos alle Versuche der spanischen Regionen auf Eigenständigkeit und Autonomie radikal unterdrückt. Eines der wichtigsten Merkmale des Franquismus war dessen zentralistische Ausrichtung. Nach den ersten freien Wahlen änderte sich dies jedoch. Die Frage wie die neue Regierung mit den Autonomiebestrebungen einiger Regionen umgehen sollte, war von Priorität. Schlussendlich entschied sich die Regierung dazu, „der regionalen

¹⁰⁷ Vgl. Nohlen/Hildenbrand 2005: 369.

¹⁰⁸ Vgl. OECD/DAC 2011: 56.

¹⁰⁹ Meyer 2007: 16.

Vielfalt Spaniens politisch-institutionell Rechnung zu tragen.“¹¹⁰ Seit 1983 besteht der spanische Staat aus 17 Autonomen Gemeinschaften, den *Comunidades Autónomas* (CC AA), die sich nochmals in 52 *Provincias* (Provinzen) einteilen. Obwohl es große Unterschiede (in Fläche, Bevölkerungsanzahl, „Entwicklungsniveau“) zwischen den Regionen gibt, haben sie einiges gemeinsam: eigene Institutionen (Parlament, Präsident, Regierungsrat und Verwaltungsorgane), sie verwalten ihre eigenen Ressourcen und verfügen über legislative und administrative Kompetenzen. Die Autonomen Gemeinschaften Spaniens könnten wohl mit den deutschen Ländern oder den italienischen Regionen verglichen werden.¹¹¹

Die dezentrale Struktur des spanischen Staates findet sich aber auch in der Entwicklungspolitik wieder, denn nicht nur die Zentralverwaltung ist darin involviert, sondern auch die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden. Es gibt viele Gründe ganz unterschiedlicher Natur für das Entstehen einer eigenständigen dezentralen Entwicklungspolitik. Primär ist ihre Beteiligung in der EZA jedoch die Antwort auf ein politisches bzw. legislatives Problem, mit dem sich die dezentralen Akteure konfrontiert sahen: Artikel 149.1.3 der spanischen Verfassung von 1978 legt fest, dass die Außenpolitik exklusive Aufgabe des Zentralstaates ist und nicht der Autonomen Gemeinschaften oder Gemeinden.¹¹² Sie fanden jedoch einen anderen Weg ihre außenpolitischen Interessen umzusetzen und zwar mit Hilfe der Entwicklungspolitik. Diese war zwar auch Teil der spanischen Außenpolitik, doch die entwicklungspolitischen Aktivitäten der dezentralen Akteure wurden eher als Solidaritätsbekundungen der Zivilgesellschaft angesehen und nicht als Teil der Außenpolitik. Somit konnten sich die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden ab den 1980er Jahren an der EZA beteiligen und so internationale Kontakte knüpfen, ihre Handelsinteressen vertreten und international anerkannt werden.¹¹³ Es waren nicht immer außenpolitische Interessen von denen die dezentrale EZA geleitet wurde, denn ein weiterer Grund für das Entstehen der dezentralen Entwicklungspolitik war, dass die Zivilgesellschaft von den Autonomen Gemeinschaften forderte, eigene entwicklungspolitische Aktivitäten zu starten. Die Beweggründe der Zivilgesellschaft dafür waren jedoch nicht außenpolitische Interessen sondern Solidarität und das Streben

¹¹⁰ Bernecker/Dirscherl 2004: 145.

¹¹¹ Vgl. Bernecker/Dirscherl 2004: 145.

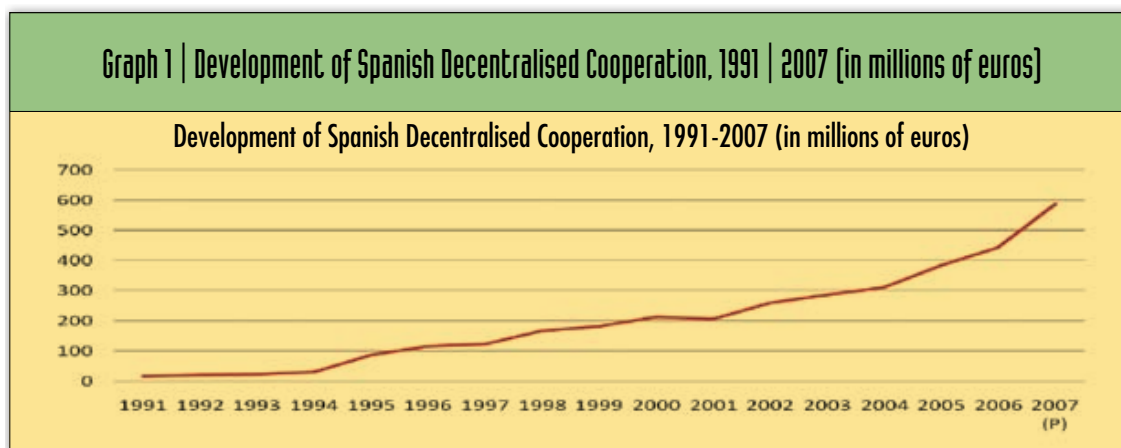
¹¹² Vgl. La Constitución Española de 1978: Artikel 149.

¹¹³ Vgl. Martínez/Sanahuja 2009: 69f.

nach Gerechtigkeit. Beispiele dafür waren die Solidaritätsbewegungen für die Sahrauis¹¹⁴ und Nicaragua. Die Zivilbevölkerung setzte regionale Politikerinnen und Politiker unter Druck und forderte Mittel für Projekte, Kampagnen, Sammelaktionen und andere Aktivitäten, um so ihre Unterstützung auszudrücken. Dies führte zu zahlreichen EZA-Abkommen, Städtepartnerschaften und entwicklungspolitischen Initiativen von Seiten der Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden.¹¹⁵ Die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden begannen sich als entwicklungspolitische Akteure zu konsolidieren: Instrumente, Institutionen und ein gesetzlicher Rahmen für die EZA wurden langsam geschaffen.

Martínez, Sanhuja und Freres sind sich einig, dass zwei weitere Ereignisse dazu führten, dass der Einfluss und Stellenwert der dezentralen EZA zunahm: die humanitäre Krise in Ruanda und die 0,7% Kampagne¹¹⁶ führten zu einem Boom dezentraler entwicklungspolitischer Aktivitäten während der 1990er Jahre. Beide Ereignisse wurden von der Zivilbevölkerung mit großem Interesse verfolgt weshalb sie erneut Druck auf den Staat (auf allen Ebenen) ausübte, damit dieser die ODA-Mittel erhöht. Wie wir in Abbildung 6 sehen können, haben die dezentralen Akteure diese Aufgabe angenommen, denn die Mittel, die sie für entwicklungspolitische Aktivitäten ausgeben, sind seit Mitte der 1990er Jahre stetig gestiegen und haben sich bis zum Jahr 2007 versechsfacht.

Abb. 6: Überblick über die dezentrale ODA Spaniens 1991-2007



Quelle: Freres, Christian (2008): Spanish decentralised cooperation with latin america.

¹¹⁴ Die Sahrauis (auch Saharai) sind eine maurische Volksgruppe der Westsahara, die den westlichsten Teil der Sahara bewohnt. Das Gebiet wird größtenteils von Marokko verwaltet und befindet sich südlich von Marokko und nördlich von Mauretanien.

¹¹⁵ Vgl. Freres 2008: 239.

¹¹⁶ Dabei handelt es sich um eine Bewegung, die von der Regierung forderte, 0,7% des BIPs für Entwicklungszusammenarbeit auszugeben. Vgl. Martínez/Sanahuja 2009: 72.

Seit dem Beginn der dezentralen EZA in den 1980er Jahren haben die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden große Fortschritte in Bezug auf ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten gemacht:

„Initially it was a mainly voluntary aid, often promoted by individuals with contacts in other countries and with scarce resources that were mainly directed through non-governmental organisations for development (NGOD). This has now become far more complex, more solid institutions have been created, management has been professionalized and aid methods have been expanded.“¹¹⁷

1998 wurde mit der Verabschiedung des EZA-Gesetzes ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung der dezentralen Entwicklungszusammenarbeit gemacht. In Artikel 20 des Gesetzes wird festgehalten, dass die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden eigenständige Akteure der spanischen Entwicklungspolitik sind. In Artikel 20.2 wurden die Grundzüge der dezentralen EZA bestimmt und zwar verwalten die dezentralen Akteure ihr eigenes Budget und ihre EZA basiert auf der eigenständigen Entwicklung und Durchführung von entwicklungspolitischen Aktivitäten. Sie müssen jedoch die Prinzipien und Richtlinien, die vom Parlament beschlossen werden respektieren und der Informationsaustausch zwischen der Zentralverwaltung und den dezentralen Akteuren muss sichergestellt werden. Um den Dialog und die Koordination zwischen den dezentralen und zentralen Akteuren Gewähr leisten zu können, wurde die interterritoriale Kommission geschaffen.¹¹⁸ Das EZA-Gesetz legte somit die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden offiziell als eigenständige Akteure der spanischen Entwicklungspolitik fest.

3.2.2 Autonome Gemeinschaften

Die ODA-Beiträge der 17 Autonomen Gemeinschaften sind in den letzten Jahrzehnten stetig gestiegen und belaufen sich momentan auf 14% der bilateralen spanischen ODA (siehe Abbildung 3). Indem sie die Ressourcen, die sie für entwicklungspolitische Aktivitäten ausgeben, seit den 1980er Jahren vervielfacht haben, haben sich die Autonomen Regionen als Akteure in der spanischen EZA etabliert (siehe Abbildung 6). Dennoch ist der Prozess der Konsolidierung noch nicht abgeschlossen, ganz im Gegenteil, die Autonomen Gemeinschaften befinden sich momentan mitten im Prozesses der Institutionalisierung. Ein gesetzlicher Rahmen, entwicklungspolitische Instrumente und Institutionen werden in einer Reihe von Autonomen Gemeinschaften geschaffen. Vorbild für diese sind oftmals die Institutionen der Zentralverwaltung:

¹¹⁷ Freres 2008: 240.

¹¹⁸ Vgl. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Artikel 20.

“there is a certain trend in autonomous cooperation to become organised institutionally in a similar manner to that of the central government.”¹¹⁹

Die Autonomen Gemeinschaften und einige der größeren Städte haben außerdem Kooperationsabkommen mit dem Außenministerium abgeschlossen. Das MAEC übernimmt hier die Rolle des Beraters und Koordinators.¹²⁰

Innerhalb der Autonomen Gemeinschaften gibt es zwei unterschiedliche institutionelle Modelle: Die Abteilung für Entwicklungspolitik wird entweder dem Vorsitz (*Presidencia*) der Autonomen Regierung oder der Abteilung für soziale Belange zugeteilt. Es gibt kein ideales Modell, für die dezentrale EZA, wichtig ist jedoch, dass sie von einem institutionellen und rechtlichen Rahmen begleitet wird, der für Stabilität sorgt. Gerade in den ersten Jahren nach ihrem Entstehen war die dezentrale Entwicklungspolitik vielen Änderungen unterworfen, da es sich bei der EZA damals eher um Freiwilligenarbeit einzelner Personen handelte. Dies sollte sich jedoch ab dem Ende der 1990er Jahre ändern.¹²¹

Abb. 7: Institutioneller Rahmen der dezentralen EZA

Leyes autonómicas de cooperación existentes:

- Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (1999)
- Ley de las Cortes de Aragón relativa a la Cooperación para el Desarrollo (2000)
- Ley Navarra de Cooperación al Desarrollo (2001)
- Ley Catalana de Cooperación al Desarrollo (2001)
- Ley Riojana de Cooperación para el Desarrollo (2002)
- Ley Andaluza de Cooperación Internacional (2003)
- Ley Extremeña de Cooperación para el Desarrollo (2003)
- Ley Gallega de Cooperación para el Desarrollo (2003)
- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Castilla-La Mancha (2003)
- Ley de las Islas Baleares sobre Cooperación Internacional (2005)
- Ley Asturiana de Cooperación al Desarrollo (2006)
- Ley de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León (2006)
- Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de Cantabria (2007)
- Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo (2007)
- Ley de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Valenciana (2007)
- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (2008)
- Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2009)

Agencias de cooperación existentes:

- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional
- Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo
- Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares
- Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo
- Agencia Extremeña de Cooperación Internacional
- Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid
- Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo (en proceso de creación)

Quelle: Martínez, Ignacio; Sanahuja, José Antonio (2009): La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España.

¹¹⁹ Freres 2008: 244.

¹²⁰ Vgl. OECD 2005: 17.

¹²¹ Vgl. Freres 2008: 244.

Eine Tatsache von großer Bedeutung ist, dass (wie Abbildung 7 zeigt) alle 17 Autonomen Gemeinschaften ihr eigenes Gesetz zur Entwicklungszusammenarbeit (*Ley de Cooperación para el Desarrollo* oder *Ley de Cooperación Internacional*) erarbeitet haben. Die autonomen EZA-Gesetze sind bedeutsam, da sie zur Legitimierung und Regulierung der dezentralen Entwicklungspolitik dienen und zeigen, dass die Autonomen Gemeinschaften die EZA als wichtigen Teil ihrer Politik ansehen.¹²² Das erste dieser Gesetze entwickelte die Autonome Gemeinschaft Madrid im Jahr 1999, also nur ein Jahr nach der Verabschiedung des EZA-Gesetzes Spaniens (siehe Abbildung 7). Einige andere Gemeinschaften nutzten die Gunst der Stunde und folgten mit eigenen EZA-Gesetzen. Im Jahr 2009 wurde das letzte autonome Gesetz zur Entwicklungszusammenarbeit auf den Kanarischen Inseln verabschiedet und somit der rechtliche Rahmen der Autonomen Gemeinschaften vervollständigt. „This legal framework is important because it adds political weight to the set of cooperation actions.“¹²³ Obwohl die Tatsache, dass es eigene autonome EZA-Gesetze gibt, bedeutet, dass die Autonomen Gemeinschaften ihre Rolle als entwicklungspolitische Akteure sehr ernst nehmen, gibt es jedoch auch Probleme. Laut Martínez und Sanahuja sind einige der autonomen Gesetze zur Entwicklungszusammenarbeit inhaltlich nicht sehr aussagekräftig. Sie wurden vor allem erarbeitet um die Position der Autonomen Gemeinschaften als entwicklungspolitische Akteure abzusichern, damit diese ihre außenpolitischen Ziele verfolgen können.¹²⁴ Trotzdem sind sie für die Konsolidierung der Autonomen Gemeinschaften im Bereich der Entwicklungspolitik von Bedeutung und sollten nicht unterschätzt werden.

In sieben der 17 Autonomen Gemeinschaften gibt es außerdem Agenturen für Entwicklungszusammenarbeit (siehe Abbildung 7 *Agencias de Cooperación*). Da die Agenturen erst vor einigen Jahren geschaffen wurden, kann ihre Bedeutung noch nicht eingehend analysiert werden. Was jedoch jetzt schon gesagt werden kann, ist dass sie für mehr Kontinuität in der dezentralen Entwicklungspolitik sorgen. Es zeigt sich außerdem, dass die Agenturen für die EZA insofern bedeutend sind, als alle Autonomen Gemeinschaften, die eine eigene Agentur geschaffen haben, auch strategische Planungsdokumente entwickelt haben. Diese gelten für einen Zeitraum von vier Jahren und beinhalten die geographischen und inhaltlichen Prioritäten, einen Budgetrahmen,

¹²² Vgl. Martínez/Sanahuja 2009: 89f.

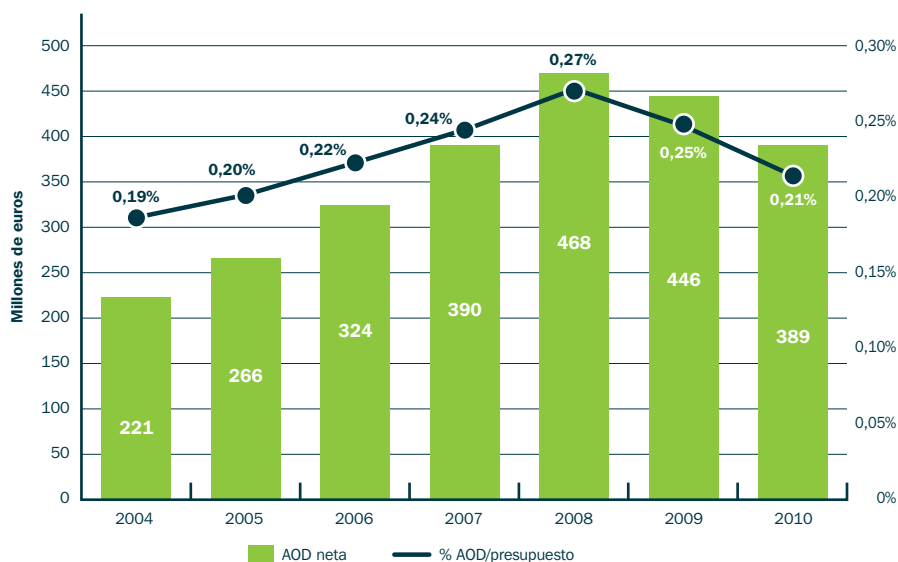
¹²³ Freres 2008: 242.

¹²⁴ Vgl. Martínez/Sanahuja 2009: 93f.

die Instrumente und Koordinationsmechanismen. Insgesamt gibt es in 13 Autonomen Gemeinschaften Vierjahrespläne, die von Jahresplänen ergänzt werden.¹²⁵ Ein weiterer Vorteil einer Agentur, die für die Durchführung von Programmen und Projekten zuständig ist, besteht darin, dass sie die direkte Entwicklungszusammenarbeit erleichtert und ermöglicht.¹²⁶ Denn bis dato finanzieren die Autonomen Gemeinschaften vor allem Programme und Projekte anderer Akteure (v.a. DNGOs). Seitdem jedoch Agenturen für EZA geschaffen wurden, beginnen die Autonomen Gemeinschaften immer öfter ihre eigenen Projekte und Programme in Partnerländern durchzuführen. Trotzdem wird der Großteil der autonomen EZA auch weiterhin über DNGOs abgewickelt, was auf eine „Externalisierung“ der Entwicklungspolitik hindeutet.¹²⁷

Der Prozess der Konsolidierung und Institutionalisierung der Entwicklungspolitik in den Autonomen Gemeinschaften ist mit einem Anstieg der dezentralen ODA-Beiträge einhergegangen, der im Jahr 2008 seinen Höhepunkt erreichte (siehe Abbildung 8). Seither sind die dezentralen Mittel für EZA leicht zurückgegangen, was möglicherweise mit der in Spanien momentan vorherrschenden Wirtschaftskrise zusammenhängt, denn auch die Gesamt-ODA Spaniens hat in den letzten Jahren etwas abgenommen.

Abb. 8: Überblick über die ODA der Autonomen Gemeinschaften 2004-2010



Quelle: Intermón/Oxfam (2012): La realidad de la ayuda 2011: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis.

¹²⁵ Vgl. Martínez/Sanahuja 2009: 94f.

¹²⁶ Vgl. Freres 2008: 245.

¹²⁷ Vgl. Martínez/Sanahuja 2009: 105f.

