



**EUROPÄISCHE KOMMISSION**

**ZENTRALAMERIKA**

**REGIONALES STRATEGIEPAPIER  
2007-2013**

29.03.2007 (E/2007/481)



**REGIONALES STRATEGIEPAPIER**  
**2007-2013**  
**ZENTRALAMERIKA**

1.	ZIELE DER ZUSAMMENARBEIT DER EU/EG.....	5
1.1	Allgemeine Ziele .....	5
1.2.	Spezifische Ziele in Latein- und Zentralamerika .....	6
2.	ZENTRALAMERIKA - ANALYSE DER REGION .....	7
2.1.	Politische Lage .....	7
2.2.	Wirtschaftliche und soziale Lage .....	8
2.3.	Umwelt und Nachhaltigkeit.....	11
3.	ÜBERBLICK ÜBER DEN REGIONALEN INTEGRATIONSPROZESS UND DIE AGENDA VON ZENTRALAMERIKA .....	12
3.1.	Die wichtigsten Hindernisse und Herausforderungen für eine nachhaltige Integration in Zentralamerika.....	16
4.	ÜBERBLICK ÜBER DIE BISHERIGE UND LAUFENDE EG- ZUSAMMENARBEIT, KOORDINATION UND KOHÄRENZ .....	18
4.1.	Überblick über die bisherige und laufende EG-Zusammenarbeit, Lehren aus der Vergangenheit.....	18
4.2.	Informationen über Programme der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber 21	
4.3.	Analyse des „ <i>Policy-mix</i> “ .....	22
5.	VORSCHLAG FÜR EINE ANTWORTSTRATEGIE DER EG.....	23
5.1.	Ziele der Zusammenarbeit und Gründe für die Auswahl der Sektoren.....	23
5.2.	Antwortstrategie in den Schwerpunktbereichen.....	24
5.3.	Querschnittsthemen .....	25
5.4.	Begründung und Hauptrisiken.....	25
5.5.	Kohärenz und Komplementarität .....	27
6.	VORLÄUFIGES ARBEITSPROGRAMM .....	29
6.1.	Hauptziele.....	29
6.2.	Schwerpunktsektoren und potenzielle Begünstigte.....	29
6.2.1.	Stärkung des institutionellen Systems für die regionale Integration.....	29
6.2.2.	Konsolidierung der Zollunion und der damit verbundenen harmonisierten und gemeinsamen Politiken.....	29
6.2.3.	Stärkung der Governance und Sicherheit in der Region .....	30

6.3.	Potenzielle Begünstigte .....	30
6.4.	Erwartete Ergebnisse .....	31
6.5.	Art der zu gewährenden Hilfe .....	31
6.6.	Querschnittsthemen .....	32
6.7.	Finanzbeträge und Tätigkeiten im Rahmen anderer EG-Haushaltsinstrumente in der Region.....	33
6.8.	Vorläufiges Arbeitsprogramm.....	35
Anhang 1	Zentralamerika: Wirtschaftliche und soziale Indikatoren	
Anhang 2	EG-Zentralamerika: Zusammenfassung der Kooperation	
Anhang 3	Verzeichnis der Geber	
Anhang 4	Regionales Umweltprofil - Zusammenfassung	
Anhang 5	„ <i>Policy-mix</i> “	

## ZUSAMMENFASSUNG

Dieses Regionale Strategiepapier ist Teil des kontinuierlichen Managements der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und Zentralamerika (Republiken Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama). Er ist ein Schlüsselement in dem verbesserten Programmplanungsprozess, der durch die Reform des Managements der externen Hilfe eingeführt wurde. Dadurch soll eine bessere Kohärenz zwischen den strategischen Prioritäten der EU und dem entsprechenden „*Policy-mix*“ für die einzelnen Partnerländer oder -regionen sichergestellt werden. Die Strategie gründet auf Zentralamerikas eigener Entwicklungsagenda sowie auf den Zielen der Kommission für die Zusammenarbeit. Darüber hinaus baut sie auf der regionalen Strategie für Zentralamerika für den Zeitraum 2002 bis 2006 auf.

Im Zeitraum 2007–2013 wird sich das Kooperationsprogramm der Kommission mit Zentralamerika vorwiegend auf den Schwerpunkt der regionalen Integration konzentrieren. Die endgültige Auswahl von Projekten und entsprechenden Beträgen wird auf dem Ergebnis detaillierter Auswahl- und Vorbereitungsstudien basieren, die von der Kommission in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden Zentralamerikas durchgeführt werden.