Nur fünf Autonome Gemeinschaften haben ihre entwicklungspolitischen Ausgaben im Jahr 2010 erhöht und zwar das Baskenland, La Rioja, Asturien, Aragonien und Extremadura. In absoluten Zahlen bringt Andalusien weiterhin am meisten für die Entwicklungszusammenarbeit auf (80,7 Millionen Euro) obwohl die ODA-Mittel auch dort zurückgegangen sind. In relativen Zahlen ist Navarra, deren ODA 0,47% des BIPs beträgt, Spitzenreiter innerhalb der Autonomen Regionen.¹²⁸

Abschließend ist anzumerken, dass sich die Höhe der ODA-Beiträge der Autonomen Gemeinschaften sehr stark unterscheidet was darauf schließen lässt, dass die Entwicklungspolitik in manchen Regionen einen höheren Stellenwert zugesprochen bekommt als in anderen. Ein weiterer Grund ist jedoch sicherlich die (wirtschaftliche, demographische, kulturelle und politische) Heterogenität der Autonomen Gemeinschaften selbst.

3.2.3 Gemeinden, Provinzen und Städte

Bevor nun näher auf die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinden, Provinzen und Städte eingegangen wird, ist es wichtig anzumerken, dass die einzigen Zahlen, die dazu vorhanden sind, von der *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP) stammen. Die FEMP ist ein Verband der spanischen Gemeinden und Provinzen und sammelt durch Umfragen Daten über deren EZA. Seit 2005 erarbeitet die FEMP jährlich einen Bericht über die Entwicklungspolitik der Gemeinden und Provinzen. Der aktuellste Bericht analysiert das Jahr 2010. Leider ist es jedoch so, dass diese Daten nicht vollständig sind, da sich nicht alle Gemeinden und Provinzen an den Umfragen beteiligen.

Die lokale Entwicklungspolitik ist komplexer als die der Autonomen Gemeinschaften, was damit zusammenhängt, dass 41 Bezirksräte, sieben Stadträte der Inseln, drei Inselräte und mehr als 8 000 Gemeinden¹²⁹ daran beteiligt sind. Zusammen macht ihr Anteil maximal 5% der bilateralen ODA Spaniens aus (siehe Abbildung 3), nimmt jedoch in den letzten Jahren ab (siehe Abbildung 9). Die Gemeinden sind nicht nur zahlreich, sondern auch sehr heterogen, was eine Betrachtung ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten als eine Einheit erschwert. Auch wenn der ODA-

¹²⁸ Vgl. MAEC 2011b: 24.

¹²⁹ Vgl. Martínez/Sanahuja 2009: 108.

Anteil der Gemeinden und Provinzen eher gering ausfällt, darf der Einfluss den sie auf die Entwicklungspolitik haben, nicht auf die finanziellen Aspekte beschränkt werden. Aufgrund ihrer Nähe zur Bevölkerung ist eine ihrer Stärken die Mobilisierung der Zivilbevölkerung, damit diese sich an der EZA beteiligt und sich für deren Themen interessiert.

Was allen Gemeinden, Provinzen und Städten gemein ist, ist dass sich die Entwicklungspolitik auf lokaler Ebene etwas anders gestaltet als in den Autonomen Gemeinschaften. Während in den *Comunidades Autónomas* die gegenwärtige Entwicklungszusammenarbeit das (Zwischen-)Ergebnis eines langen Planungsprozesses ist, in dessen Verlauf ein rechtlicher Rahmen, Planungsinstrumente und Durchführungsinstitutionen geschaffen wurden, so ist dies auf lokaler Ebene anders. Die EZA der Gemeinden und Provinzen ist vielmehr die Antwort auf den Druck und Forderungen von außen. Ein Beispiel dafür wären Solidaritätsbekundungen der Zivilbevölkerung. Die ersten Erfahrungen, die Gemeinden in der Entwicklungspolitik sammelten, waren einzelne Projekte von DNGOs, die sie finanzierten. Diese Einzelaktionen haben sich in den letzten Jahren zunehmend gehäuft und entwickelten sich in manchen Gemeinden und Provinzen zu einem lokalen „Entwicklungshilfeprogramm“. In anderen Gemeinden handelt es sich heute noch um einzelne Projektfinanzierungen.¹³⁰

Einen institutionellen Rahmen mit EZA-Agenturen, Vierjahresplänen, Jahresplänen etc. wie in den Autonomen Gemeinschaften und der Zentralverwaltung gibt es auf lokaler Ebene nicht. „At local level, the autonomous legal frameworks are used as a basis and, when necessary, specific guidelines are approved.“¹³¹ Die Entwicklungspolitik der Gemeinden und Provinzen ist sehr heterogen, liegt jedoch normalerweise im Verantwortungsbereich des Amtes für soziale Angelegenheiten. In einigen wenigen Gemeinden gibt es sogar ein Amt für Entwicklungspolitik. Eine Reihe an Gemeinden und Provinzen hat außerdem Fonds für Entwicklungszusammenarbeit eingerichtet. Die bekanntesten sind die *Fondos de Cooperación y Solidaridad* (Fonds für Entwicklungszusammenarbeit und Solidarität), die wie „Miniagenturen“ funktionieren.¹³²

¹³⁰ Vgl. FEMP 2006: 40f.

¹³¹ Freres 2008: 242.

¹³² Vgl. Freres 2008: 246.

Der erste dieser Fonds entstand 1986 in Katalonien und zwar der *Fons Català*.¹³³ Die *Fondos de Cooperación y Solidarid* sind gemeinnützige Organisationen:

„Which bring together and coordinate town halls, provincial governments, and other public and private institutions, with the aim of creating an economic fund to contribute to the development of poor countries, and carry out campaigns to raise awareness about the causes of poverty and inequality.“¹³⁴

Die Fonds für Entwicklungszusammenarbeit und Solidarität wurden demnach gegründet um die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Gemeinden und Provinzen zu koordinieren. Mit ihrer Hilfe sollen Sensibilisierungskampagnen unterstützt werden und entwicklungspolitische Projekte und Kampagnen finanzieren werden. Leider gibt es erst eine geringe Anzahl an Fonds für Entwicklungszusammenarbeit und Solidarität.

Im Hinblick auf die quantitative Entwicklung ist zu sagen, dass die entwicklungspolitischen Ausgaben der lokalen Akteure seit ihrer Entstehung um ein Vielfaches angestiegen sind, doch während der letzten Jahren etwas abgenommen haben. Dies haben wir schon im Fall der Autonomen Gemeinschaften gesehen.

Abbildung 9: Überblick über ODA der lokalen Akteure 2008-2010

	2008	2009	2010
Lokale ODA (Euros)	148.775.501	147.182.837	121.391.523
% an der Gesamt-ODA (Netto)	3,12%	3,11%	2,70%
% an der bilateralen ODA (Netto)	4,47%	4,61%	4,02%

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach FEMP (2011): *La Cooperación para el Desarrollo de los Gobiernos Locales*. Informe 2010.

Wie Abbildung 9 deutlich zeigt, sind die ODA-Beiträge der Gemeinden und der Provinzen zurückgegangen, hatten diese 2008 noch 4,47% betragen, sind es 2010 nur mehr 4,02% der bilateralen ODA Spaniens. Die FEMP sieht den Grund dafür in der Wirtschaftskrise und prognostiziert einen weiteren Rückgang der lokalen ODA. Ein weiteres Problem der lokalen EZA besteht darin, dass diese sehr vom Willen der aktuellen Politikerinnen und Politiker im Gemeinderat abhängig ist und dies betrifft

¹³³ Vgl. FEMP 2006: 41.

¹³⁴ Foroad/Fride (o.J.): 3.

nicht nur die Qualität der entwicklungspolitischen Aktivitäten sondern auch deren Quantität.¹³⁵

Allgemein betrachtet kann gesagt werden, dass sowohl die Autonomen Gemeinschaften, als auch die Gemeinden und Provinzen in den letzten Jahren große Fortschritte in Richtung Institutionalisierung ihrer entwicklungspolitischen Tätigkeiten gemacht haben. Ein gesetzlicher Rahmen, Richtlinien, Planungsinstrumente etc. wurden erarbeitet und autonome Agenturen für Entwicklungszusammenarbeit in einer immer größeren Anzahl an Autonomen Gemeinschaften geschaffen.

„To sum up, it is evident that the decentralised entities have made considerable progress in establishing a regulatory and strategic framework, which is necessary to support effective cooperation although, as in the case of the central government, the planning systems still require consolidation, so that their effectiveness can be demonstrated.“¹³⁶

Dennoch spiegelt sich die Heterogenität der Regionen auch in ihrer EZA wider. In einigen Regionen ist der Planungsprozess viel weiter fortgeschritten als in anderen Provinzen oder Autonomen Gemeinschaften.

3.2.4 Koordinierende Einrichtungen

Die Vielzahl von Akteuren, die an der dezentralen Entwicklungszusammenarbeit teilnimmt, fordert ein hohes Maß an Koordination. „One of the great challenges of this kind of aid is the coordination with other actors of Spanish Cooperation.“¹³⁷ Das ist die Kehrseite der dezentralen Entwicklungspolitik, denn eine Fülle an Akteuren und Planungsinstrumenten bringt zwar eine größere Vielfalt der entwicklungspolitischen Aktivitäten mit sich, sie birgt aber auch die Gefahr der Fragmentierung in sich. Die dezentrale Entwicklungszusammenarbeit hat sich zu einem dysfunktionalen und fragmentierten System entwickelt, dessen größtes Problem die Koordination und Kooperation zwischen den diversen Akteuren darstellt. Die Fülle an entwicklungspolitischen Institutionen führt zu hohen Transaktionskosten und dazu, dass Projekte und Programme mehrfach ausgeführt werden, während andere Sektoren komplett vergessen werden. Sinnvoll wäre eine inhaltliche oder geographische Arbeitsteilung, die besondere Stärken der diversen (zentralen und dezentralen) Akteure in Betracht zieht. Ein weiteres Problem für die Kohärenz des spanischen EZA-Systems stellen die Planungsprozesse der Autonomen Gemeinschaften dar, denn die Inhalte der

¹³⁵ Vgl. FEMP 2011: 4f.

¹³⁶ Freres 2008: 244.

¹³⁷ Freres 2008: 246.

dezentralen Entwicklungspolitik wurden separat herausgearbeitet. Jede Autonome Gemeinschaft entwickelte ihre eigenen Inhalte, Instrumente, geographischen und sektoralen Schwerpunkte und Institutionen, ohne die der anderen Regionen oder der Zentralverwaltung miteinzubeziehen. Genau diese fehlende Absprache führt dazu, dass sich die entwicklungspolitischen Tätigkeiten nicht ergänzen. Die Heterogenität der spanischen EZA ist also nicht nur ihre Stärke, sondern auch ihre größte Schwäche.¹³⁸ Zwei weitere Faktoren erschweren laut Meyer die Koordination zwischen den zentralen und dezentralen Akteuren: Erstens regieren in den Autonomen Gemeinschaften oft oppositionelle Parteien und zweitens stellt die dezentrale EZA eine Möglichkeit dar, außenpolitischen Interessen nachzugehen, wodurch die entwicklungspolitischen Ziele andere sind.¹³⁹

Die Koordination der dezentralen EZA muss auf verschiedenen Ebenen sichergestellt werden: zwischen zentralen und dezentralen Akteuren, zwischen den diversen Autonomen Gemeinschaften selbst, zwischen den Autonomen Gemeinschaften und den lokalen Akteuren und auch zwischen den Gemeinden und Provinzen selbst.

Auf der Ebene zwischen zentralen und dezentralen Akteuren spielt die Interterritoriale Kommission für Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle. Wie zuvor schon erwähnt, funktioniert die Interterritoriale Kommission als Koordinator zwischen der Zentralverwaltung und den Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden. Sie besteht aus Vertreterinnen und Vertreter all dieser Akteure und soll sicherstellen, dass sich die entwicklungspolitischen Aktivitäten ergänzen und nicht widersprechen. Die Kommission wird ihrer Aufgabe jedoch nicht gerecht und hat (noch) nicht namhaft zu mehr Kohärenz geführt. Die Problematik besteht vor allem darin, dass sie zu unregelmäßig einberufen wird und ihre Debatten der politischen Agenda der Zentralverwaltung untergeordnet werden. Problematisch ist außerdem, dass es sich bei ihren Mitgliedern ausschließlich um Politikerinnen und Politiker handelt und „Expertinnen“ und „Experten“ kein Teil der Kommission sind.¹⁴⁰

Ein weiterer Versuch der Koordination besteht darin, die dezentralen Akteure bei der Planung und dem Verfassen der Vierjahres- und Jahrespläne, sowie der strategischen Planung miteinzubeziehen. Da die Autonomen Gemeinschaften Teil der

¹³⁸ Vgl. Martínez/Sanahuja 2010: 2ff.

¹³⁹ Vgl. Meyer 2007: 16.

¹⁴⁰ Vgl. Martínez/Sanahuja 2010: 2f.

Interterritorialen Kommission für Entwicklungszusammenarbeit sind, sollten sie theoretisch in die Planungsprozesse und die Ausarbeitung der Vierjahrespläne involviert werden.¹⁴¹ Die Problematik dabei ist jedoch, dass es allein an der Zentralverwaltung liegt, ob die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden an der Planung der EZA mitwirken (dürfen) oder nicht. Das bedeutet also, dass die dezentralen Akteure vom Willen der Zentralverwaltung abhängig sind und eine eindeutige Hierarchie vorherrscht.¹⁴²

Die Koordination zwischen den zentralen und dezentralen Akteuren ist außerordentlich wichtig, aber auch die Koordination innerhalb der Autonomen Gemeinschaften ist von großer Bedeutung. Die Notwendigkeit von Kohärenz wird in den Autonomen Gesetzen erwähnt und sie legen fest, dass Institutionen geschaffen werden sollen, die für Koordination zwischen den *Comunidades Autónomas* sorgen. In Wahrheit ist es jedoch so, dass das Maß an Kohärenz sehr variiert, denn „this depends on inter-institutional relations and sometimes even on interpersonal relations.“¹⁴³ Außerdem wurden innerhalb der Autonomen Gemeinschaften Interterritoriale Räte geschaffen, die durch den Dialog und ein Forum für Informationsaustausch Kohärenz in den entwicklungspolitischen Aktivitäten der autonomen und lokalen Akteure gewähren sollen.¹⁴⁴

Auf der lokalen Ebene ist die Koordination auf Grund der Anzahl an Akteuren, die an der EZA beteiligt sind, wohl am wichtigsten und es wurden verschiedene Mechanismen geschaffen, die diese sicherstellen sollen. Ein wichtiger Koordinator ist die zuvor erwähnte *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP), die alle lokalen Akteure vereint. Innerhalb der FEMP wurde die *Comisión de Cooperación al Desarrollo* geschaffen, eine Kommission für Entwicklungszusammenarbeit. Ihre koordinierende Aufgabe besteht zu einem großen Teil darin, Informationen über die EZA der lokalen Akteure zu sammeln, aber auch zur Verfügung zu stellen und Stellungnahmen zu verfassen. Außerdem bietet sie eine Beratungsstelle in entwicklungspolitischen Angelegenheiten für die lokalen Akteure an.¹⁴⁵ Zusätzlich dazu existieren in jeder Autonomen Gemeinschaft *Federaciones Territoriales* (Verbände auf

¹⁴¹ Vgl. MAEC 2005: 18.

¹⁴² Vgl. Freres 2008: 246.

¹⁴³ Freres 2008: 247.

¹⁴⁴ Vgl. Freres 2008: 245.

¹⁴⁵ Vgl. FEMP 2006: 41f.

Gemeindeebene), einer ihrer Aufgabenbereich ist es Informationen zu den entwicklungspolitischen Aktivitäten der autonomen und lokalen Akteure der jeweiligen Gemeinschaft zu sammeln und zu veröffentlichen. Doch die Ressourcen, die für die Koordination der EZA bestimmt sind, sind sehr limitiert, weshalb ihre Reichweite nicht allzu groß ist.¹⁴⁶

Außerdem tragen auch die *Fondos de Cooperación y Solidaridad* zu mehr Koordination in der lokalen EZA bei. „By their very nature, these funds themselves constitute coordination spaces, resources are administered jointly and they are governed by collective decision bodies.“¹⁴⁷ Für die Koordination zwischen den Fonds ist die *Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad* zuständig. Die Mittel dieser Fonds werden von den beteiligten Akteuren gemeinsam verwaltet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die koordinierenden Mechanismen, die bisher geschaffen wurden, nicht ausreichend sind.

„To sum up, coordination offers a complex challenge for which the institutional framework is yet insufficient. However, examples such as that of the Funds, show that it is possible to progress if there is the will and resolution to do so.“¹⁴⁸

Ein effektiver und wichtiger Koordinierungsmechanismus wäre der stetige Dialog zwischen allen beteiligten Akteuren, durch den es zum Informationsaustausch kommen würde. Wichtig wäre außerdem, dass alle Institutionen in den Planungsprozess miteinbezogen werden, damit gemeinsame Ziele, Inhalte und Schwerpunkte erarbeitet werden können.

3.3 Zivilgesellschaft und andere Akteure

Nicht nur staatliche Institutionen sind entwicklungspolitische Akteure, sondern auch Nichtregierungsorganisationen, Universitäten und der Privatsektor sind an der EZA beteiligt. Den größten Beitrag leisten unter diesen Akteuren sicherlich die NGOs, dennoch sollen auch die Universitäten und der Privatsektor kurz erwähnt werden.

¹⁴⁶ Vgl. FEMP 2006: 44f.

¹⁴⁷ Freres 2008: 248.

¹⁴⁸ Freres 2008: 248.

3.3.1 DNGOs

Artikel 32 des spanischen EZA-Gesetzes definiert Entwicklungs-Nicht-Regierungsorganisationen (DNGOs) als privatrechtliche, not-for profit Einrichtungen bzw. Organisationen, deren ausdrückliches Ziel die Durchführung von Aktivitäten ist, die den Grundsätzen und Prinzipien von Entwicklungszusammenarbeit entsprechen.¹⁴⁹

Diese Nicht-Regierungsorganisationen spielen auch eine wichtige Rolle in der spanischen Entwicklungszusammenarbeit. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft und vor allem der NGOs wird auch im EZA-Gesetz Spaniens festgehalten:

„The International Development Cooperation Act establishes the principle of state promotion of activities by social agents in the field of international cooperation for development, where DNGOs have an unquestionable leadership role.“¹⁵⁰

Das EZA Gesetz Spaniens nennt auch einige Vorteile für die Kooperation der staatlichen Akteure mit DNGOs: die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen garantiert demnach das Engagement der Zivilbevölkerung und eine besondere Stärke von NGOs ist, dass sie so genannte „grass-root“ Organisationen sind und direkt mit den Menschen im „Süden“ arbeiten. Die Kooperation mit DNGOs bringt viele Vorzüge mit sich, unter anderem ihre Fähigkeit innerhalb der spanischen Bevölkerung ein Bewusstsein für die Notwendigkeit von Entwicklungspolitik zu schaffen. Die Aufgabenbereiche der Nichtregierungsorganisationen sind sehr breit gefächert. Einer der wichtigsten Bereiche umfasst das Erarbeiten von Bildungskampagnen über Entwicklungspolitik und die Lebensrealität in den Ländern des „Südens“. Ein anderer wichtiger Bereich, in dem DNGOs häufig tätig sind, ist die humanitäre Hilfe. Außerdem fordern sie sowohl von den zentralen als auch den dezentralen Akteuren, ihre Entwicklungspolitik qualitativ zu verbessern. DNGOs kritisieren, analysieren und bewerten die staatliche Entwicklungspolitik, was vielleicht ihre bedeutendste Aufgabe darstellt. Aufgrund dieser Vorteile und Stärken wird ein beträchtlicher Anteil der ODA über die Nichtregierungsorganisationen abgewickelt, 2009 betrug dieser 15% der Gesamt-ODA beziehungsweise 21% der bilateralen ODA.¹⁵¹ Vor allem in der dezentralen EZA sind die DNGOs Hauptakteure: der Großteil der dezentralen Entwicklungspolitik besteht in der Finanzierung von Projekten, die von DNGOs durchgeführt werden.

¹⁴⁹ Frei übersetzt nach: „A los efectos de la presente Ley se consideran organizaciones no gubernamentales de desarrollo aquellas entidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo.“ Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Artikel 32.

¹⁵⁰ MAEC 2005b: 108.

¹⁵¹ Vgl. OECD/DAC 2011: 47.

Vertreten werden die Nichtregierungsorganisationen von der *Coordinadora de Organizaciones No gubernamentales para el Desarrollo de España* (CONGDE), einem koordinierenden Komitee, das vor 25 Jahren gegründet wurde. Die Plattform vereint heute auf nationaler Ebene 89 Organisationen. Auf lokaler Ebene gibt es in den Autonomen Gemeinschaften weitere Komitees, die zusätzlich etwa 500 DNGOs vertreten.¹⁵² In der CONGDE gibt es 17 Arbeitsgruppen zu den unterschiedlichen Themen der Entwicklungspolitik wie Gender und Entwicklung, Humanitäre Hilfe, EU, Migration und Entwicklung, Kommunikation etc.¹⁵³

Im Hinblick auf die staatlich Finanzierung von Nichtregierungsorganisationen gibt es momentan zwei Finanzierungsinstrumente: Projekte und Partnerschaftsabkommen. Bei der Finanzierung von Projekten müssen NGOs, die um staatliche Mittel ansuchen wollen, im NGO-Register der AECID eingeschrieben sein. Voraussetzung dafür ist, dass sie der im EZA-Gesetz festgelegten Definition von DNGOs entsprechen und die Maximaldauer beträgt zwei Jahre. Die Folge war, dass die Entwicklungsagentur eine große Anzahl an NGOs und eine noch größere Anzahl an Projekten finanzierte. 2009 gingen 25% des AECID-Budgets (236 Millionen Euro) an 226 NGOs, wobei sehr viele kleine Projekte finanziert wurden, denn 166 Projekte lagen unter der 1-Millionen Euro Grenze.¹⁵⁴ Es kam also zu einer Fragmentierung der entwicklungspolitischen Aktivitäten und zu einem unnötig hohen administrativen Aufwand: Wenn ein DNGO um staatliche Finanzierung für ein Projekt in der Höhe von 900 000 Euro (oder weniger) ansucht, dann wird dieser Vorschlag anhand von 41 Kriterien bewertet und 150 Mitarbeiter sind an der Überprüfung beteiligt.¹⁵⁵ Die Projektfinanzierung bringt demnach einen unglaublichen Verwaltungsaufwand mit sich.

Um dem entgegenzuwirken wurde ein zweites Instrument für die staatliche Finanzierung geschaffen: Partnerschaftsabkommen (*convenios*). Bei diesen Abkommen wurden die jährlichen Förderungsanträge abgelöst um den administrativen Aufwand zu mindern, die Zusammenarbeit läuft nun über vier Jahre und die finanzielle Obergrenze beträgt 20 Millionen Euro. Im Zuge der neuen *convenios* werden außerdem der gesetzliche Rahmen, die Managementqualitäten und das Projektmanagement (beispielsweise Evaluierungsmethoden) der DNGOs überprüft. Wenn diese

¹⁵² Vgl. De la Iglesia-Caruncho 2011: 43.

¹⁵³ Vgl. CONGDE (Stand 2012): Grupos de Trabajo.

¹⁵⁴ Vgl. De la Iglesia-Caruncho 2011: 44.

¹⁵⁵ Vgl. OECD/DAC 2011: 64.

Überprüfung abgeschlossen ist, werden die Nichtregierungsorganisationen für staatliche Subventionen zugelassen.¹⁵⁶ Zwischen den DNGOs und der Entwicklungsagentur sollen nun Partnerschaftsabkommen geschlossen und entwicklungspolitische Aktivitäten gemeinsam beschlossen werden. Laut Meyer bringen die neuen *convenios* jedoch auch einige Nachteile mit sich: Erstens sind es ausschließlich große Organisationen, die um diese Finanzierung ansuchen können und somit der Überprüfung unterzogen werden. Eine Vielzahl an kleineren DNGOs muss den Standards der AECID nicht entsprechen. Abgesehen davon sind regelmäßige neue Überprüfungen nicht vorgesehen und auch die Kriterien weshalb eine Nichtregierungsorganisation von der AECID nochmals überprüft wird, sind nicht klar nachvollziehbar.

3.3.2 Universitäten

Auch die Universitäten haben sich in aktive Akteure der Entwicklungspolitik gewandelt. Sie sind bisher jedoch nur in geringem Ausmaß an der EZA Spaniens beteiligt. Die Konferenz der spanischen Universitätsrektoren (CRUE) hat 2000 sogar eine eigene Strategie für die Entwicklungspolitik der Universitäten erstellt, die *Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo* (ESCUDE). Die Aufgabenbereiche der Hochschulen sollten laut dem Vierjahresplan 2005-2008 vor allem die Forschung in entwicklungspolitischen Fragen und den Austausch von Wissen umfassen, weitere Aufgaben sind die institutionelle Stärkung von Universitäten in „Entwicklungsländern“, die Ausbildung von Expertinnen und Experten, Bildungskampagnen, die technische Beratung, das Fördern von Freiwilligenarbeit und die Ausbildung von Studentinnen und Studenten.¹⁵⁷

Instrumente die zur Entwicklungszusammenarbeit der Universitäten zählen, sind die Stipendienprogramme und die Programme der interuniversitären Zusammenarbeit. Eine bedeutende Rolle in der Entwicklungspolitik der Hochschulen spielen die Stipendienprogramme, durch die Ausländerinnen und Ausländer in Spanien und Spanierinnen und Spanier im Ausland studieren können. Das zweite Instrument der Universitäten sind die *Programas de Cooperación Interuniversitaria* (PCI), auf Deutsch sind das Programme der interuniversitären Zusammenarbeit. Ziel dieser Programme ist es „to create a system for research in fields which are pertinent to development, while

¹⁵⁶ Vgl. Meyer 2007: 14.

¹⁵⁷ Vgl. MAEC 2005b: 109.

forming a community of researchers and experts in the field.“¹⁵⁸ Die Aufgabe der spanischen Universitäten besteht also sowohl darin Forscherinnen und Forscher und Expertinnen und Experten auszubilden, als auch eine Plattform für Forschung zu ermöglichen.

3.3.3 Privatsektor

Oberstes Ziel der Entwicklungszusammenarbeit Spaniens ist es, wirtschaftliches und soziales Wachstum in so genannten „Entwicklungsländern“ zu fördern und jede Form der Armut zu bekämpfen. Dies wird schon in Artikel 1 des EZA-Gesetzes festgehalten. Um dieses Ziel erreichen zu können, müssen alle Akteure zusammenarbeiten, einschließlich der Akteure des Privatsektors. Das Gesetz besagt dazu in Artikel 31, dass der Staat die Aktivitäten von DNGOs, Universitäten, Unternehmen und Betriebsorganisationen, die im Bereich der Solidarität tätig sind, fördern soll.¹⁵⁹ Dies steht auch im Einklang mit den *DAC Guidelines*, die besagen, dass ein Ausbau der entwicklungspolitischen Aktivitäten des Privatsektors den Fortschritt in den „Entwicklungsländern“ begünstigen würde.¹⁶⁰

Der Privatsektor wurde im EZA-Gesetz als Akteur der Entwicklungspolitik zwar genannt, bis vor kurzem wurde seine Rolle jedoch nicht klar definiert. Dies änderte sich 2011 mit der *Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial*, der Strategie für wirtschaftliches Wachstum und der Förderung des Privatsektors. Diese Strategie soll die Rolle des Privatsektors in der Entwicklungspolitik Spaniens stärken. Geplant ist, dass dieser stärker in den Politikdialog miteinbezogen wird, indem der Privatsektor wie in Kapitel 3.1.3. schon erwähnt, auch im Rat für Entwicklungszusammenarbeit und in diversen Arbeitsgruppen vertreten ist und somit ein Mitspracherecht in entwicklungspolitischen Belangen inne hat. Der Vierjahresplan 2009-2012 definiert, wie die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor aussehen sollte. Stattfinden soll diese mit Hilfe Public-Private Partnerships), der *alianza público privada para el desarrollo* (APPD). Diese Partnerschaft setzt sich aus mindestens einem Unternehmen und einer öffentlichen EZA-Organisation zusammen, die in einem Partnerland ihre Entwicklungsziele erreichen wollen. Die Ziele, Motivationen, Erwartungen und Interessen der Partner müssen in einer Vereinbarung offengelegt

¹⁵⁸ MAEC 2005b: 110.

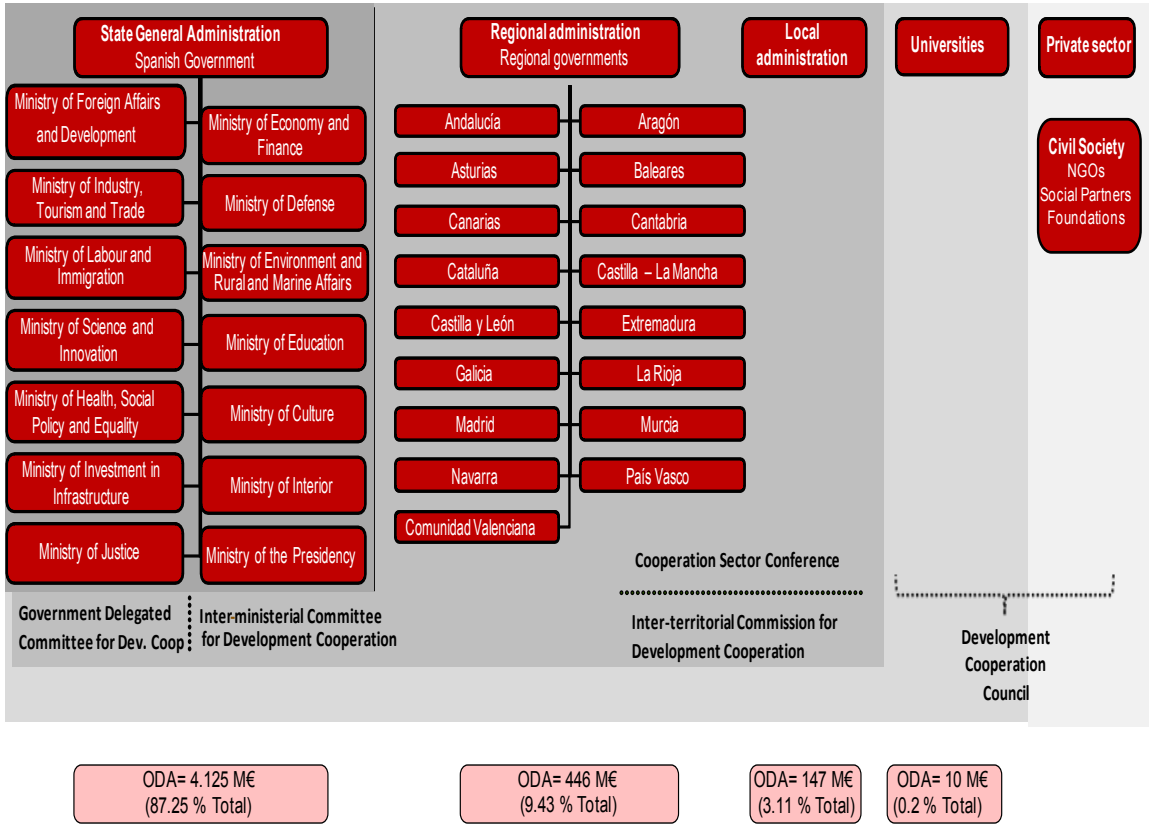
¹⁵⁹ Vgl. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Artikel 31.

¹⁶⁰ Vgl. DAC Guidelines zitiert nach FEMP 2006: 30.

werden. Innerhalb der DG POLDE gibt es Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zuständig sind und diese Partnerschaften unterstützen und überprüfen. Ein weiterer großer Aufgabenbereich des Privatsektors sollte das Sicherstellen von fairen Arbeitsbedingungen sein, sowie der Transfer von Wissen und Technologien.

Zusammenfassend sollte noch einmal betont werden, dass der institutionelle Apparat, der für die Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung der entwicklungspolitischen Ziele in Spanien geschaffen wurde, sehr komplex ist und von einer Vielzahl an Akteuren gekennzeichnet wird. Dies wird auch in Abbildung 10 ersichtlich, die noch einmal die Vielzahl der entwicklungspolitischen Akteure Spaniens darstellen soll. Auch die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ministerien, Staatssekretariaten, Agenturen, der Zivilgesellschaft, den dezentralen Akteuren und anderen Institutionen ist nicht immer klar abgegrenzt.

Abb. 10: Akteure der spanischen EZA



ODA= net ODA volume in 2009 per public administration
 % Total= percentage of net ODA volume in 2009, related to Spanish Total net ODA

Quelle: OECD/DAC (2011): Spain: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2011.

4 Geographische Schwerpunktsetzung

Die geographische Schwerpunktsetzung in der Entwicklungspolitik Spaniens unterscheidet sich grundlegend von der Auswahl anderer DAC-Mitgliedsstaaten. Traditionellerweise liegt der geographische Fokus Spaniens vor allem auf Lateinamerika und den arabischen Ländern Nordafrikas, was bedeutet, dass der Großteil der entwicklungspolitischen Mittel an *middle income countries* geht. Im Gegensatz dazu fokussiert die Mehrheit der DAC-Mitgliedsstaaten ihre ODA-Mittel auf *least developed countries*, was auch vom DAC empfohlen bzw. vorgeschrieben wird. „Spain, with its traditional focus on Latin American and North African Countries, scores poorly when it comes to the share given to the least developed countries (...).“¹⁶¹ Erst während der letzten Jahre änderte sich dies und Afrika südlich der Sahara wurde als Region in der Entwicklungszusammenarbeit Spaniens wichtiger. Die geographische Schwerpunktsetzung wird in Spanien schon seit dem Entstehen der Entwicklungspolitik von historischen, kulturellen, wirtschaftlichen und Handelsinteressen beeinflusst, was den Fokus auf Lateinamerika und die arabischen Länder Nordafrikas erklärt.

Ein weiteres Charakteristikum der geographischen Schwerpunktsetzung ist die Anzahl der Partnerländer, die in der spanischen Entwicklungspolitik traditionellerweise sehr hoch ist. Der Vierjahresplan 2009-2012 hat zwar die Zahl der Prioritätenländer auf 50 reduziert, aber „other DAC members with similar levels of co-operation tend to have fewer partners.“¹⁶² Es wäre wichtig, die Anzahl weiter zu reduzieren, damit es nicht zu einer Fragmentierung der entwicklungspolitischen Tätigkeiten kommt. Um die Effektivität zu erhöhen, muss Spanien seine EZA stärker geographisch konzentrieren und sollte laut DAC zumindest 70% der ODA auf die im Vierjahresplan erwähnten Prioritätenländer verteilen.¹⁶³ Die Schwerpunktländer sollten außerdem so ausgewählt werden, dass Spanien dort aktives „Geberland“ ist, wo es aufgrund von Erfahrung und Fachkenntnissen Vorteile hat.

¹⁶¹ Meyer 2007: 6.

¹⁶² OECD/DAC 2011: 25.

¹⁶³ Vgl. OECD/DAC 2007: 33.

4.1 Auswahl der Partnerländer

Wie Abbildung 11 zeigt, wurden die Schwerpunktländer im Vierjahresplan 2009-2012 in drei Gruppen eingeteilt: *Asociación amplia* (breite Partnerschaft), *Asociación focalizada* (fokussierte Partnerschaft) und *Asociación con países de renta para la consolidación de logros de desarrollo* (Partnerschaft mit *middle income countries* für die Festigung von Entwicklungszielen). Die Zahl der Prioritätenländer der spanischen Entwicklungszusammenarbeit wurde außerdem im Vierjahresplan auf 50 Länder beschränkt. Der Vierjahresplan legt des Weiteren einen stärkeren Fokus auf die Gruppen A und B, die 85% der geographisch zugeordneten, bilateralen ODA erhalten sollen.¹⁶⁴

Abb. 11: Schwerpunktländer nach Einkommensstand laut Vierjahresplan 2009-2012

III Master Plan (2009-2012) / Country groups	Least Developed countries	Other Low Income countries	Lower Middle Income Countries	Upper Middle Income Countries	50 priority partner countries	Spain's % ODA target allocation
A - Broad association	8	1	14		23	67%
B - Focussed association	11		2	1	14	18%
C - Consolidation of development achievements			6	7	13	15%
	19	1	22	8		

Quelle: OECD/DAC (2011): Spain: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2011.

4.1.1 Asociación amplia

Die Prioritätenländer der Gruppe A (breite Partnerschaften) bestehen sowohl aus *least developed countries* (LDCs – „am wenigsten entwickelte Länder“), *low income countries* (LICs – einkommensschwache Länder) als auch aus *lower middle income countries* (LMICs – Länder mit niedrigem-mittlerem Einkommen). Laut dem Vierjahresplan 2009-2012 ist das Ziel der Zusammenarbeit mit den Partnerländern aus dieser Gruppe das Entstehen einer langfristigen Kooperation, die große ODA-Summen und eine Fülle an entwicklungspolitischen Instrumenten mit sich bringt. Das bedeutet also, dass der Großteil der ODA, die geographisch zugeordnet werden kann, in die Partnerländer aus der Gruppe A fließen soll. Der Vierjahresplan schreibt außerdem vor,

¹⁶⁴ Vgl. MAEC 2009c: 193.

dass entwicklungspolitische Aktivitäten in einem Prioritätenland auf maximal drei unterschiedliche Sektoren beschränkt sein müssen.¹⁶⁵

Wie in Abbildung 12 zu sehen ist, besteht die Gruppe der *Asociación amplia* aus 23 Partnerländern und der Fokus liegt hier vor allem auf der Armutsbekämpfung. Der Großteil der ODA-Mittel soll auf diese Gruppe aufgeteilt werden, genauer gesagt zwei Drittel der geographisch zugeordneten ODA.

Abb. 12: Partnerländer der Gruppe A

Lateinamerika	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haiti, Paraguay, Bolivien, Peru, Ecuador, Dominikanische Republik
Nordafrika, Naher – und Mittlerer Osten	Marokko, Mauretanien, Palästina, Westsahara (Sahrauis), Algerien
Afrika südlich der Sahara	Äthiopien, Mali, Mozambique, Senegal, Kap Verde, Niger
Asien und Pazifik	Philippinen, Vietnam

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach MAEC (2009c): Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

4.1.2 Asociación focalizada

Die Gruppe B (fokussierte Partnerschaften) inkludiert Präferenzländer, die für eine langfristige Zusammenarbeit wie in Gruppe A nicht in Frage kommen. Die Kooperation mit diesen Ländern ist wirkungsvoller und erfolgreicher, wenn sich die entwicklungspolitischen Tätigkeiten auf nur einen Sektor beschränken. Viele der Partnerländer sind so genannte fragile Staaten, was bedeutet, dass sie auf Grund von Naturkatastrophen, Konflikten, Kriegen etc. schwache institutionelle Strukturen aufweisen und bestimmte staatliche Aufgaben und Verpflichtungen nicht erfüllen können. Ein Fünftel der geographisch zugeordneten ODA-Mittel ist für diese Gruppe vorgesehen, wodurch Spanien auch den Vorgaben des DAC (einen Fokus auf fragile Staaten zu legen) nachkommt. Bei der Auswahl der Präferenzländer der Gruppe B wird vor allem versucht ein gewisses Maß an Kontinuität beizubehalten, um so an die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren anknüpfen zu können.¹⁶⁶

Wie zuvor schon erwähnt sollen laut dem Vierjahresplan 2009-2012 85% der spanischen (geographisch zugeordneten) bilateralen ODA auf die Partnerländer der Gruppe A und B aufgeteilt werden. Dadurch soll die Effektivität der spanischen EZA

¹⁶⁵ Vgl. MAEC 2009c: 190.