Für den Zeitraum 2007-2013 ist im Rahmen des Finanzierungsinstruments für Entwicklungszusammenarbeit (DCI) für Zentralamerika eine vorläufige Mittelzuweisung von 75 Mio. EUR vorgesehen. Ergänzt werden diese Mittel durch Projekte, die über spezifische EG-Haushaltlinien bezuschusst werden, dazu kommen Projekte, die im Rahmen der Regionalprogramme für Zentral- und Lateinamerika finanziert werden. Die Mittel des Richtprogramms werden durch aus anderen thematischen Haushaltlinien bezuschusste Projekte und durch Programme ergänzt, die im Rahmen der Länderprogramme für Zentralamerika und der Regionalprogramme für Lateinamerika finanziert werden.

### 1. ZIELE DER ZUSAMMENARBEIT DER EU/EG

#### 1.1 Allgemeine Ziele

Gemäß **Artikel 177 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft** fördert die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und die Bekämpfung der Armut. Die Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich trägt dazu bei, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen.

Im November 2005 verabschiedeten der Rat, die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Kommission den „**Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik**“, der erstmals eine gemeinsame Vision für das Vorgehen der EU in der Entwicklungszusammenarbeit sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch der Gemeinschaft bietet. In ihm heißt es, dass das vorrangige Ziel der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft in der Armutsverringerung im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung einschließlich der Verfolgung der Millennium-Entwicklungsziele (MDG) sowie in der Förderung der Demokratie, der verantwortungsvollen Staatsführung und der Wahrung der Menschenrechte besteht. Der Konsens betont ferner die Bedeutung der Partnerschaft mit den Entwicklungsländern sowie der Förderung der verantwortungsvollen Staatsführung, der

Menschenrechte und der Demokratie im Hinblick auf eine gerechtere Globalisierung. Er bekräftigt die Zusage der Förderung der politischen Kohärenz für die Entwicklung. Zu diesem Zweck wird sichergestellt, dass die EU in allen ihren Politiken, die sich wahrscheinlich auf die Entwicklungsländer auswirken, die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt und dass diese Politiken die Entwicklungsziele unterstützen. Er bestätigt den Grundsatz, dass die Partnerländer Eigenverantwortung für Entwicklungsstrategien und Programme übernehmen müssen, und befürwortet einen intensiveren politischen Dialog sowie eine gewichtigere Rolle der Zivilgesellschaft in der Entwicklungszusammenarbeit.

## 1.2. Spezifische Ziele in Latein- und Zentralamerika

Gestützt auf Artikel 179 EG-Vertrag wurde im Dezember 2006 ein neues Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) verabschiedet. Zentralamerika ist förderfähig und kann an den Programmen teilnehmen, die im Rahmen des DCI finanziert werden (Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit).

Der **Gipfel von Guadalajara im Jahr 2004**<sup>1</sup> zwischen Lateinamerika, den Ländern der Karibik und der Europäischen Union legte den Schwerpunkt auf **Multilateralismus, regionale Integration** und **sozialen Zusammenhalt** (zur Bekämpfung von Armut, Ungerechtigkeit und Ausgrenzung) als Hauptprioritäten für den politischen Dialog und die Zusammenarbeit. Diese Ziele müssen durch Initiativen für sozialen Zusammenhalt auf Länderebene und regionale Initiativen für die regionale Integration in spezifische Maßnahmenprogramme für Zentralamerika umgewandelt werden.

In ihrer **Mitteilung** über „Eine verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika“ vom **Dezember 2005** wiederholte die Kommission ihr Ziel einer strategischen Partnerschaft mit der gesamten Region und unterstrich die Notwendigkeit politischer Dialoge, gezielter Zusammenarbeit, Förderung von Handel und Investitionen sowie einer engeren Abstimmung der Zusammenarbeit mit den politischen Agenden und Bedürfnissen der Empfängerländer.

Im besonderen Fall Zentralamerikas wurde die Zusammenarbeit durch den 1984 in Costa Rica begonnenen **San-José-Dialog** gestaltet, der weiterhin der wichtigste Weg für einen politischen Dialog zwischen den beiden Regionen bleibt. Ursprünglich waren diese jährlichen Gespräche zur Unterstützung des Friedensprozesses und der Demokratie in der Region eingerichtet worden. 1996 und 2002 wurde der Dialog bestätigt und auf weitere Themen wie wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausgedehnt.