¹⁶⁶ Vgl. MAEC 2009c: 192.

sichergestellt werden und einer möglichen Fragmentierung der entwicklungspolitischen Aktivitäten entgegengewirkt werden.

Abb. 13: Partnerländer der Gruppe B

Lateinamerika	Kolumbien
Mittlerer Osten	Irak, Libanon
Afrika südlich der Sahara	Äquatorialguinea, Sudan, Guinea-Bissau, Gambia, Angola, Demokratische Republik Kongo, Guinea
Asien und Pazifik	Osttimor, Afghanistan, Kambodscha, Bangladesch

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach MAEC (2009c): Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

4.1.3 Asociación con países de renta media

Die Gruppe C (Partnerschaft mit *middle income countries* für die Festigung von Entwicklungszielen) besteht aus Ländern mit mittlerem Einkommen (MICs), die einen höheren „Entwicklungsstand“ haben. Die Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern dieser Gruppe soll nicht mehr als 15% der ODA, die geographisch zugeordnet werden kann, ausmachen. Die entwicklungspolitischen Tätigkeiten müssen fokussiert sein und sich auf einzelne Projekte beschränken, die vor allem die Stärkung der *public policies*, die Förderung der Süd-Süd-Kooperation und die Stärkung der globalen öffentlichen Güter im Partnerland zum Ziel haben. Dies soll nicht mit finanzieller, sondern vor allem mit technischer Hilfe sichergestellt werden.¹⁶⁷

Abb. 14: Partnerländer der Gruppe C

Lateinamerika	Costa Rica, Brasilien, Mexiko, Venezuela, Panama, Argentinien, Uruguay, Kuba
Nordafrika, Naher- und Mittlerer Osten	Syrien, Tunesien, Ägypten, Jordanien
Afrika südlich der Sahara	Namibia

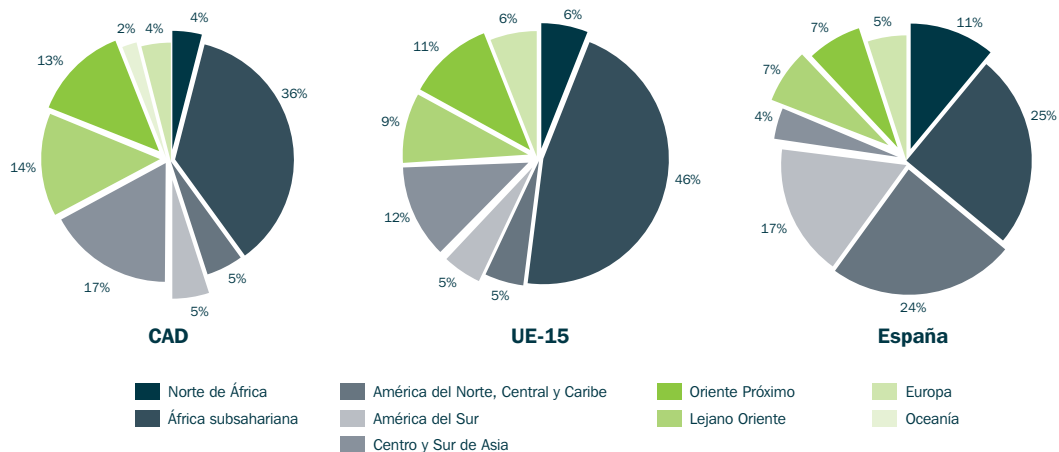
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach MAEC (2009c): Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

¹⁶⁷ Vgl. MAEC 2009c: 193f.

4.2 Schwerpunktregionen und Prioritätenländer

Wie zuvor schon erwähnt und wie wir auch in Abbildung 15 sehen können, unterscheidet sich die Entwicklungspolitik Spaniens grundlegend von der anderer DAC-Mitgliedsstaaten. Der geographische Fokus liegt (schon immer) deutlich auf der Region Iberoamerika, die 2005-2009 im Durchschnitt 41% der spanischen Brutto-ODA, die geographisch zugeordnet werden kann, erhielt. Im Vergleich dazu gingen durchschnittlich nur 10% der ODA der DAC-Mitglieder und der EU-15 an diese Region. Der afrikanische Kontinent war während dieser Zeitspanne das zweitwichtigste Schwerpunktgebiet und erhielt durchschnittlich 36% der spanischen ODA, wobei 11% an den „reicheren“ Norden gingen und 25% an die größtenteils *least developed countries* des Südens. Im Gegensatz dazu flossen durchschnittlich 40% der ODA der DAC-Mitglieder bzw. sogar 52% der ODA der EU-15 an Afrika. Anzumerken ist außerdem, dass Afrika südlich der Sahara den größten ODA-Anteil Spaniens erhielt, wenn Iberoamerika ebenfalls in Regionen aufgeteilt wird (Südamerika und Zentralamerika). Etwa 18% der ODA gingen 2005-2009 an Asien (4% an Zentral- und Südasiens, 7% an den Nahen Osten, 7% an den Fernen Osten) und 5% an Europa.

Abb. 15: Schwerpunktregionen der EZA Spaniens, des DAC und der EU-15 2005-2009



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD actualizados al 22 de diciembre de 2011.

Notas: (a) Porcentajes calculados sobre AOD total bruta localizable (sólo se considera la AOD especificada por área/región geográfica).

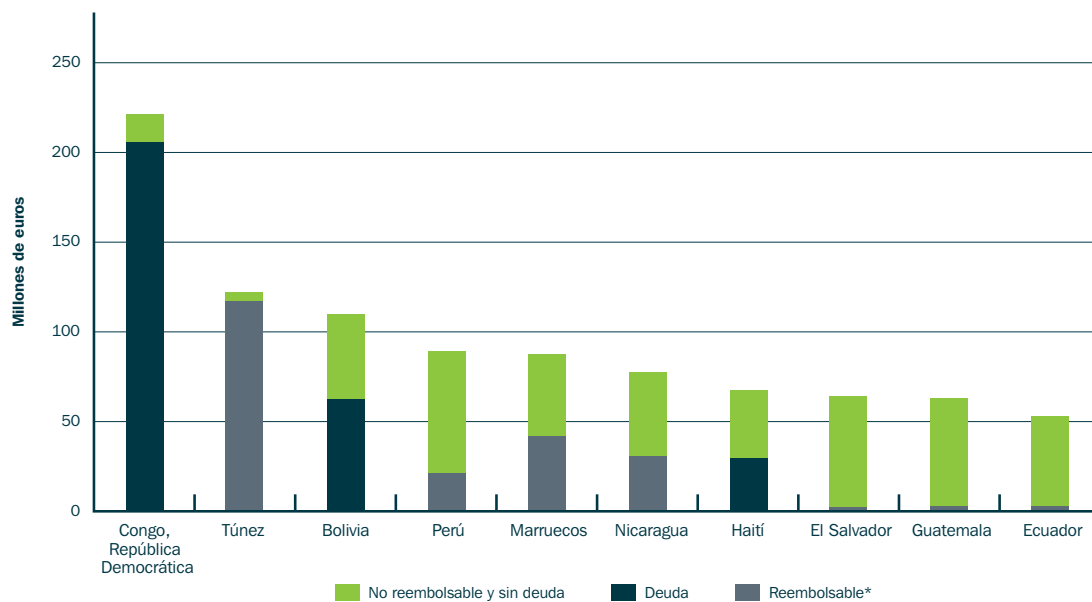
(b) La UE-15 se refiere al conjunto de países de la Unión Europea que pertenecen al CAD: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Quelle: Intermón/Oxfam (2012): La realidad de la ayuda 2011: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis.

Wenn wir nun die Prioritätenländer der spanischen EZA näher betrachten (Abbildung 16), setzt sich der Fokus auf Iberoamerika fort, denn 2010 waren sieben der zehn

„Hauptempfänger“ der bilateralen ODA lateinamerikanische Nationen (Bolivien, Peru, Nicaragua, Haiti, El Salvador, Guatemala und Ecuador). Tunesien und Marokko sind die Prioritätenländer in Nordafrika, während die Demokratische Republik Kongo als einziges Land Afrikas südlich der Sahara aufscheint. Acht der „Topempfängerländer“ gehören der Prioritätengruppe A an, während jeweils ein Land aus der Gruppe B (Kongo) und C (Tunesien) stammt. Erwähnenswert ist außerdem, dass nur zwei der zehn „Hauptempfänger“ *less developed countries* sind, nämlich Haiti und die Demokratische Republik Kongo.¹⁶⁸

Abb. 16: „Hauptempfänger“ der bilateralen ODA Spaniens 2010



Quelle: Intermón/Oxfam (2012): La realidad de la ayuda 2011: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis.

Ziel der spanischen EZA in Bezug auf die Auswahl der Partnerländer ist nun erstens die geographische Schwerpunktsetzung weiter zu fokussieren, indem die Anzahl an Prioritätenländern verringert wird.

„Taking account of the Paris Declaration on aid effectiveness and the EU Code of Conduct on Division of Labour, it will be difficult to justify less than 85 per cent of bilateral ODA going to more than 20–25 countries in total.“¹⁶⁹

Somit ist die Anzahl der Schwerpunktländer, die der Vierjahresplan 2009-2012 schon auf 50 reduziert hat, immer noch um einiges zu hoch. Vor allem wenn wir bedenken, dass die Länder, die tatsächlich ODA-Mittel empfangen noch weit über die tatsächlichen Prioritätenländer hinausgehen. Im Jahr 2010 flossen an 152 Länder ODA-

¹⁶⁸ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 62.

¹⁶⁹ De la Iglesia-Caruncho 2011: 54.

Mittel wovon 102 nicht als Prioritätenländer galten, was bedeutet, dass 27,7% der ODA-Mittel an „andere Länder“ gingen, die keiner Kategorisierung des Vierjahresplans entsprachen. Spanien ist deshalb eines der Mitglieder des DAC, dessen Entwicklungspolitik am wenigsten geographisch fokussiert ist.¹⁷⁰

Zweitens versucht Spanien den Fokus der EZA vermehrt auf *least developed countries* zu legen, wodurch Afrika südlich der Sahara als Schwerpunktregion an Stellenwert gewinnt. Der Vierjahresplan 2009-2012 legt fest, dass bis 2015 mindestens 25% der spanischen ODA an LDCs gehen sollen, zehn neue OTCs sind außerdem in den diversen afrikanischen Ländern in Planung. Das Ziel von 25% wurde schon 2009 erreicht bzw. überschritten, da in diesem Jahr 29% der spanischen ODA in *least developed countries* floss, 2010 waren es schon 33%. Im Vergleich dazu betrug der ODA-Anteil an LDCs im Jahr 2006 nur 12%, was einen enormen Sprung innerhalb weniger Jahre bedeutet. Gleichzeitig reduzierte Spanien den ODA-Anteil an MICs von 68% im Jahr 2006 auf 41% im Jahr 2010.¹⁷¹ Doch auch wenn der ODA-Anteil, der an *middle income countries* geht, von Jahr zu Jahr geringer wird, so ist er immer noch höher als der Anteil für *least developed countries*. Der neue Fokus auf LDCs und somit auf „Afrika“ hat auch insofern Früchte getragen, als 2009 die EZA-Mittel, die an afrikanische Länder flossen, jene nach Lateinamerika überholt haben.¹⁷²

Die Frage ist jedoch, ob es ein Vorteil ist, wenn Spanien nun den geographischen Fokus verändert, da sich dadurch nicht nur die Partnerländer verändern, sondern auch die entwicklungspolitischen Instrumente, Sektoren und Strategien angepasst werden müssen. Sollte Spanien den Fokus auf *middle income countries* und *lower middle income countries* vielleicht beibehalten? Auf der einen Seite rufen sowohl die Vereinten Nationen, das DAC als auch ein Großteil der „Gebernationen“ (mit Instrumenten wie den *Millenium Development Goals* oder *Poverty Reduction Strategy Papers*) nach einem stärkeren Fokus auf Armutsbekämpfung als oberstes Ziel der EZA auf, die mit einer Schwerpunktsetzung auf LDCs einhergeht. Andererseits befinden sich 41% der weltweiten Armut in MICs.¹⁷³ Die Fortschritte und der „Entwicklungsstand“ die in den *middle income countries* erreicht wurden, müssen auch weiterhin unterstützt werden, da

¹⁷⁰ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 61.

¹⁷¹ Vgl. OECD/DAC 2011: 47.

¹⁷² Vgl. OECD/DAC 2011: 26.

¹⁷³ Vgl. Alonso 2007: 157ff.

diese Länder relativ anfällig für Krisen sind und somit jeglicher Erfolg zunichte gemacht werden kann. Abgesehen davon ist die soziale Ungleichheit in MICs oft sehr groß, weshalb die Armutsbekämpfung auch in diesen Staaten ein wichtiges Ziel ist. Und wenn nun auch die Pariser Deklaration und die *Accra Agenda for Action* in Bezug auf eine Spezialisierung der „Gebernationen“ berücksichtigt wird, dann wäre dies ein Grund den Fokus auf LMICs und MICs beizubehalten. Dann sollte der Fokus weiter auf MICs und LMICs gelegt werden, da Spanien über langjährige Erfahrung und Wissen als „Gebernation“ in Lateinamerika und den arabischen Ländern Nordafrikas (größtenteils MICs und LMICs) verfügt.¹⁷⁴ Spanien hat durch die langjährige Kooperation mit diesen Regionen (Lateinamerika und Nordafrika) einen Vorteil gegenüber anderen „Gebernationen“. Es wäre jedoch wichtig, die entwicklungspolitischen Aktivitäten in den MICs auch auf Armutsbekämpfung zu fokussieren um so gezielt soziale Ungleichheiten zu thematisieren.

4.3 Zusammenarbeit mit Lateinamerika

Schon die so genannten „Richtlinien für die Entwicklungszusammenarbeit“ der spanischen Regierung aus dem Jahr 1987 schreiben vor, dass „die historischen und kulturellen Bindungen sowie die besondere Beziehung unseres Landes zu Lateinamerika diese Völker zu den hauptsächlichen Empfängern der spanischen Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit macht.“¹⁷⁵ Und auch das EZA-Gesetz von 1998 legt Lateinamerika als Schwerpunktregion fest: „The new International Development Cooperation Law, agreed in 1998, ring-fenced a minimum of 40 per cent of Spanish aid for Latin America (...).“¹⁷⁶ Der Fokus auf Lateinamerika setzte sich über Jahrzehnte fort, denn Iberoamerika ist auch heute noch eine Schwerpunktregion der spanischen Entwicklungspolitik, wodurch diese sich von der EZA anderer Nationen grundlegend unterscheidet.

Die Zusammenarbeit mit Lateinamerika bildet den Ausgangspunkt für die Entwicklungspolitik Spaniens, da dort während der 1980er Jahre die ersten Schritte in Richtung EZA gemacht wurden. Nachdem die spanischen Kolonien Iberoamerikas unabhängig wurden, setzte sich die Idee eines „hispanischen Universums“ durch, das

¹⁷⁴ Vgl. De la Iglesia-Caruncho 2011: 50f.

¹⁷⁵ OECD 1994: 20 zitiert nach Donner, Nikolaus 1998: i.

¹⁷⁶ Youngs 2001: 120.

Spanien mit allen spanisch-sprechenden Territorien verbinden sollte. Dieses Konzept, das als *hispanidad* bezeichnet wird, führte jedoch nicht zu stärkeren bilateralen Beziehungen zwischen den Staaten, sondern setzte sich eher in literarischer und kultureller Hinsicht durch. Wie in Kapitel 2 schon erwähnt, waren außenpolitische Beziehungen zu Lateinamerika bis zum Übergang Spaniens zu einer Demokratie eher die „Notlösung“, wenn eine Alternative fehlte. Erst nach 1982 wurde der Fokus der Beziehungen weg von Kultur und hin zu Politik gelenkt, vor allem da die lateinamerikanischen Probleme und Themen auf großes Interesse bei der spanischen Bevölkerung stießen. „Throughout the 1980s, Latin American issues (...) consistently made front-page news and merited long articles of commentary and interpretation (...).“¹⁷⁷ Zu dem Interesse der Bevölkerung kamen gleichzeitig noch zwei weitere Faktoren, die einen neuerlichen Einfluss Spaniens in Lateinamerika ermöglichten: das Ausbreiten von Diktaturen in Südamerika und die Krise Zentralamerikas. Während dieser Zeit wurden so genannte „Freundschaftsabkommen“ zwischen Spanien und einigen iberooamerikanischen Staaten beschlossen. Diese Abkommen waren nur gültig, solange in den Ländern, die sie unterzeichneten, Demokratie vorherrschte (Demokratioklausel) und ihr Ziel war die institutionelle, politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Partnerlandes.¹⁷⁸

Es zeigt sich also, dass nicht nur die kulturellen und historischen Beziehungen dazu führten, dass Lateinamerika zur Schwerpunktregion der spanischen Entwicklungspolitik wurde, darüber hinaus förderte auch der Weg von der Diktatur hin zur Demokratie, den einige südamerikanische Staaten mit Spanien teilten, eine engere Zusammenarbeit. Zwei weitere wichtige Gründe für den Fokus auf Iberoamerika waren das Interesse Spaniens an einer Lösung der zentralamerikanischen Krise und die Möglichkeit der Internationalisierung der spanischen Wirtschaft.¹⁷⁹ Während andere Nationen im Laufe der 1990er versuchten ihre EZA weg von Lateinamerika und hin zu den ärmeren Ländern Afrikas und Asiens zu lenken um somit den Fokus stärker auf die Armutsbekämpfung zu legen, wurde Spanien in absoluten Zahlen (nach Deutschland) zum zweitgrößten „Geber“ in Iberoamerika.¹⁸⁰ Doch zusätzlich zum Fokus Spaniens auf Lateinamerika insgesamt wurde von anderen Staaten außerdem kritisiert, dass der

¹⁷⁷ Grugel 1995: 146.

¹⁷⁸ Vgl. Grugel 1995: 148f.

¹⁷⁹ Vgl. Díaz-Rato 2007: 349.

¹⁸⁰ Vgl. Youngs 2001: 121.

spanische Fokus innerhalb der Region auf den südamerikanischen Länder lag. Die restlichen in Iberoamerika tätigen „Gebernationen“ richteten ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten eher an die, im Vergleich zu Südamerika, ärmeren Länder Zentralamerikas. Spanien wurde im Zuge dessen vorgeworfen, die Entwicklungspolitik für seine eigenen außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen zu missbrauchen.

„Other member states were increasingly exasperated at Madrid’s apparently greater concern with shoring up its own commercial and foreign policy interests than with elaborating a more coherent ordering of developmental priorities (...).“¹⁸¹

Im Laufe der 1990er versuchte Spanien die anderen Mitgliedsstaaten der EG davon abzuhalten, sich zu Gunsten afrikanischer und asiatischer Länder aus Lateinamerika zurückzuziehen, was jedoch nicht unbedingt die gewünschte Wirkung hatte. Statt weiterhin ihre Entwicklungspolitik auch an Iberoamerika zu richten, sahen die anderen Mitgliedsstaaten diese Region zunehmend als Aufgabenbereich Spaniens an, da ein Großteil der ODA-Mittel der iberischen Halbinsel an diese Region ging.¹⁸² Noch heute ist Lateinamerika die wichtigste Schwerpunktregion der spanischen EZA, vor allem der entwicklungspolitischen Tätigkeiten der Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden. Der Großteil der entwicklungspolitischen Aktivitäten der dezentralen Akteure findet in den Ländern Iberoamerikas statt. Bei den Autonomen Gemeinschaften geht etwa die Hälfte der ODA an die Region, bei den Gemeinden und Provinzen sind es sogar zwei Drittel.¹⁸³

Der Lateinamerikafokus setzt sich heutzutage fort, denn im Vierjahresplan 2009-2012 werden bei der Einteilung der Partnerländer 19 lateinamerikanische Staaten genannt (von insgesamt 50 Ländern). Prioritätenländer der Gruppe A sind Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haiti, Paraguay, Bolivien, Peru, Ecuador und der Dominikanischen Republik. Dabei handelt es sich um die ärmsten Länder der Region, weshalb eine langjährige Kooperation auf allen Ebenen der EZA sichergestellt werden soll.¹⁸⁴ Kolumbien wird als Präferenzland der Gruppe B festgelegt, die entwicklungspolitischen Aktivitäten sind somit inhaltlich eingegrenzt. Eine Partnerschaft mit *middle income countries* für die Festigung von Entwicklungszielen gibt es zwischen Spanien und Costa Rica, Brasilien, Mexiko, Venezuela, Panama,

¹⁸¹ Youngs 2001: 122.

¹⁸² Vgl. Youngs 2001: 121ff.

¹⁸³ Vgl. Freres 2008: 250.

¹⁸⁴ Vgl. Diaz-Rato 2007: 356.

Argentinien, Uruguay und Kuba. Diese Partnerländer haben einen höheren Einkommensstand, weshalb die entwicklungspolitischen Programme gezielter und vor allem auf die technische Unterstützung reduziert sind.

Während im Durchschnitt 10% der Mittel der anderen DAC-Mitglieder an die Region Iberoamerika gehen, waren es in den Jahren 2005-2009 durchschnittlich 41% der ODA Spaniens. Des weiteren stammen sieben der zehn „Hauptempfängerländer“ spanischer ODA aus Lateinamerika: Bolivien, Peru, Nicaragua, Haiti, El Salvador, Guatemala und Ecuador. Wenn wir nun die „Topempfänger“ von bilateraler ODA ohne Schuldenerlass heranziehen, dann sind sogar neun der zehn Länder, die den Großteil der Mittel erhielten, iberamerikanische Staaten: Haiti, Peru, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Honduras, Kolumbien, Bolivien und Nicaragua.¹⁸⁵

4.4 Zusammenarbeit mit Nordafrika

Das *Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo* legt in Artikel 6 neben Lateinamerika auch die arabischen Länder Nordafrikas (und den Mittleren Osten) als Schwerpunktregionen der Entwicklungszusammenarbeit fest, da Spanien mit diesen Ländern spezielle historische und kulturelle Beziehungen verbindet.¹⁸⁶

Während der Diktatur Francos waren die Beziehungen zu Nordafrika (wie auch die zu Lateinamerika) eher eine Antwort auf die spanische Isolation durch die „westliche Welt“. Erst mit dem Übergang zur Demokratie kam es zu einer intensiveren Kooperation zwischen Spanien und Nordafrika.

„Relations with neighbouring states in north-west Africa became a priority area for Spanish diplomacy during the 1980s when it was thought that the country's historical 'special relationship' with the Arab world might facilitate a more influential role for Spain in the western Mediterranean.“¹⁸⁷

Spanien versuchte in der Folge eine „globale Strategie“ in Hinblick auf die arabischen Länder Nordafrikas anzuwenden. Bis Anfang der 1980er Jahre wurde eine „Politik des Gleichgewichts“ (*equilibrium*) mit Marokko und Algerien betrieben, während der versucht wurde, die Balance zwischen diesen beiden rivalisierenden Staaten sicherzustellen. Die restlichen Länder Nordafrikas erhielten wenig bis gar keine

¹⁸⁵ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 60, 62.

¹⁸⁶ Vgl. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Artikel 6.

¹⁸⁷ Gillespie 1995b: 159.

Beachtung. Ziel der „globalen Strategie“ war, starke bilaterale Beziehungen zu allen Staaten des Maghreb (Marokko, Algerien, Tunesien und Mauretanien) zu führen. Dieses neue Konzept sah auch einen stärkeren Fokus auf Entwicklungszusammenarbeit vor, die nicht nur spanische Exporte fördern, sondern auch zu mehr Stabilität innerhalb der nordafrikanischen Region führen sollte.¹⁸⁸

Die Interessen und Motive für engere Beziehungen zu Nordafrika waren sehr vielschichtig: sie reichten von wirtschaftlichen-, über politische- und territoriale-, hin zu sicherheitspolitischen Interessen. Angeführt wurde die Liste der Interessen von jenen territorialer Natur, nämlich der Verteidigung der (auf nordafrikanischem Boden befindlichen) spanischen Gebiete Ceuta und Melilla, gegenüber Marokko. Auf wirtschaftlicher Seite spielte der Maghreb eine bedeutende Rolle, da die Region ein wichtiger Lieferant für Phosphat und Erdgas war und Spanien von den Fischgründen vor Marokko, Westsahara und Mauretanien abhängig war. Doch das wohl größte Problem, mit dem sich Spanien im Maghreb konfrontiert sah (und immer noch sieht), war der demographische Wandel und die Befürchtung, dass dieser einen eklatanten Anstieg der Auswanderung auf die iberische Halbinsel zur Folge haben könnte. In Bezug auf die politischen Interessen Spaniens galt die Sorge außerdem der politischen Stabilität der Region und dem Konflikt der Sahrauis.¹⁸⁹ All diese Aspekte führten während der 1980er Jahre zu intensiveren bilateralen Beziehung Spaniens mit dem Maghreb, wobei die „globale Strategie“ nicht allzu erfolgreich war, da der Fokus weiterhin vor allem auf Marokko lag: „Of all of Spain’s traditional relationships in the Arab world, none has been so crucial as its ‘fixation’ with neighbouring Morocco.”¹⁹⁰ Diese „Fixierung“ kann aus geschichtlicher Perspektive erklärt werden, da Spanien infolge des Einfalls der „Mauren“ während des Mittelalters Teil von Großmarokko war. Die entwicklungspolitischen Beziehungen zwischen diesen beiden Ländern können somit auf die Beziehung zwischen Zentrum und Peripherie des Mittelalters zurückgeführt werden.

Der Vierjahresplan 2005-2008 legte die gesamte Region Nordafrika als eine Schwerpunktregion der spanischen EZA fest: „the entire region must be considered

¹⁸⁸ Vgl. Núñez Villaverde 2001: 130.

¹⁸⁹ Vgl. Gillespie 1995b: 163ff. und Núñez Villaverde 2001: 130f.

¹⁹⁰ Morán 1980 zitiert nach Gillespie 1995b: 160.

priority: Mauritania, Morocco, Algeria, Tunisia and the Saharan people.¹⁹¹ Auch der Vierjahresplan 2009-2012 nennt bei der geographischen Schwerpunktsetzung einige nordafrikanische Länder. Prioritätenländer mit denen Spanien eine langfristige Zusammenarbeit (Gruppe A) plant sind Marokko, Mauretanien, Westsahara (Sahrauis) und Algerien. Als *middle income countries* fallen Ägypten und Tunesien in die Gruppe C, mit denen Spanien besondere Beziehungen unterhält.

Aufgrund der Nähe zu Marokko war und ist es das wichtigste Prioritätenland der spanischen Entwicklungszusammenarbeit in Nordafrika. Die privilegierte Stellung Marokkos führte auch dazu, dass das Land seit Jahren einer der „Hauptempfänger“ der spanischen ODA ist.¹⁹² Wie Abbildung 16 zeigt, war Marokko 2010 das Land, das den fünfthöchsten Anteil an bilateraler ODA empfing. Eine zweite nordafrikanische Nation scheint in dieser Liste auf und zwar Tunesien, das 2010 den zweithöchsten Anteil der spanischen bilateralen ODA erhielt.

Da jedoch das oberste Ziel der spanischen Entwicklungszusammenarbeit die Bekämpfung der Armut ist, versucht Spanien nun den Fokus auf das einzige *less developed country* der Region zu legen: Mauretanien. Dies gelang auch bis zu einem gewissen Grad, denn zwischen 2004 und 2007 wuchs der Anteil der ODA, den Mauretanien erhielt um 17,4%. Dennoch scheint Mauretanien nicht in der Liste der Topempfängerländer der spanischen Entwicklungspolitik auf, was darauf hindeutet, dass Marokko und auch Tunesien weiterhin von höherer Priorität sind. Doch nicht nur die ODA-Rate Mauretaniens, sondern auch der ODA-Anteil, der an die Sahrauis - die Bewohner der Westsahara – ging, stieg im gleichen Zeitraum an (um 53%).¹⁹³

4.5 Zusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara

In einem Bericht der Vereinten Nationen von 2005, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, stellte der Generalsekretär fest, dass Afrika südlich der Sahara die Region ist, die in der Entwicklungspolitik von höchster Priorität sein sollte. Dies und auch Empfehlungen des DACs, ebenso wie diverse Verpflichtungen der „Gebernationen“ selbst, führten dazu,

¹⁹¹ MAEC 2005b: 77.

¹⁹² Vgl. Mayeur 2007: 383.

¹⁹³ Vgl. Mayeur 2007: 384.

dass Afrika südlich der Sahara zur Prioritätenregion der EZA wurde. Auch in Spanien ist Subsahara-Afrika seit einigen Jahren eine Schwerpunktregion der EZA, da dort der Großteil der *least developed countries* vorzufinden ist. Lange Zeit fielen die entwicklungspolitischen Mittel Spaniens, die nach Afrika südlich der Sahara flossen, sehr gering aus. Die Direktinvestitionen während der Jahre 1993-2007 an die Region erreichten niemals 4%¹⁹⁴ und zwischen 2001 und 2003 machten die ODA-Mittel der AECID nur 35 Millionen Euro aus. Doch nicht nur die ODA-Mittel waren bescheiden, sondern auch die Anzahl an Prioritätenländer der spanischen EZA in dieser Region war relativ gering. Zur Schwerpunktländern wurden Äquatorialguinea und die Staaten der Lusophonie (Angola, Mosambik, Guinea-Bissau, Kap Verde und São Tomé und Príncipe), also Länder und Regionen, mit denen Spanien kulturelle und auch historische Beziehungen verband.¹⁹⁵ Das soll nun geändert werden indem mehr ODA-Mittel in die Region fließen und der geographische Fokus vor allem auf die LDCs gelegt wird. Mit dem Vierjahresplan 2005-2008 setzte ein Wandel in Hinblick auf Afrika südlich der Sahara ein: es kam zu einem quantitativen und qualitativen Sprung der spanischen EZA in dieser Region. Zu diesem Wandel kam es einerseits aufgrund des Wunsches Spaniens seine Entwicklungspolitik an die internationalen Empfehlungen und Richtlinien (DAC Richtlinien, DAC peer reviews etc.) anzupassen. Andererseits begann auch die spanische Bevölkerung die Probleme und Herausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent stärker wahrzunehmen und forderte eine größere Präsenz Spaniens in der Region.¹⁹⁶ Innerhalb weniger Jahre kam es zu einem enormen quantitativen Sprung: 2006 erhielt Subsahara-Afrika erst 18% der bilateralen spanischen ODA, 2009 jedoch schon 27%¹⁹⁷ und wurde so zu einer überaus wichtigen Schwerpunktregion innerhalb der spanischen EZA. Die höhere Präsenz Afrikas südlich der Sahara führte auch dazu, dass während der Jahre 2005-2009 nur drei der insgesamt 50 Länder Subsahara-Afrikas keine spanischen ODA erhielten, was wieder auf eine Fragmentierung der spanischen Entwicklungspolitik schließen lässt. Diese drei Länder sind laut Lombardo und Rodríguez die Seychellen, Mayotte und St. Helena,¹⁹⁸ bedacht werden sollte dabei, dass Mayotte ein Übersee-Département Frankreichs und St. Helena Teil des britischen Überseegebiets (St. Helena, Ascension und Tristan da Cunha) ist. Eine weitere Tatsache deutet darauf hin, dass Afrika südlich der Sahara zu einer Schwerpunktregion der

¹⁹⁴ Vgl. Lombardo/Rodríguez 2012: 18.

¹⁹⁵ Vgl. Martínez/Díaz 2007: 363.

¹⁹⁶ Vgl. Martínez/Díaz 2007: 364.

¹⁹⁷ Vgl. OECD/DAC 2011: 47.

¹⁹⁸ Vgl. Lombardo/Rodríguez 2012: 23.

spanischen EZA wurde und zwar dass der ODA-Anteil für Afrika 2009 erstmals höher war als der an Lateinamerika.

Der Vierjahresplan 2009-2012 nennt als Prioritätenländer der Gruppe A Äthiopien, Mali, Mozambique, Senegal, Kap Verde und Niger. Präferenzländer der Gruppe B sind Äquatorialguinea, Sudan, Guinea-Bissau, Gambia, Angola, die Demokratische Republik Kongo und Guinea. Das einzige Land der Gruppe C mit dem Spanien eine besondere Partnerschaft hat, ist Namibia. Das bedeutet, dass 14 Länder Subsahara-Afrikas im Vierjahresplan 2009-2012 als geographische Schwerpunktländer der spanischen EZA genannt werden, dennoch ist nur ein einziges dieser Länder in der Liste der zehn „Hauptempfänger“ 2010 aufzufinden und zwar die Demokratische Republik Kongo (siehe Abb.16). Das deutet also darauf hin, dass die finanziellen Mittel für Afrika südlich der Sahara zwar einen enormen quantitativen Sprung erfahren haben, die „Topempfängerländer“ sind jedoch weiterhin lateinamerikanische Nationen.

5 Sektoren und Instrumente

Zwei weitere wichtige Aspekte der Entwicklungspolitik sind die inhaltlichen Schwerpunkte und die unterschiedlichen Instrumente auf der Umsetzungsebene.

Wie wir es schon bei den Akteuren und der Auswahl der Prioritätenländer und Schwerpunktregionen gesehen haben, gibt es auch auf inhaltlicher Seite eine Unmenge an Prioritäten, eine Tatsache, die in den DAC *Peer Reviews* kritisiert wird. Es wird zwar versucht die inhaltlichen Schwerpunkte stärker zu fokussieren und die Sektoren zu reduzieren, was Spanien bis jetzt jedoch nicht gelang. Ganz im Gegenteil war die spanische EZA im Jahr 2010 in 173 der 197 vom DAC festgelegten Sektoren tätig.¹⁹⁹

Auf der Umsetzungsebene muss außerdem zwischen den verschiedenen entwicklungspolitischen Instrumenten unterschieden werden. Zuerst können wir zwischen der bilateralen und der multilateralen Zusammenarbeit differenzieren. Innerhalb der bilateralen Kooperation existieren verschiedene entwicklungspolitische Instrumente wie beispielsweise die Programm- und Projekthilfe, Subventionen an DNGOs, technische Hilfe etc. Diese Art der Zusammenarbeit findet zwischen Spanien und einem Partnerland statt. Bei der multilateralen Kooperation handelt es sich um „Hilfeleistungen“ Spaniens an internationale Organisationen wie beispielsweise die UN Organisationen (UNDP, UNIFEM etc.).

Die multilaterale Kooperation nimmt innerhalb der spanischen EZA eine immer wichtigere Rolle ein: „in 2009, it was the 7th largest DAC donor to multilateral agencies' core budgets.“²⁰⁰ 2010 machte die multilaterale „Hilfe“ 55,28% der spanischen Gesamt-ODA aus, also mehr als die Hälfte. 2009 wurde außerdem eine Strategie für multilaterale Kooperation (*Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo*) verfasst.²⁰¹

¹⁹⁹ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 66.

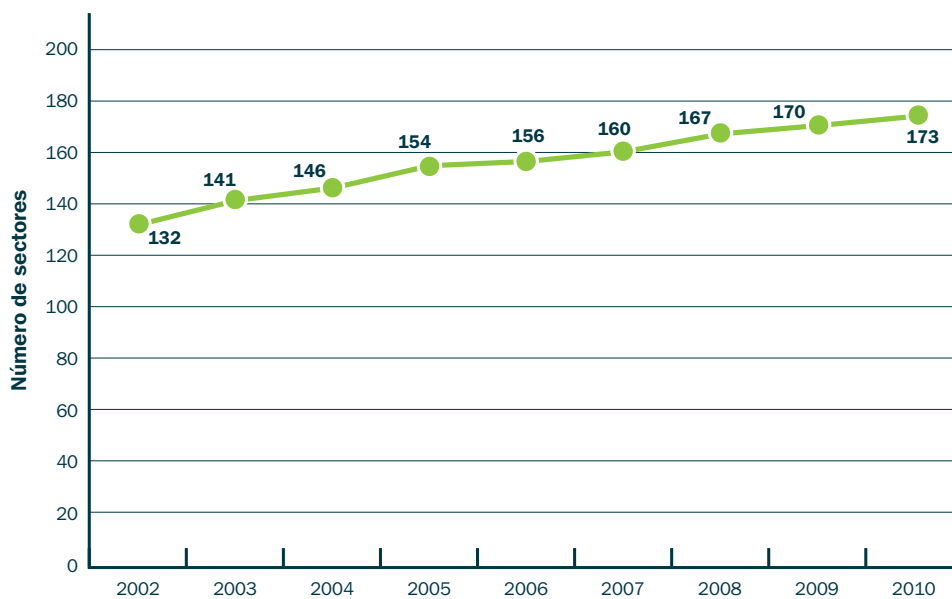
²⁰⁰ OECD/DAC 2011: 48.

²⁰¹ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 71.

5.1 Sektoren

Das „Credo“ der spanischen Entwicklungspolitik – die Fragmentierung – setzt sich auch bei der Auswahl der inhaltlichen Schwerpunkte fort. Thematische Prioritäten gibt es in der spanischen EZA viele, denn obwohl versucht wird die entwicklungspolitischen Aktivitäten stärker zu fokussieren, wächst die Anzahl an Sektoren von Jahr zu Jahr (siehe Abb. 17). War Spanien 2002 noch in 132 Sektoren tätig, so waren es 2010 schon 173, was bedeutet, dass die angestrebte Fokussierung nicht glückte. Ganz im Gegenteil kamen innerhalb von acht Jahren 41 Sektoren dazu. 2010 gab es nur 24 vom DAC festgelegte Sektoren, die nicht Teil der entwicklungspolitischen Tätigkeiten Spaniens waren.²⁰²

Abb. 17: Anzahl an Sektoren in spanischer EZA (2002-2010)



Quelle: Intermón/Oxfam (2012): La realidad de la ayuda 2011: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis.