Das **Rahmenabkommen über die regionale Entwicklungszusammenarbeit**, das von sechs zentralamerikanischen Ländern und der Kommission 1993 unterzeichnet wurde, trat 1999 in Kraft. Dieses Abkommen der „dritten Generation“ deckt ein breites Spektrum von Sektoren ab und sieht die Schaffung eines Gemischten Ausschusses zur Überwachung seiner Durchführung sowie von Unterausschüssen zur eingehenden Prüfung bestimmter Bereiche des Abkommens vor.

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ca/polpdca\\_12\\_03\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/polpdca_12_03_en.pdf)

Im **Dezember 2003** wurde zwischen der EU und Zentralamerika ein neues **Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit** unterzeichnet, das nach seiner Ratifizierung den San-José-Dialog institutionalisieren und die Zusammenarbeit auf Bereiche wie Migration und Terrorismusbekämpfung ausdehnen wird. Ferner ebnet es den Weg für ein zukünftiges Assoziierungsabkommen (einschließlich der Einrichtung einer Freihandelszone), das, wie anlässlich des Guadalajara-Gipfels der EU und der lateinamerikanischen Länder erklärt wurde, das gemeinsame strategische Ziel beider Parteien darstellt. Die beiden Regionen beschloss, dass ein künftiges Freihandelsabkommen zwischen ihnen auf dem Ergebnis der Doha-Entwicklungsagenda und auf dem Erreichen eines ausreichenden Grads an regionaler wirtschaftlicher Integration aufbauen soll. Auf dem **Wiener Gipfeltreffen im Mai 2006** und gestützt auf das positive Ergebnis einer 2005 und 2006 vorgenommenen gemeinsamen Bewertung der regionalen wirtschaftlichen Integration in Zentralamerika beschloss die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union und Lateinamerikas sowie der Karibik, die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Lateinamerika einschließlich einer Freihandelszone aufzunehmen. Bei dieser Gelegenheit bekräftigte Lateinamerika erneut seine Zusage, die regionale wirtschaftliche Integration zu verbessern und eine Zollunion zu schaffen.

## **2. ZENTRALAMERIKA - ANALYSE DER REGION**

### **2.1. Politische Lage**

Ende der 1970er und zu Beginn der 1980er Jahre litten Guatemala, El Salvador und Nicaragua unter schweren internen Auseinandersetzungen, die hauptsächlich durch wirtschaftliche und soziale Ungerechtigkeiten sowie repressive politische Regime bedingt waren und durch die von ausländischen Mächten in der Region verfolgte Politik noch verschärft wurden. Aufgrund der Präsenz bewaffneter Gruppen, die außerhalb der betroffenen Länder operierten, und der großen Anzahl Vertriebener waren auch Costa Rica und Honduras in Mitleidenschaft gezogen. Angesichts der sich verschlimmernden Lage und der Gefahr des Ausbruchs eines richtigen Krieges wurden verschiedene Initiativen für eine Lösung der Konflikte durch Gespräche und Verhandlungen ergriffen. Daher wurden 1983 die Contadora-Gruppe aus Venezuela, Kolumbien, Mexiko und Panama sowie die Contadora-Unterstützungsgruppe mit Brasilien, Argentinien, Peru und Uruguay gebildet, die sich beide um den Friedensprozess bemühten. Parallel dazu und als Ergänzung wurde 1984 der San-José-Dialog zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Zentralamerika ins Leben gerufen.

Von diesen Entwicklungen ermutigt nahmen die Präsidenten der zentralamerikanischen Länder die „Esquipulas-Verhandlungen“ auf. Nach dem Grundsatz, dass Frieden, Demokratie und Entwicklung untrennbar miteinander verknüpft sind, verabschiedeten sie einen Friedensplan, der verschiedenen, den Konflikt schürenden Faktoren ein Ende setzte und die Demobilisierung der illegalen bewaffneten Gruppen sowie deren Wiedereingliederung in das Zivilleben umfasste, was in Nicaragua, El Salvador und Guatemala schrittweise erreicht wurde.

Es sei darauf hingewiesen, dass die aktive europäische Beteiligung einen bedeutenden Beitrag dazu leistete, dass die Konflikte auf friedlichem Weg und nicht durch militärisches Eingreifen beigelegt wurden. In den 1990er Jahren bestand ein allgemeiner Konsens darüber, dass man sich um Lösungen auf dem Verhandlungsweg bemühen sollte. Die Fortschritte bei Friedenskonsolidierung und Demokratisierung haben die Region entscheidend verändert. Dies zeigt sich in der Ablösung einer weit verbreiteten autoritären Tradition durch normale

Wahlen, durch stabilere Parlamente und durch die Schaffung von Foren für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft.

Trotz des unterschiedlichen Ausmaßes an Fortschritten in den einzelnen Ländern ist die Autorität einiger Regierungen weiterhin bedroht, und die Demokratie durchlebt Höhen und Tiefen. Die Rechtsstaatlichkeit steht in vielen Ländern noch auf schwachen Füßen, und die Herstellung eines Konsenses in wesentlichen Fragen wird durch politische Polarisierung behindert. Was die Sicherheit der Menschen angeht, ist Zentralamerika Opfer einer erschreckenden Reihe miteinander verknüpfter Bedrohungen, darunter ein Anstieg der Gewalt in der Gesellschaft, ein hohes Maß an Gewalt gegen Frauen, Druck durch Migration, organisierte Kriminalität und Drogenschmuggel. Daneben mangelt es eindeutig an Vertrauen in die Justiz. Obwohl einige Länder Schritte zur Bekämpfung dieses Problems ergriffen haben, bleibt die Korruption im öffentlichen wie privaten Sektor in bestimmten Ländern ein schwerwiegendes Hindernis für die Entwicklung. Die Grundlage für die Koexistenz wird durch verschiedene Formen der sozialen Ausgrenzung unterminiert. Die Kombination aus weit verbreiteter Gewalt und der empfundenen Machtlosigkeit der Regierung, dem Einhalt zu gebieten, sowie Straflosigkeit schaffen ein Klima, in dem Angst vor Gewalt zu allgemeiner Routine und einer beherrschenden Facette des gesellschaftlichen Lebens in der gesamten Region wird. Diese Mängel in Gesellschaften, deren soziales und institutionelles Gefüge noch auf schwachen Füßen steht, spiegeln die Gefährdung der Region wider.

## **2.2. Wirtschaftliche und soziale Lage**

Nach einem Jahrzehnt relativ starker Wirtschaftsentwicklung in den 1990er Jahren liegt das Wachstum des BIP im Zeitraum 2003-2005 in Zentralamerika bei durchschnittlich 4,2 %. Dies bedeutet zwar im Vergleich zum Zeitraum 2000-2002 eine leichte Verbesserung, liegt jedoch aufgrund der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen und der derzeitigen Situation auf dem Weltmarkt unterhalb der Gesamtleistung der Region Lateinamerikas aus der letzten Zeit. Die Ein- und Ausfuhren Zentralamerikas wurden im Zeitraum 2003-2005 gesteigert, und auch der Transfer von privatem Kapital in die Region hat zugenommen, wobei es sich vorwiegend um Überweisungen von Migranten handelt, deren Beträge insgesamt die Direktinvestitionen in Zentralamerika übersteigen. Der Ausfuhrsektor ist in den vergangenen Jahren gewachsen, was insbesondere der Ausdehnung der „Maquila“-Industrie zuzuschreiben ist, die sich jedoch vor allem in der Textilbranche gegen einen immer stärkeren Wettbewerb seitens asiatischer Produzenten auf dem US-amerikanischen Markt behaupten muss. Die Wachstumsrate in diesem Sektor fiel von 19,4 % im Jahr 2003 auf 4,4 % im Jahr 2004, und der Abwärtstrend hielt sich auch 2005. Darüber hinaus weist der Rückgang des Mehrwertwachstums in der *Maquila*-Branche im Zeitraum 2000-2005 (-3,7 % im Jahr 2004 und -6,7 % im Jahr 2005) darauf hin, dass dieser Sektor seine bedeutende Rolle einbüßt, die er vor allem in Costa Rica in den 1990er Jahren spielte.