Bei der inhaltlichen Schwerpunktsetzung müssen wir zwischen fünf horizontalen und zwölf sektoralen Prioritäten unterscheiden. Abgesehen davon gibt es in der spanischen EZA zehn so genannte „Arbeitsprinzipien“ und vier Themengebiete, die besondere Aufmerksamkeit erfahren (Siehe Abb. 18). Wie genau diese Prioritäten, „Arbeitsprinzipien“ und besonderen Themengebiete zusammenwirken wird im Vierjahresplan nicht ersichtlich. „It is, however, unclear how the principles, sectors, and

²⁰² Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 66f.

areas of special attention relate to each other, and how Spain prioritises among them in practice.²⁰³

Abb. 18: Thematische Prioritäten des Vierjahresplanes 2009-2012

“Hardware”	“Software”		
10 Principles	12 sectors	4 areas of special attention	
An approach centred around: 1. Human development and human capacity 2. Rights-based approach 3. Sustainable development 4. Participation 5. Gender equality 6. Learning 7. Development effectiveness 8. Endogenous development, inclusive policies 9. Partnership 10. Improvement of living conditions	1. Democratic governance 2. Rural development and fighting hunger 3. Education 4. Health 5. Water and sanitation 6. Economic growth for poverty reduction 7. Environmental sustainability, climate change and habitat 8. Science, technology, innovation 9. Culture 10. Gender equality 11. Migration 12. Peacebuilding	1. Fight against hunger 2. Environmental protection, natural resources, climate change 3. Gender equality 4. Innovative financing resources for development	
	5 cross-cutting policies		
	1. Social inclusion and fighting poverty 2. Democratic governance and human rights 3. Gender equality 4. Environmental sustainability 5. Cultural dimension/respect for diversity		

Quelle: OECD/DAC (2011): Spain: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2011.

5.1.1 Horizontale Prioritäten

Der Vierjahresplan 2009-2012 legt die Armutsbekämpfung, das Fördern der Menschenrechte und Demokratisierungsprozesse, Gender, Umwelt und den Respekt der kulturellen Vielfalt als horizontale Prioritäten fest. Das bedeutet, dass diese Themen auf allen Ebenen (politisch, institutionell, strategisch und in der Durchführung) und von allen Akteuren in ihren entwicklungspolitischen Aktivitäten bedacht werden müssen.²⁰⁴

In Bezug auf die horizontalen Prioritäten scheint die spanische EZA ihre Schwerpunktsetzung gefunden zu haben, denn auch im vorhergehenden Vierjahresplan wurden diese fünf Themengebiete genannt. Im ersten Vierjahresplan (2001-2004) zählten nur die Armutsbekämpfung, die Gleichstellung der Geschlechter und die Umwelt zu den horizontalen Prioritäten, das Fördern der Menschenrechte und der Demokratisierungsprozesse und der Respekt der kulturellen Vielfalt rückten erst ab 2005 in den Vordergrund.²⁰⁵

²⁰³ OECD/DAC 2011: 27.

²⁰⁴ Vgl. MAEC 2009c: 96f.

²⁰⁵ Vgl. MAEC 2000: 17ff und MAEC 2005b: 8.

Oberstes Ziel der spanischen EZA ist die Armutsbekämpfung und das Erreichen der *Millennium Development Goals*. Um dies zu verdeutlichen wurde 2007 der Staatspakt gegen Armut (*Pacto de Estado contra la Pobreza*) von einer Vielzahl an politischen Gruppen unterschrieben. Darin wurde festgehalten, dass wirtschaftliche Interessen Spaniens die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe nicht beeinflussen dürfen.²⁰⁶

5.1.2 Sektorale Prioritäten

Der Vierjahresplan 2009-2012 legt zwölf Sektoren als thematische Prioritäten fest: Demokratisierung, ländliche Entwicklung und der Kampf gegen Hunger, Bildung, Gesundheit, Wasser und Siedlungshygiene, wirtschaftliches Wachstum für Armutsreduzierung, Umwelt, Klimawandel und Behausung, Wissenschaft/ Technologie und Innovation, Kultur, Gleichstellung der Geschlechter, Migration und *Peacebuilding*.²⁰⁷ Außerdem gibt es noch vier Themengebiete, die besondere Aufmerksamkeit erfahren: Kampf gegen den Hunger, Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen und Klimawandel, Gleichstellung der Geschlechter und innovative Finanzierungsressourcen für Entwicklung (auch in Zusammenarbeit mit den Akteuren des Privatsektors) (siehe Abb.18). Das sind die vier Themenbereiche auf die sich das Staatssekretariat (SECIPI) konzentriert.

Die hohe Priorität von Gender in der spanischen EZA ist in den Planungsinstrumenten deutlich ersichtlich, denn dieses Thema wurde nicht nur als horizontale, sondern auch als sektorale Priorität festgelegt, es ist außerdem ein Themengebiet das besonderer Aufmerksamkeit bedarf und Teil der „Arbeitsprinzipien“. Während der letzten Jahre wurden Instrumente für Gender Mainstreaming erarbeitet und außerdem festgelegt, dass 15% der bilateralen ODA (die thematisch zugeordnet ist) an Programme geht, die die Gleichstellung der Geschlechter und reproduktive Gesundheit zum Thema haben. Alle Projektvorschläge werden einer „Genderprüfung“ unterzogen, die feststellt ob sie zur Gleichstellung der Geschlechter beitragen.²⁰⁸ Gender spielt außerdem bei der multilateralen EZA und der Projektfinanzierung von DNGOs eine wichtige Rolle, denn „Spain has backed this political commitment with significant contributions to NGOs

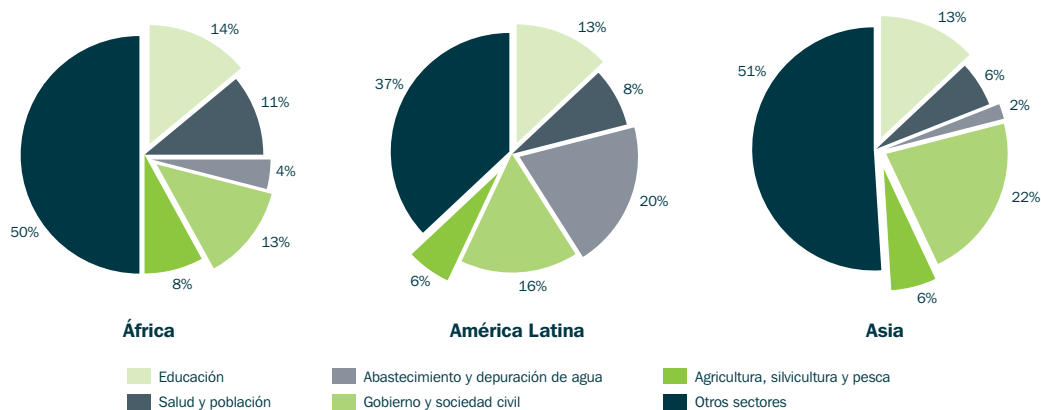
²⁰⁶ Vgl. OECD/DAC 2011: 24.

²⁰⁷ Vgl. MAEC 2009c: 105f.

²⁰⁸ Vgl. OECD/DAC 2011: 51.

and multilateral agencies to support gender.“²⁰⁹ Es zeigt sich jedoch, dass Gender auf der Planungsebene und in der multilateralen EZA einen Schwerpunkt bildet, der auf bilateraler Seite noch nicht umgesetzt werden konnte. 2009 betrug der Anteil der bilateralen ODA Spaniens für genderspezifische Themen nur 5,8%, was bedeutet dass das Ziel von 15% weit verfehlt wurde.²¹⁰

Abb. 19: Einteilung nach Sektoren (bilaterale, thematisch zugeordnete ODA)



Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Notas: (a) Incluye OМУDES. No se incluye a la ayuda no sectorizable (actividades relacionadas con la deuda, ayuda humanitaria, apoyo presupuestario general, costes administrativos y sensibilización sobre los problemas de desarrollo, entre otros).

(b) Incluye infraestructura (transporte, comunicaciones, generación y suministro de energía), servicios económicos (bancarios y financieros), otros servicios e infraestructuras sociales (seguridad social, política de empleo, de vivienda, viviendas de bajo coste, cultura y ocio, capacitación estadística, ayuda multisectorial para servicios sociales básicos, control de estupefacientes y mitigación social de VIH), otros sectores productivos (recursos minerales, construcción, comercio, turismo) y ayuda multisectorial.

Quelle: Intermón/Oxfam (2012): La realidad de la ayuda 2011: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis.

Wie Abbildung 19 zeigt waren 2010 die thematischen Schwerpunkte der spanischen EZA Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung/Wasserreinigung, Governance/ Zivilbevölkerung und Landwirtschaft/ Forstwirtschaft/ Fischerei. Den größten Anteil machten jedoch auf allen Kontinenten andere (nicht zugeordnete) Sektoren aus, was erklärt wie Spanien in 173 Sektoren tätig sein kann, obwohl nur zwölf davon als sektorale Prioritäten im Vierjahresplan genannt werden.

Spanien versucht nun seine entwicklungspolitischen Aktivitäten auch thematisch besser zu konzentrieren, damit sie effektiver sind. „As part of Spain’s efforts to concentrate its aid, the methodology for Country Partnership Frameworks sets out indicative spending targets for each group of Spain’s 50 priority partner countries.“²¹¹ Der thematische Fokus wurde mit dem Vierjahresplan 2009-2012 auf maximal drei Sektoren pro Land

²⁰⁹ OECD/DAC 2011: 28.

²¹⁰ Vgl. OECD/DAC 2011: 51.

²¹¹ OECD/DAC 2011: 50.

festgelegt. Dies wird bei der Einteilung der Prioritätenländer klar ersichtlich, denn es wurden für die Partnerländer der Gruppe A ein Maximum an drei Sektoren und für die Präferenzländer der Gruppe B ein Limit von einem Sektor festgeschrieben. Der thematische Fokus der Gruppe C soll vor allem darauf liegen, *public policies* und die Süd-Süd Kooperation zu fördern, sowie die globalen öffentlichen Güter im Partnerland zu stärken (siehe Kapitel 4.1). Wie Abbildung 17 sehr deutlich zeigt, konnte Spanien die EZA bisher jedoch nicht thematisch fokussieren.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die ODA, die für *Basic Social Services* (BSS) gedacht war, 2010 radikal – um etwa 50% - zurückgegangen ist. Dies macht der positiven Entwicklung der letzten fünf Jahre – die ODA an BSS ist stetig gestiegen – einen Strich durch die Rechnung. 2010 gingen 15% der spanischen (thematisch zugeordneten) ODA an diesen Sektor und somit wurde das im Vierjahresplan 2009-2012 festgelegte Ziel von mindestens 25% an BSS klar verfehlt.²¹² Warum die ODA, die für *Basic Social Services* ausgegeben wurde, innerhalb eines Jahres so stark zurückging, ist nicht klar ersichtlich.

5.2 Instrumente

In Hinblick auf die entwicklungspolitischen Instrumente können zwei Handlungsebenen unterschieden werden und zwar die bilaterale/trilaterale und die multilaterale Ebene.

5.2.1 Multilaterale EZA

Der Anteil der spanischen ODA, der über multilaterale Organisationen und deren Programme abgewickelt wurde, ist in den letzten Jahren stark angestiegen und erreichte seinen Höhepunkt in den Jahren 2007 und 2008, als die multilateralen Beiträge durchschnittlich 59% - mehr als die Hälfte - der Gesamt-ODA betragen. Vor der Legislaturperiode 2004-2008 war Spanien noch eines der Länder, das „relativ“ geringe Beiträge an internationale Organisationen zahlte, doch das änderte sich grundlegend. Zwischen 2004 und 2008 verdreifachte sich die multilaterale ODA von 0,9 Milliarden Euro (2004) auf 2,8 Milliarden Euro (2008) und Spanien wurde zum DAC-Mitglied mit dem siebthöchsten Anteil an multilateraler ODA.²¹³ 2010 wurden 55,28% der Gesamt-

²¹² Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 69f.

²¹³ Vgl. De la Iglesia-Caruncho 2011: 55.

ODA an multilaterale Organisationen gezahlt.²¹⁴ Der Anstieg der Mittel deutet einerseits darauf hin, dass die multilaterale „Hilfe“ und die internationalen Organisationen einen höheren Stellenwert in Spanien eingenommen haben. Andererseits zeugt es auch davon, dass das (bilaterale) institutionelle System der spanischen EZA einige Mängel aufweist, die noch nicht „behoben“ wurden, weshalb ein größerer Anteil der ODA an multilaterale Organisationen fließt. „(...) the Spanish government and the SAS have emphasised multilateral ODA in recent years. It was not only a result of their will to strengthen multilateralism but also a way to avoid the weaknesses of the Spanish bilateral aid system.“²¹⁵

Das Außenministerium (MAEC) und das Wirtschafts- und Finanzministerium (MEH) sind die zwei Ministerien, die für die Vergabe des Großteils der multilateralen ODA zuständig sind, wobei das MEH vor allem für die Zahlungen an die EU und die multilateralen Finanzinstitutionen verantwortlich ist. In geringerem Maße zahlen auch andere Ministerien und die Autonomen Gemeinschaften Beiträge an multilaterale Organisationen: 2010 beteiligten sich zwölf Ministerien und vierzehn Autonome Gemeinschaften an der multilateralen ODA.²¹⁶

Um die multilateralen Mittel stärker zu konzentrieren, beschloss Spanien, dass 80% der multilateralen Beiträge an zehn multilaterale Organisationen gezahlt werden soll - 2009 erhielten diese zehn Organisationen 76%. Die Einrichtungen der EU, die UN Programme, IDA, die regionalen Entwicklungsbanken und der Global Fund erhielten zusammen 87% der spanischen multilateralen Kern-ODA.²¹⁷

Wie Abbildung 20 deutlich zeigt, waren es die Organisationen und Programme der Vereinten Nationen und der Europäischen Union, die in den Jahren 2006 bis 2010 den Großteil der multilateralen Mittel erhielten. Diese Leistungen bestanden sowohl aus Pflichtbeiträgen an EU und UNO, als auch aus freiwilligen Beiträgen. Innerhalb der Organisationen der UNO sind die Hauptempfänger spanischer multilateraler ODA der *International Fund for Agricultural Development* (IFAD), der *United Nations Children's Fund* (UNICEF) und das *United Nations Development Programme* (UNDP).

²¹⁴ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 71.

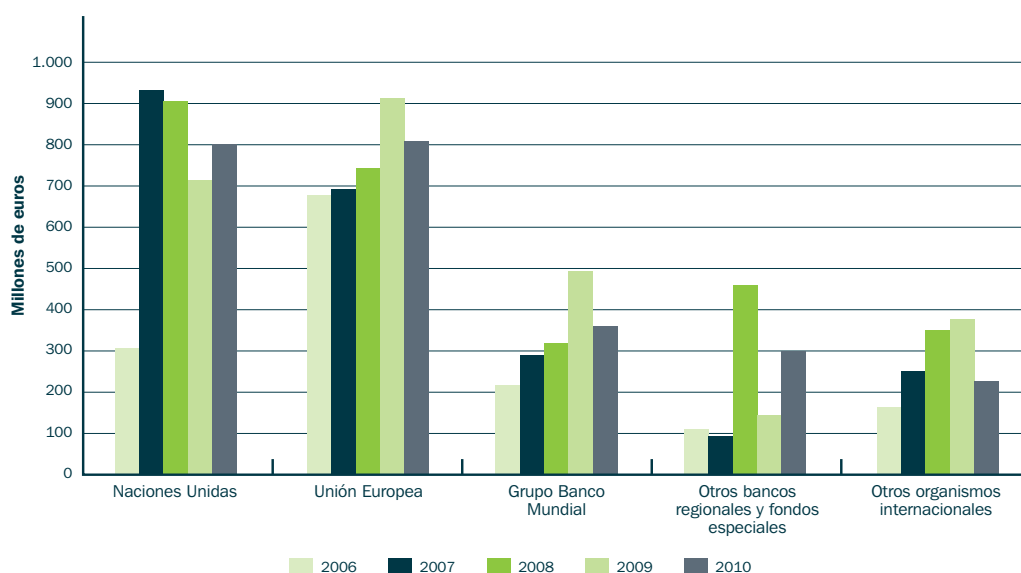
²¹⁵ De la Iglesia-Caruncho 2011: 59.

²¹⁶ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 74f.

²¹⁷ Vgl. OECD/DAC 2011: 48f.

Innerhalb der EU sind vor allem die Zahlungen an den *Europäischen Entwicklungsfond* (EEF) erwähnenswert. Weitaus geringer sind die Beiträge Spaniens an die Weltbank Gruppe und regionale Entwicklungsbanken wie beispielsweise die Afrikanische Entwicklungsbank (ADB) oder die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB).²¹⁸

Abb. 20: Übersicht über die multilateralen und multi-bilateralen Beiträge 2006-2010



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Avance del Seguimiento PACI 2009 y del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
Nota: Incluye aportaciones vía multilateral (u OМУDES) y multilateral.

Quelle: Intermón/Oxfam (2012): La realidad de la ayuda 2011: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis.

Eine Schwäche der multilateralen EZA Spaniens stellen jedoch die multi-bilateralen Beiträge dar. Dabei handelt es sich um multilaterale ODA, die gezielt an bestimmte Programme oder Fonds fließen soll, was zu einer „Bilateralisierung“ der multilateralen EZA führt.²¹⁹ Im Gegensatz dazu wird die (*core*) multilaterale ODA in einen Topf eingezahlt, ohne dass der „Geber“ entscheiden kann wohin die Beiträge gehen bzw. wofür sie ausgegeben werden. „Core multilateral aid which is pooled before being allocated to partner countries also reduces the visibility of a donor’s assistance.“²²⁰ Spanien ist eines der DAC-Mitgliedsländer mit einem sehr hohen Anteil an multi-bilateraler ODA: 2010 machten diese 41% der multilateralen Mittel aus, eine Tatsache, die vom DAC kritisiert wurde. Der Großteil dieser 41% floss an UN Programme und die Weltbank Gruppe.²²¹

²¹⁸ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 72f.

²¹⁹ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 140.

²²⁰ OECD 2010: 11.

²²¹ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 71f.

5.2.2 Bilaterale EZA

Bei der bilateralen Zusammenarbeit handelt es sich um „Entwicklungshilfe“ zwischen Spanien und einem Partnerland. Bilaterale EZA besteht meist aus Projektarbeit und anderen Aktivitäten, die von DNGOs, staatlichen Akteuren oder den Autonomen Gemeinschaften und Provinzen durchgeführt werden.

„In terms of bilateral cooperation, there is a range of possible channels through which aid can be disbursed. Principally these are projects (in which NGO financing is included), programmes or direct budget support.“²²²

Innerhalb der bilateralen EZA Spaniens gibt es auf der Durchführungsebene eine Vielzahl an unterschiedlichen entwicklungspolitischen Instrumenten. Der Vierjahresplan 2009-1012 nennt als Instrumente die *Programme-Based Approaches* (PBAs), delegierte Zusammenarbeit, die trilaterale oder Süd-Süd Kooperation, Projekte, Programme, die technische „Hilfe“, Subventionen an DNGOs, *public private partnerships*, FONPRONDE (bzw. FAD), der Fond für Mikrokredite, der Schuldenerlass und die humanitäre „Hilfe“.²²³ Die spanische bilaterale ODA wird also mit Hilfe vieler unterschiedlicher Instrumente durchgeführt.

Zu den eher „klassischen“ entwicklungspolitischen Instrumenten zählt die **Projekt- und Programmhilfe**, die für die Partnerländer jedoch einen großen administrativen Aufwand darstellt. Deswegen kommt der Budgethilfe eine immer größere Bedeutung zu. „Internationally, the current trend, particularly in highly aid-dependent countries, is towards budget support.“²²⁴ Spanien bezeichnet diese Art der „Entwicklungshilfe“ als neue Instrumente, gemeint sind dabei vor allem die *Programme-Based Approaches* (PBAs). Definiert werden die *Programme-Based Approaches* von der OECD als:

„(...) a way of engaging in development cooperation based on the principles of coordinated support for a locally owned programme of development, such as a national development strategy, a sector programme, a thematic programme or a programme of a specific organisation.“²²⁵

Die PBAs werden in der spanischen EZA in drei Kategorien unterteilt: *General Budget Support* (*apoyo presupuestario general*), *Sectoral Budget Support* (*apoyo*

²²² Meyer 2007: 7.