Wichtigste Handelspartner Zentralamerikas bleiben (mit 45,1 % der Gesamtein- und -ausfuhren im Jahr 2005) die Vereinigten Staaten, gefolgt von der EU mit 8,9 % im Jahr 2005. 2003 entfielen auf den intraregionalen Handel Zentralamerikas 27 % der Gesamtausfuhren und 13 % aller Einfuhren. Obwohl sich die Ausfuhren der Region leicht diversifiziert haben, machen die traditionellen Erzeugnisse wie Kaffee, Bananen und Zucker vor allem bei den Ausfuhren nach Europa immer noch den Löwenanteil aus. Zentralamerikas Anteil an den Ein- und Ausfuhren der EU insgesamt ist eher begrenzt und lag 2005 bei 0,3 %. Bei den Ausfuhren Zentralamerikas handelt es sich vorwiegend um landwirtschaftliche Erzeugnisse, während die Region vorwiegend Industriegüter aus der EU importiert. Der traditionelle Handelsüberschuss

Zentralamerikas hat seit 2001 schrittweise zugenommen und lag 2005 bei etwa 1 Mrd. EUR. Zentralamerikas Handel mit der EU konzentriert sich stark auf einige wenige Länder<sup>2</sup>. Die EU-Ausfuhren nach Zentralamerika konzentrieren sich im Allgemeinen zwar weniger auf ein bestimmtes Land, doch nahmen Costa Rica und Panama 2005 zusammen 55 % der Gesamtausfuhren der EU in diese Region auf.

Zentralamerika profitiert von den unilateralen Zollpräferenzen der EU, die im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) gewährt werden, das seit 1990 zur Aussetzung der Zölle auf landwirtschaftliche und industrielle Exportgüter in die EU geführt hat. Das System APS-Drogen wurde 2005 durch die neue, bis 2008 laufende Regelung APS Plus abgelöst, welche Ländern, die sich zur Förderung von nachhaltiger Entwicklung und verantwortungsvoller Staatsführung verpflichtet haben, auch weiterhin bevorzugten Marktzugang gewährt. Im Januar 2006 wurde eine neue „tariff-only“-Regelung für Bananenausfuhren eingeführt. Alle Länder Zentralamerikas sind Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO).

In ganz Zentralamerika wurde die allgemeine makroökonomische Stabilität durch eine bessere Finanzkraft begünstigt, die teilweise durch Initiativen zum Schuldenabbau in Nicaragua und Honduras im Rahmen der HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Country, hoch verschuldetes armes Land) unterstützt wurde. Obwohl die Handels- und Kapitalbilanz im Jahr 2004 höhere Defizite verzeichnete, stiegen die ausländischen Direktinvestitionen um 2,6 % auf etwa 2 Mrd. USD an. Eine Verbesserung des Steuersystems stellt jedoch für die Region auch weiterhin eine ernste Herausforderung dar. Die Steuereinnahmen bleiben in einigen Ländern sehr gering (in Honduras beispielsweise beliefen sie sich im Jahr 2005 auf 10,5 % des BIP). Dadurch werden die für den sozialen Zusammenhalt notwendigen Sozialausgaben stark eingeschränkt. In einigen zentralamerikanischen Ländern ist Steuerhinterziehung ein weit verbreitetes Problem, weshalb sie nur ein geringes Steueraufkommen verzeichnen. Weitere umfassende makroökonomische Daten sind in Anhang 1 enthalten.

Die Einkommensverteilung in Zentralamerika ist von beträchtlichen nationalen und regionalen Unterschieden gekennzeichnet. Das Pro-Kopf-Einkommen reicht von 1 000 USD in Nicaragua und Honduras über etwa 2 000 USD in Guatemala und El Salvador bis hin zu mehr als 4 500 USD in Costa Rica und Panama. Mit Ausnahme von Costa Rica herrscht eine sehr ungleiche Einkommensverteilung: Auf die ärmsten 40 % der Bevölkerung entfallen lediglich 10 bis 14 % aller Einkommen. Dennoch sind die Indikatoren für menschliche Entwicklung in allen zentralamerikanischen Ländern außer in Costa Rica zwischen 1990 und 2000 gestiegen (vgl. Anhang 1, Sozialindikatoren).

Die Region leidet weiterhin unter ernststen Bildungsproblemen. Obwohl in den meisten zentralamerikanischen Ländern im Laufe der Jahre ein Rückgang des Analphabetentums verzeichnet werden konnte, erfolgte dieser doch langsam, und noch immer können 27 % der Menschen über 15 Jahre - darunter vorwiegend Frauen - nicht lesen und schreiben. Die Jugendlichen in Zentralamerika besuchen nicht einmal fünf Jahre lang die Schule, während asiatische Schüler im Durchschnitt 8,6 Jahre die Schule besuchen. Die Region leidet unter begrenzten Bildungsmöglichkeiten für Kleinkinder (Vorschule), mangelnder Kontinuität im Bildungssystem (häufiger Abbruch der Schulausbildung in weiterführenden Schulen) und

---

<sup>2</sup> (vor allem Costa Rica, auf das im Jahr 2005 über 64 % der EU-Einfuhren aus Zentralamerika entfielen)

unter dem geringen Einfluss der Hochschulbildung auf die Entwicklung hervorragenden technologischen Know-hows.