²²³ Vgl. MAEC 2009c: vi.

²²⁴ Meyer 2007: 7.

²²⁵ Programme based approaches share the following features: (a) leadership by the host country or organisation; (b) a single comprehensive programme and budget framework; (c) a formalised process for donor coordination and harmonisation of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement; (d) efforts to increase the use of local systems for programme design and implementation, financial management, monitoring and evaluation.” OECD 2012: Glossary.

presupuestario sectorial) und *Common Funds (fondos comunes)*. Zusammen machen sie etwa 2,28% der spanischen bilateralen ODA aus, wobei es sich bei 89,3% davon um reine Budgethilfe handelt. Der erste *Programme Based Approach* der spanischen EZA wurde 2005 durchgeführt, fünf Jahre später gab es 33 PBAs.²²⁶ Dies lässt darauf schließen, dass auch in Spanien langsam versucht wird, einen größeren Teil der Entwicklungspolitik über PBAs abzuwickeln, wie es die Pariser Deklaration und die *Accra Agenda for Action* fordern.²²⁷

Ein relativ wichtiges Instrument der bilateralen EZA stellen außerdem die **Subventionen an Nichtregierungsorganisationen** dar. Etwa 21% der bilateralen ODA wird über DNGOs abgewickelt. Vor allem in der EZA der Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden spielen DNGOs eine bedeutende Rolle. Diese führen ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten zum Großteil über Subventionen an DNGOs durch.²²⁸ Es gibt es zwei unterschiedliche Arten der staatlichen Finanzierung: Projekte und Partnerschaftsabkommen (siehe Kapitel 3.3.1). 2010 wurden 83,03% der bilateralen ODA, die an DNGOs floss, für Projekte und Programme ausgegeben, 9,73% gingen an die humanitäre Hilfe und 6,65% flossen in Bildungskampagnen in Spanien. Der Großteil der Subventionen (94,4%) ging an spanische Nichtregierungsorganisationen, 4% wurde auf internationale NGOs aufgeteilt und nur 1,6% floss an DNGOs des Partnerlandes.²²⁹

Ein weiteres Element der spanischen EZA bzw. der Entwicklungspolitik allgemein, ist die **humanitäre „Hilfe“**. Diese hat in den letzten Jahren einen deutlich höheren Stellenwert in der spanischen Entwicklungszusammenarbeit eingenommen. „Humanitarian Aid has long been an orphan of Spanish Cooperation.“²³⁰ Während der letzten fünf Jahre kam es jedoch zu einigen Neuerungen: es wurde eine eigene, semi-autonome Abteilung für humanitäre „Hilfe“ innerhalb der AECID eingerichtet, das *Oficina de Ayuda Humanitaria* und eine eigene Strategie entwickelt, das *Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria*.²³¹

²²⁶ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 77.

²²⁷ Vgl. De la Iglesia-Caruncho 2011: 61.

²²⁸ Vgl. Martínez/Sanahuja 2009: 90, 105f.

²²⁹ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 102f.

²³⁰ Meyer 2007: 22.

²³¹ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 92.

In finanzieller Hinsicht stiegen die Mittel für die humanitäre „Hilfe“ Spaniens bis 2009 stetig und betrugen 2009 398,2 Millionen US-Dollar, was den sechsthöchsten Betrag innerhalb der DAC-Mitgliedsstaaten darstellte.²³² 2010 gingen die Ausgaben für humanitäre Zwecke jedoch drastisch zurück – genauer gesagt um 23% - und stellten somit etwa 8% der spanischen Gesamt-ODA dar. Diese Tatsache kann auf die Wirtschaftskrise und den Rückgang der gesamten spanischen ODA zurückgeführt werden.²³³

Der Großteil der humanitären „Hilfe“ wird von der Zentralverwaltung abgewickelt, wobei vor allem das Außenministerium und die AECID eine große Rolle spielen. Weitere staatliche Akteure der humanitären „Hilfe“ sind das Wirtschafts- und Finanzministerium, das Verteidigungsministerium, das Ministerium für Industrie, Tourismus und Handel, die Autonomen Gemeinschaften und Provinzen. Im Jahr 2010 flossen 70% der humanitären Mittel an diverse Organisationen und Programme der Vereinten Nationen (WFP, UNDP, UNHCR, UNICEF, FAO), im Gegensatz dazu erhielten DNGOs und nationale Einrichtungen nur 8%.²³⁴

Ein großes Problem innerhalb der bilateralen EZA Spaniens stellt der relativ hohe Anteil an *tied aid* (gebundene „Hilfe“) dar.

„A further concern is the tying of aid – meaning the obligation to buy Spanish products or services with this money – which is still an important part of Spanish development cooperation.“²³⁵

Vor allem die FAD Kredite, die bis vor kurzem ein wichtiges Instrument der Entwicklungspolitik darstellten, waren an den Erwerb von spanischen Gütern und Dienstleistungen gebunden (siehe mehr dazu Kapitel 2.2.1 und 3.1.2.3). Mit der Reform des FAD - der Unterteilung der Kredite in FIEM und FONPRONDE - sollte jedoch auch der Anteil an *tied aid* weiter zurückgehen. Im Jahr 2009 waren 75% der spanischen ODA komplett *untied* – und somit an keine Gegenleistungen gebunden - bis 2015 soll dies bei der gesamten bilaterale „Entwicklungshilfe“ der Fall sein. Wichtig wäre jedoch, dass auch die Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden ihre EZA nicht mehr an den Erwerb spanischer Güter und Dienstleistungen binden, was bis dato noch

²³² Vgl. OECD/DAC 2011: 82.

²³³ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 92.

²³⁴ Vgl. Intermón/Oxfam 2012: 94ff.

²³⁵ Meyer 2007: 6.

nicht passiert ist.²³⁶ Fakt ist außerdem, dass immer noch ein relativ hoher Teil der spanischen ODA, die an LLCs geht, *tied* ist.

„Spain is the poorest DAC performer when it comes to untying its aid to LDCs and non-LDC highly-indebted poor countries (...). It untied only 77% of its aid to those countries in 2009, compared to the DAC average of 94%.“²³⁷

Um die Entwicklungszusammenarbeit effektiver zu gestalten sollte Spanien also vermehrt auf neue Instrumente wie die *Programme-Based Approaches* setzen und die entwicklungspolitischen Mittel, die mittels Projekt- und Programmhilfe abgewickelt werden, reduzieren. Außerdem sollte das Problem der *tied aid* endgültig aus der Welt geschaffen werden, indem Spanien seine ODA nicht mehr an den Erwerb von spanischen Gütern und Dienstleistungen bindet.

²³⁶ Vgl. OECD/DAC 2011: 73.

²³⁷ OECD/DAC 2011: 73f.

6 Conclusio

Im Rahmen dieser Arbeit hat sich gezeigt, dass auf Grund der Diktatur Francos ein institutioneller und gesetzlicher Rahmen für die Entwicklungspolitik Spaniens erst sehr spät aufgebaut werden konnte. Bis Ende der 1970er Jahre war Spanien selbst Empfänger von „Entwicklungshilfe“. Es gab zwar während des *Franquismus* einige entwicklungspolitische Vorläufer, die vor allem auf den Einsatz von DNGOs zurückzuführen sind, diese können jedoch nicht als Entwicklungszusammenarbeit im heutigen Sinne verstanden werden.

Mit dem Übergang zur Demokratie wurde innerhalb kürzester Zeit ein „Entwicklungshilfeprogramm“ geschaffen, eine Tatsache, die viele der noch heute vorherrschenden Probleme erklärt. Innerhalb weniger Jahre wurden die Aufgabenbereiche der Ministerien beschlossen, Organisationen und Agenturen geschaffen, die für die Durchführung der entwicklungspolitischen Aktivitäten zuständig sind, inhaltliche und geographische Schwerpunkte festgelegt und Instrumente für die Umsetzung geschaffen. Dieser Zeitdruck führte zu einer Fragmentierung der spanischen EZA auf allen Ebenen.

In institutioneller Hinsicht prägt eine Vielzahl an Akteuren das spanische „Entwicklungshilfeprogramm“. Abgesehen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, der AECID und den Akteuren des Privatsektors sind beinahe alle Ministerien, Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden an der EZA beteiligt. Ihre Aufgabenbereiche sind oft nicht klar voneinander getrennt, was einen hohen administrativen Aufwand zur Folge hat und die Koordination untereinander zu einer Herausforderung macht.

Eine Besonderheit der spanischen EZA stellt außerdem die Rolle der Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden dar. Diese beteiligen sich aktiv an der Entwicklungspolitik und tragen auch einen bedeutenden Anteil zur spanischen ODA bei. Die Teilhabe der Autonomen Gemeinschaften und Gemeinden an der spanischen EZA führt einerseits zu einer Vielfalt der entwicklungspolitischen Aktivitäten, trägt andererseits jedoch noch zusätzlich zur Fragmentierung des Programms bei. Martínez und Sanahuja sehen in der dezentralen EZA sowohl die Stärke, als auch die größte

Schwäche des spanischen „Entwicklungshilfeprogramms“.²³⁸ Einer der bedeutendsten Vorteile der dezentralen EZA ist ihre Nähe zur Zivilbevölkerung, die entwicklungspolitische Aktivitäten aktiv mitgestaltet.

„(...) the most definitive trait of Decentralised development cooperation and the one that has represented a strong point for its growth, is the fundamental role that civil society has in demanding, defining, and even managing this cooperation, due to its proximity to these local administrations.“²³⁹

Es konnten im Laufe dieser Arbeit jedoch auch einige Defizite der dezentralen EZA festgestellt werden. Die größte Herausforderung stellt mit Sicherheit die Koordination zwischen allen entwicklungspolitischen Akteuren dar. Wenn diese gewährleistet ist und die dezentrale Entwicklungspolitik nicht von außenpolitischen Interessen geleitet wird, dann führt sie zu mehr Vielfältigkeit und Abwechslung in der spanischen Entwicklungszusammenarbeit.

In Bezug auf die geographische Schwerpunktsetzung kann eine hohe Anzahl an Prioritätenländern festgestellt werden. Ein zu großer Anteil an spanischer ODA fließt an Länder, die laut Vierjahresplan 2009-2012 keine Prioritätenländer darstellen. Der Versuch die entwicklungspolitischen Aktivitäten geographisch besser zu konzentrieren, war bis dato erfolglos. Des Weiteren kann eine Fokussierung auf *middle income countries* ausgemacht werden, was darauf zurückgeführt werden kann, dass Lateinamerika und Nordafrika seit Entstehen des spanischen „Entwicklungshilfeprogramms“ zu dessen Schwerpunktregionen zählen. Die anderen DAC-Mitgliedsländer legen im Gegensatz dazu *least developed countries* (und somit Afrika südlich der Sahara) als geographische Prioritätenländer fest. In den Publikationen des MAEC und der AECID wird der Fokus auf Lateinamerika und Nordafrika vor allem auf die historischen Beziehungen Spaniens mit - und die langjährige Erfahrung als „Gebernation“ in - diesen Regionen zurückgeführt.

Hinsichtlich der inhaltlichen Schwerpunkte konnte im Zuge dieser Arbeit eine Vielzahl an Sektoren festgestellt werden, in denen die spanischen entwicklungspolitischen Akteure tätig sind. Trotz des Versuches der thematischen Fokussierung nahmen die Sektoren in den letzten Jahren stetig zu.

²³⁸ Vgl Martínez/Sanahuja 2010: 1.

²³⁹ Foroaod/Fride o.J.: 6.

Will man sich nun die Entwicklungspolitik Spaniens bildlich vorstellen, dann würde sie so aussehen: Die spanische EZA besteht aus einer Vielzahl an Akteuren, die in einer großen Anzahl an Ländern und in jedem dieser Partnerländer in vielen verschiedenen Sektoren tätig sind.

Im Zuge dieser Arbeit hat sich herausgestellt, dass im spanischen „Entwicklungshilfeprogramm“ einige Probleme beziehungsweise Herausforderungen (*tied aid*, fehlende Koordination, Fragmentierung, unklare Aufgabenaufteilung etc.) existieren. 2004 wurde eine institutionelle Reform initiiert, deren Ziel war, die Rolle der AECID zu stärken und die Arbeitsbereiche bzw. Verantwortlichkeiten der verschiedenen Ministerien und Einrichtungen klarer abzugrenzen. Diese institutionelle Reform stellt zumindest einen Anfang dar, doch es sollte (nach Meinung der Autorin) ein weitgehender Reformprozess eingeleitet werden, mit dessen Hilfe auch die Inhalte der spanischen EZA überarbeitet werden und die geographische Schwerpunktsetzung überdacht wird.

7 Quellenverzeichnis

7.1 Bücher und Sammelbände

Aguirre, Mariano; Rey, Francisco (2001): „Development Co-operation and Humanitarian Action in Spanish Foreign Policy.“ In: Gillespie, Richard; Youngs, Richard (Hrsg.): Spain: The European and International Challenges. London, Portland: Frank Class Publishers, S. 190-209.

Alonso, José Antonio (2007): „¿Es necesario ayudar a los Países de Renta Media?“ In: Iglesia-Caruncho, Manuel (Hrsg.): Avances y retos de la cooperación española: Reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina, S. 157-169.

Alvar Ezquerro, Jaime Hrsg. (2001): Diccionario de historia de España. Madrid: Ed. Istmo.

Bajo Álvarez, Fe (2002): Historia de España. 3. Aufl., Alcobendas (Madrid): Soc. General Española de Librería.

Barbé, Esther (1995): „European political cooperation: The upgrading of Spanish foreign policy“. In: Gillespie, Richard; Rodrigo, Fernando; Story, Jonathan (Hrsg.): Democratic Spain: reshaping external relations in a changing world. New York: Routledge, S. 106-122.

Barceló, Pedro A. (2004): Kleine Geschichte Spaniens. Aktualisierte Ausgabe, Hrsg. von Peer Schmidt, Stuttgart: Reclam.

Bernecker, Walther L. Hrsg. (2008): Spanien heute: Politik – Wirtschaft – Kultur. 5. überarbeitete Aufl., Frankfurt am Main: Vervuert.

Bernecker, Walther L. (2010): Geschichte Spaniens im 20. Jahrhundert. München: Verlag C.H.Beck oHG.

Bernecker, Walther L.; Dirscherl, Klaus Hrsg. (2004): Spanien heute: Politik – Wirtschaft – Kultur. 4. Aufl., Frankfurt am Main: Vervuert Verlag.

Bernecker, Walther L.; Fuchs, Hans-Jürgen; Hofmann, Bert [u.a.] (1990): Spanien – Lexikon: Wirtschaft, Politik, Kultur, Gesellschaft. München: Verlag C.H. Beck.

Bernecker, Walther L.; Pietschmann, Horst (1997): Geschichte Spaniens: Von der frühen Neuzeit bis zur Gegenwart. 2. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer.

De Castro Ruano, José Luis; Ugalde Zubiri, Alexander (2004): La Acción Exterior del País Vasco (1980-2003). Bilbao: Instituto Vasco de Administración.

Díaz, Abraham Leonardo (2008): La Cooperación Oficial Descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas. Madrid: Editorial Catarata.

Díaz-Rato, Aurora (2007): „La Cooperación española en América Latina.“ In: Iglesia-Caruncho, Manuel (Hrsg.): Avances y retos de la cooperación española: Reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina, S. 349-362.

Donner, Nikolaus (1998): Institutionen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in Spanien und Österreich: Ein Vergleich der Organisation und des Managements. Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien.

Estébanez, Pilar (2005): „Las Organizaciones No Gubernamentales“ In: Estébanez, Pilar et al. (Hrsg.): Medicina Humanitaria. Madrid: Díaz de Santos.

Farrell, Mary (2001): Spain in the EU: the road to economic convergence. Basingstoke [u.a.]: Palgrave.

García, Caterina (1995): „The autonomous communities and external relations“. In: Gillespie, Richard; Rodrigo, Fernando; Story, Jonathan (Hrsg.): Democratic Spain: reshaping external relations in a changing world. New York: Routledge, S. 123-140.

Gillespie, Richard (1995a): „Perspectives on the reshaping of external relations.“ In: Gillespie, Richard; Rodrigo, Fernando; Story, Jonathan (Hrsg.): Democratic Spain: reshaping external relations in a changing world. New York: Routledge, S. 196-201.

Gillespie, Richard (1995b): „Spain and the Maghreb: Towards a regional policy?“ In: Gillespie, Richard; Rodrigo, Fernando; Story, Jonathan (Hrsg.): Democratic Spain: reshaping external relations in a changing world. New York: Routledge, S. 159-177.

Gillespie, Richard; Youngs, Richard (2001): „Spain’s International Challenges at the Turn of the Century.“ In: Gillespie, Richard; Youngs, Richard (Hrsg.): Spain The European and International Challenges. London, Portland: Frank Cass Publishers, S. 1-13.

Gómez Gil, Carlos (2005): Las ONG en España: De la Apariencia a la Realidad. Madrid: Catarata.

Grugel, Jean (1995): „Spain and Latin America.“ In: Gillespie, Richard; Rodrigo, Fernando; Story, Jonathan (Hrsg.): Democratic Spain: reshaping external relations in a changing world. New York: Routledge, S. 141-158.

López-Zuriaga, Consuelo (2005): „El sistema español de cooperación al desarrollo: Balance y futuro (1).“ In: Estébanez, Pilar et al. (Hrsg.): Medicina Humanitaria. Madrid: Díaz de Santos, S. 109-124.

Martínez, Ricardo; Díaz, Cristina (2007): „La Cooperación española en África subsahariana“. In: Iglesia-Caruncho, Manuel (Hrsg.): Avances y retos de la cooperación española: Reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina, S. 363-378.

Mayeur, Carolina (2007): „Nuestros Vecinos del Magreb“. In: Iglesia-Caruncho, Manuel (Hrsg.): Avances y retos de la cooperación española: Reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina, S. 379-393.

Medina, José María (2007): „Avances y Retos de las ONGD.“ In: Iglesia-Caruncho, Manuel (Hrsg.): Avances y retos de la cooperación española: Reflexiones para una

década. Madrid: Fundación Carolina, S. 405-414.

Nohlen, Dieter; Hildenbrand, Andreas (2005): Spanien: Wirtschaft – Gesellschaft – Politik. Ein Studienbuch. 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Núñez Villaverde, Jesús A. (2001): „The Mediterranean: A Firm Priority of Spanish Foreign Policy?“. In: Gillespie, Richard; Youngs, Richard (Hrsg.): Spain: The European and International Challenges. London, Portland: Frank Class Publishers, S. 129-147.

Pollack, Benny (1987): The paradox of Spanish foreign policy: Spain's international relations from Franco to democracy. London: Pinter, 1987.

Rey, Francisco (2007): „Acción Humanitaria: Hacia la Clarificación de un Instrumento de Cooperación Polémico.“ In: Iglesia-Caruncho, Manuel (Hrsg.): Avances y retos de la cooperación española: Reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina, S. 325-336.

Robles, Gonzalo (2007): „La Cooperación Española al Desarrollo.“ In: Iglesia-Caruncho, Manuel (Hrsg.): Avances y retos de la cooperación española: Reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina, S. 73-82.

Romero, Luz (2007): „La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales.“ In: Iglesia-Caruncho, Manuel (Hrsg.): Avances y retos de la cooperación española: Reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina, S. 431-442.

Schleicher, Korbinian (2010): Polska Pomoc / Polish Aid Polen als Mitglied der EU-Gebergemeinschaft. Motive und Hintergründe polnischer Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit in den Jahren 2004-2010. Diplomarbeit, Universität Wien.

Tovias, Alfred (1995): „Spain in the European Community.“ In: Gillespie, Richard; Rodrigo, Fernando; Story, Jonathan (Hrsg.): Democratic Spain: reshaping external relations in a changing world. New York: Routledge, S. 88-105.

Unceta, Koldo (2007): „El Nuevo Papel de la Universidad.“ In: Iglesia-Caruncho, Manuel (Hrsg.): Avances y retos de la cooperación española: Reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina, S. 443-454.

Youngs, Richard (2001): „Spain, Latin America and Europe: The Complex Interaction of Regionalism and Cultural Identification.“ In: Gillespie, Richard; Youngs, Richard (Hrsg.): Spain: The European and International Challenges. London, Portland: Frank Class Publishers, S. 107-128.

Zurita, Antonio (2007): „La Cooperación Autonómica.“ In: Iglesia-Caruncho, Manuel (Hrsg.): Avances y retos de la cooperación española: Reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina, S. 415-430.

7.2 Artikel, Policy Papers, Vierjahrespläne

AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

(2011): Descentralización y Gobernabilidad Local en la cooperación española para el desarrollo. Madrid: AECID.

[http://www.aecid.es/galerias/descargas/publicaciones/Folleto_Gobernabilid_AFT_PALAS.pdf;
Zugriff: 15.09.2011]

Alonso, José Antonio (1992): La cooperación oficial al desarrollo en España: balance de una década. In: Anuario Internacional CIDOB, Nr. 1, S. 69-82.

[<http://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/viewFile/33375/251655>; Zugriff:
30.11.2011]

Alonso, José Antonio (2005): Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones. In: Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Nr. 72, S. 17-39.

[<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1448911>; Zugriff: 15.10.2011]

Alonso, José Antonio; Aguirre, Pablo; Santander, Guillermo (2011): La cooperación triangular española en América Latina: Un análisis de dos experiencias de interés. Fundación Carolina/CeALCI, Documento de Trabajo, Nr. 51.

[<http://www.fundacioncarolina.es/es-publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT51.pdf>; Zugriff: 15.10.2011]

Colino, César (2007): La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española. Opex/Fundación Alternativas, Documento de Trabajo, Nr. 10.

[<http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/la-accion-internacional-de-las-comunidades-autonomas-y-su-participacion-en-la-politica-exterior-espanola>; Zugriff: 16.09.2011]

CONGDE – La Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (2007a): La calidad en las ONGD: Situación actual y retos. Madrid: CONGDE.

[[http://www.congde.org/ant/I%20Encuentro%20\(%20publicacion\)/Calidad.pdf](http://www.congde.org/ant/I%20Encuentro%20(%20publicacion)/Calidad.pdf); Zugriff: 10.09.2011]

CONGDE – La Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (2007b): La transparencia y rendición de cuentas en las ONGD. Madrid: CONGDE.

[[http://www.congde.org/ant/I%20Encuentro%20\(%20publicacion\)/Transparencia.pdf](http://www.congde.org/ant/I%20Encuentro%20(%20publicacion)/Transparencia.pdf); Zugriff: 10.09.2011]

De la Iglesia-Caruncho, Manuel (2011): The Politics and Policy of Aid in Spain. In: IDS Research Report, Vol. 2011, Nr. 65.

[<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/RR65.pdf>; Zugriff: 30.08.2011]

Del Huerto Romero, María (2004): Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.

[http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-32_2.pdf; Zugriff: 16.09.2011]

FEMP – Federación Española de Municipios y Provincias (2006): La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales. Informe 2005. Madrid: FEMP.

[www.femp.es; Zugriff: 10.09.2011]

FEMP – Federación Española de Municipios y Provincias (2011): La Cooperación para el Desarrollo de los Gobiernos Locales. Informe 2010. Madrid: FEMP.

[<http://cooperacion.femp.es/index.php/documentacion>; Zugriff: 20.04.2012]

Foroood/ Fride (o.J.): Decentralised Development Cooperation in Spain. FRIDE,

Background Document.

[http://www.fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada_Backgrounder_EN.pdf; Zugriff: 10.09.2011]

Freres, Christian (2008): Spanish decentralised cooperation with latin america.

Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

[<http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-236.pdf>; Zugriff: 06.03.2012]

Galy, Michel; Pastor, Gonzalo; Pujol, Thierry (1993): Spain. Converging with the European Community. Occasional Paper. Washington, DC: International Monetary Fund.

González Martín, Miguel (2008): What the aid effectiveness agenda has to say about decentralised aid: Some reflections from a „provincial“ Development NGO. FRIDE, Comment.

[<http://www.fride.org/publication/469/the-aid-effectiveness-agenda-and-decentralised-cooperation>; Zugriff: 06.06.2011]

Hidalgo, Silvia; Espada, Fernando (2004): Hacia una nueva cooperación española. : FRIDE, Informe, Nr. 2.

[<http://www.fride.org/publicacion/423/hacia-una-nueva-cooperacion-espanola>; Zugriff: 06.06.2011]

Intermón/Oxfam (2010): La realidad de la ayuda 2009: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis. Intermón Oxfam editorial.

[http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/100302_realidad.pdf.pdf; Zugriff: 16.08.2011]

Intermón/Oxfam (2012): La realidad de la ayuda 2011: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis. Intermón Oxfam editorial.

[http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/Realidad_de_la_ayuda_2011.pdf; Zugriff: 20.05.2012]

Lombardo, Miguel A.; Rodríguez, Erika M. (2012): La política española de cooperación al desarrollo hacia África. Recomendaciones para afrontar los retos

pendientes. Opex, Documento de Trabajo, Nr. 68.

[http://www.africafundacion.org/IMG/pdf/F_Alternativas_La_politica_espanola_de_cooperacion_al.pdf; Zugriff: 15.05.2012]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (1998): Metodología de evaluación de la cooperación española. Madrid: Ministerio de Asuntas Exteriores.

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2000): Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004. Madrid: Ministerio de Asuntas Exteriores.

[http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director2001-2004.pdf; Zugriff: 12.09.2011]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperacion (2001): Normas de cooperación Española para el Desarrollo. Madrid: Ministerio de Asuntas Exteriores.

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2005a): Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Madrid: Ministerio de Asuntas Exteriores.

[http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director0508_Esp.pdf; Zugriff: 05.04.2011]

MAEC – Ministry of Foreign Affairs and Cooperation (2005b): The Master Plan for Spanish Cooperation 2005-2008. Madrid: Ministerio de Asuntas Exteriores.

[http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director0508_Ing.pdf; Zugriff: 05.04.2011]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009a): Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo. Madrid: Ministerio de Asuntas Exteriores.

[http://www.aecid.es/galerias/programas/Vita/descargas/ESTRATEGIA_MULTILATERAL.pdf; Zugriff: 03.08.2011]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009b): Plan Anual de Cooperación Internacional 2009. Madrid: Ministerio de Asuntas Exteriores.

[<http://www.aecid.es/galerias/programas/Vita/descargas/PACI2009.pdf>; Zugriff: 01.07.2011]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009c): Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
[http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf; Zugriff: 15.04.2011]

MAEC – Ministry of Foreign Affairs and Cooperation (2009d): The Master Plan of the Spanish Cooperation 2009-2012: Main Guidelines. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
[http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/lineasmaestras09-12_En.pdf; Zugriff: 14.04.2011]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2010): Plan Anual de Cooperación Internacional 2010. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
[http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/PACI/PACI_2010.pdf; Zugriff: 16.07.2011]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2011a): Plan Anual de Cooperación Internacional 2011. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
[<http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/PACI/2011PACI.pdf>; Zugriff: 30.01.2012]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2011b): Seguimiento del PACI 2010. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
[<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/111129%20Seg%20PACI%202010%20-%20Final.pdf>; Zugriff: 30.01.2012]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/ Consejo de Cooperación al Desarrollo (2008): Documento de Consideraciones sobre los Órganos Consultivos y de Coordinación de la Cooperación Española. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
[http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/CCD_%20CONS%20ORG%20CONS%20Y%20COORD.pdf; Zugriff: 12.01.2012]

Mainardi, Stefano (1992): Spaniens Entwicklungspolitik. In: Entwicklung und Zusammenarbeit, Vol. 33, Nr. 11, S. 17-19.

Manrique, Manuel (2011a): España y el futuro de la cooperación internacional ¿Hacia la verdadera eficacia del desarrollo? FRIDE, Policy Brief, Nr. 52.

[<http://www.fride.org/publication/894/spain-and-the-future-of-international-cooperation.-towards-real-development-effectiveness?>; Zugriff: 01.12.2011]

Manrique, Manuel (2011b): Tras las elecciones, España debe mantener su compromiso con el desarrollo. FRIDE, Policy Brief, Nr. 66.

[<http://www.fride.org/publicacion/955/tras-las-elecciones,-espana-debe-mantener-su-compromiso-con-el-desarrollo>; Zugriff: 04.12.2011]

Manrique Gil, Manuel (2010): Spain's foreign policy in Africa: time to reassess the vision. FRIDE, Policy Brief, Nr. 59.

[<http://www.fride.org/publication/821/spain-s-foreign-policy-in-africa:-time-to-reassess-the-vision>; Zugriff: 08.11.2011]

Martínez, Ignacio; Sanahuja, José Antonio (2009): La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España. Fundación Carolina – CeALCI, Documento de Trabajo, Nr. 38.

[<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf>; Zugriff: 10.10.2011]

Martínez, Ignacio; Sanahuja, José Antonio (2010): La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI Paper, Nr. 18.

[http://ucm.academia.edu/JoséAntonioSanahuja/Papers/545134/La_cooperacion_descentralizada_en_Espana_y_el_reto_de_la_eficacia_de_la_ayuda; Zugriff: 08.10.2011]

Meyer, Stefan (2007): Spanish Development Cooperation: Right on Track or Missing the Mark? FRIDE, Working Paper, Nr. 40.

[<http://www.fride.org/publication/225/spanish-development-cooperation:-right-on-track-or-missing-the-mark>; Zugriff: 10.05.2011]

OECD (2005): Aid extended by Local and State Governments. In: DAC Journal Vol. 6 Nr. 4.

[<http://www.oecd.org/dataoecd/47/62/35935258.pdf>; Zugriff: 15.03.2012]

OECD (2010): Evaluation in Development Agencies, Better Aid. Paris: OECD.

[<http://dx.doi.org/10.1787/9789264094857-en>; Zugriff: 20.08.2011]

OECD (2012): 2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Paris: OECD.

[http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_21571361_39494699_39503763_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html; Zugriff: 01.07.2012]

OECD/ DAC (1998): *Spain*. Paris: OECD Publishing.

OECD/ DAC (2002): Development Co-operation Review: Spain. Paris: OECD.

[<http://www.oecd.org/dataoecd/3/59/2084353.pdf>; Zugriff: 30.04.2011]

OECD/ DAC (2007): Spain: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review. Paris: OECD.

[<http://www.oecd.org/dataoecd/21/14/39710206.pdf>; Zugriff: 30.04.2011]

OECD/ DAC (2010): 2010 DAC Report on multilateral Aid. Paris: OECD.

[<http://www.oecd.org/dataoecd/23/17/45828572.pdf>; Zugriff: 07.06.2012]

OECD/ DAC (2011): Spain: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2011. Paris: OECD.

[<http://www.oecd.org/dataoecd/23/45/49356882.pdf>; Zugriff: 27.01.2012]

Sanahuja, José Antonio (2008): La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas. In: Quórum Revista Iberoamericana – Universidad de Alcalá, Nr. 19, S. 37-55.

[<http://educaciondesarrollo.fongdcam.org/files/2012/01/Sanahuja-2008.pdf>; Zugriff: 04.04.2012]

Stoianova, Velina (2009): Los retos de la calidad, la eficacia y el impacto de la acción humanitaria oficial: El caso español. FRIDE, Desarrollo „En Contexto“, Nr. 21.

[<http://www.fride.org/publicacion/616/otras-publicaciones>; Zugriff: 07.09.2011]

Ybarra, Maria Concepción (2000): La otra presencia de España en el exterior: la cooperación internacional. In: Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea, Nr.13, S. 253-270.
[<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:ETFSerie5-B044DBE7-074D-D692-58F8-85DE23D774A6&dsID=PDF>; Zugriff: 25.12.2011]

7.3 Andere Internetquellen

AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Stand 2011): Estatuto de la AECID (*Rules and Regulations of the AECID*)
[http://www.aecid.es/es/aecid/listado_centros/index.html; Zugriff: 06.04.2012]

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Stand 2012a): Fines y Funciones.
[http://www.aecid.es/es/aecid/Fines_Funciones/; Zugriff: 04.01.2012]

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Stand 2012b): FONPRODE. Fondo para la Promoción del Desarrollo.
[<http://www.aecid.es/es/que-hacemos/FONPRODE/>; 15.02.2012]

AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Stand 2012c): Organigrama.
[<http://www.aecid.es/es/aecid/Estructura/>; Zugriff: 03.01.2012]

AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Stand 2012d): Organos de Cooperación en el Exterior.
[http://www.aecid.es/es/aecid/listado_centros/index.html; Zugriff: 04.01.2012]

AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Stand 2012e): Presidente (RD1403/2007) Cap.IV, art. 11.
[<http://www.aecid.es/es/aecid/Estructura/presidente.html>; Zugriff: 04.01.2012]

CONGDE – La Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (Stand 2012): Grupos de Trabajo.
[http://www.congde.org/index.php/contenidos/index/id_contenido/4151; Zugriff: 16.03.2012]

EG - Europäische Gemeinschaft (1997): Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (97/C 340/03).

[<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html#0173010078>; Zugriff: 03.01.2012]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Stand 2012a):

Estructura de la SECIPI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamerika.

[http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECIPI/Paginas/estructura_seci.aspx; Zugriff: 06.01.2012]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Stand 2012b):

Funciones del Ministerio.

[<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/Paginas/ministerio.aspx>; Zugriff: 05.01.2012]

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Stand 2012c):

Organismos Dependientes.

[<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/Organismosdependientes/Paginas/OrganismosDependientes1.aspx>; Zugriff: 05.01.2012]

OECD (Stand 2012): Glossary.

[<http://www.oecd.org/site/dacsmpl1/glossary.htm>; Zugriff: 07.06.2012]

7.4 Gesetzestexte

La Constitución Española de 1978 (1978). In: Noticias Jurídicas.

[http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.tp.html; Zugriff: 25.12.2012]

Ley 23/1998, 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998). In: Boletín Oficial del Estado: BOE núm. 162 de 08/07/1998.

[http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1998-16303; Zugriff: 23.12.2011]

8 Anhang

8.1 Zusammenfassung

La Cooperación para el Desarrollo de España: Entwicklungszusammenarbeit Spaniens – Besonderheiten und aktuelle Trends

Diese Arbeit behandelt den Themenkomplex der Entwicklungszusammenarbeit Spaniens mit ihren Institutionen, Schwerpunktländern und –Regionen, den sektoralen Prioritäten und entwicklungspolitischen Instrumenten.

Nach einer einleitenden Klärung der Motive und Zielstellung dieser Arbeit wird ein geschichtlicher Überblick über die Entstehung der spanischen Entwicklungszusammenarbeit gegeben. Danach folgt die Beschreibung des spanischen institutionellen Systems wie es heute besteht: welche Akteure tätig sind und wie die geographische und inhaltliche Schwerpunktsetzung aussieht.

Aufgrund der vierzigjährigen Diktatur Francos (1936-1975) konnte ein institutioneller Apparat für die EZA erst relativ spät aufgebaut werden. Mit dem Übergang zur Demokratie während der 1980er Jahre wurden jedoch innerhalb kurzer Zeit ein gesetzlicher und institutioneller Rahmen für die Entwicklungszusammenarbeit geschaffen. Mit dem Beitritt zur NATO (1982), EU (1986) und zur OECD (1991) wurde Spanien Teil der Internationalen Gemeinschaft und musste somit auch einige entwicklungspolitische Rahmenbedingungen und Verpflichtungen akzeptieren.

Der rasante (institutionelle) Aufbau der Entwicklungszusammenarbeit führte jedoch zu einigen Schwächen, die sich bis zum heutigen Tage halten. Die EZA Spaniens ist durch eine starke Fragmentierung (eine Vielzahl an Akteuren, Schwerpunktländer und –Regionen und inhaltliche Prioritäten) gekennzeichnet. Seit einigen Jahren wird versucht, die entwicklungspolitischen Aktivitäten sowohl geographisch, als auch inhaltlich stärker zu konzentrieren, es sind jedoch erst sehr bescheidene Erfolge wahrzunehmen.

8.2 Abstract

La Cooperación para el Desarrollo de España: Development Cooperation in Spain – Characteristics and current Trends

This thesis examines the development co-operation system of Spain, including all of its' institutions, priority countries and –regions, the thematic focus and the instruments involved.

The first chapter will explain the goal and the methods of this thesis. After this introductory chapter the focus will be on the history of Spain and how the development co-operation system was created. Spain is a relatively new “aid donor”. During Franco’s dictatorship (1936-1975) Spain was politically isolated and economically unstable and received development aid itself. With the death of Franco and the transformation to democracy the country quickly started building a development co-operation system. By becoming a member of the EU, NATO and OECD Spain completed its' transition from an “aid recipient” to a “donor country”. A large number of institutions, organisations and agencies were created, geographical and thematic priorities and instruments were chosen.

Within very little time a complex aid system has been established which also brings a lot of challenges with it: Not only the institutions of the General State Administration, civil society and the private sector are players in the Spanish aid system, the autonomous communities and provinces play an important role as well. The high number of actors causes an administrative burden and makes coordination challenging. The focus on Latin America and North Africa shows that historical relations and economical interests still play an important role in development co-operation in Spain. Within the last few years Spain has tried to reform its' aid system attempting to focus its' cooperation better – both geographically and thematically. Whether they will succeed or not is yet to be seen.

8.3 Lebenslauf/Curriculum Vitae

Persönliche Daten:

Name: Pia Camus
Geburtsdatum: 02.01.1986
Geburtsort: Baden
Staatsbürgerschaft: Österreich
Kontakt: piacamus@yahoo.com

Ausbildung:

2006 - heute: *Institut für Romanistik Wien*, Diplomstudium Romanistik – Spanisch
2005 – 2012: *Institut für Internationale Entwicklung Wien*, Individuelles
Diplomstudium Internationale Entwicklung
2005: *Costa Rican Language Academy*
2004: *Institut für Anglistik Wien*, Diplomstudium Anglistik
2002: *Mandurah Catholic College*, Perth, Australien, Austauschsemester
1996 – 2004: *Klemens Maria Hofbauer Gymnasium*, Katzelsdorf
1992 – 1996: *Volkschule St. Christiana*, Wiener Neustadt

Arbeitserfahrung:

2012: Praktikum bei Südwind NÖ Süd
2012: Freiwilligenarbeit bei Grenzenlos
2010: Praktikum bei ATTAC Österreich
2006: Au-Pair in Frankreich
2005: Voluntary in Costa Rica
2005 – heute: diverse Ferialjobs und Studentenjobs

Sprachen:

Deutsch/ Englisch/ Spanisch/ Französisch
Grundkenntnisse: Portugiesisch/ Kiswahili