Trotz des allgemeinen Anstiegs der Lebenserwartung in den vergangenen vierzig Jahren gibt es unter den zentralamerikanischen Ländern immer noch drastische Unterschiede: So liegt beispielsweise die Lebenserwartung in Costa Rica bei 77,7 Jahren, während sie in Guatemala nur 65,9 Jahre beträgt. Eine große Herausforderung auf diesem Gebiet ist die Kontrolle übertragbarer Krankheiten. Hier wurden dank regionaler Koordinierung beträchtliche Fortschritte erzielt, doch bedarf es noch immer einer strengeren Kontrolle von Malaria und Dengue-Fieber. Auch bei der Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen gibt es deutliche Unterschiede: Sie reichen von allgemein guter Versorgung in Costa Rica bis hin zu geringer oder sehr schlechter und stark diskriminierender Versorgung in Honduras und Guatemala.

HIV/AIDS ist ein großes Problem in der Region Zentralamerika und forderte zwischen 1998 und 2003 Berichten zufolge 37 500 Todesopfer. Die offiziellen Zahlen zu HIV-Erkrankten als prozentualer Anteil der Bevölkerung sind für Honduras am höchsten (1,6 %), danach folgen Panama (1,5 %), Guatemala (1 %), El Salvador (0,6 %) und schließlich Nicaragua (0,2 %). Doch diese Schätzungen liegen fast mit Sicherheit unter den wirklichen Zahlen, die weiter steigen.

Nach Angaben der ILO sind in Zentralamerika rund 1,5 Mio. Menschen arbeitslos, das sind 8 % der Erwerbsbevölkerung von etwa 18,8 Mio. Etwa 60 % der Arbeitskräfte sind in der informellen Wirtschaft sowie in den Produktionstätigkeiten der ländlichen und indigenen Bevölkerung beschäftigt. Ein hoher Anteil der Arbeitskräfte verfügt nur über eine geringe Schulbildung.

Die Ernährungssicherheit stellt in Zentralamerika weiterhin ein Problem dar: Der Anteil der unterernährten Bevölkerung reicht von 20 % in El Salvador über 25 % in Nicaragua und 30 % in Honduras bis hin zu 50 % in Guatemala, wo in manchen Bezirken laut Angaben des Welternährungsprogramms sogar 80 % der Bevölkerung nicht ausreichend Nahrung haben.

Nach Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) leben ungefähr 2 Mio. Salvadorianer und 1,2 Mio. Guatemalteken in den USA. Die Schätzungen für die in Costa Rica lebenden Nicaraguaner sprechen von 225 000 bis 400 000 Menschen. Eine beträchtliche Anzahl von Guatemalteken und Salvadorianern lebt in Belize. Wie Mexiko ist auch Zentralamerika Transitland für Migranten aus Südamerika auf dem Weg nach Nordamerika. Die Migration aus Zentralamerika in die Europäische Union ist unerheblich, was vorwiegend der Nähe zu den USA zuzuschreiben ist. Überweisungen aus dem Ausland stellen in Zentralamerika einen bedeutenden Teil des Einkommens dar.

Obwohl Zentralamerika nicht zu den großen Drogenproduzenten zählt, ist es eine wichtige Durchgangsregion für den Handel mit Drogen aus Südamerika nach den USA und Europa. Dies hat sich in der Region auf den Drogenkonsum und die Drogenkriminalität ausgewirkt und zu einer Zunahme der Geldwäsche geführt. Die Region leidet weiterhin unter Kokainhandel in großem Stil und Kokainmissbrauch. Umfragen lassen auf ein hohes Maß an Missbrauch von Medikamenten mit psychotropen Substanzen in bestimmten Ländern Zentralamerikas und der Karibik schließen. 2004 berichteten Strafverfolgungsbehörden in mehreren Ländern der Region von zahlenmäßig mehr Beschlagnahmungen von Kokain und von strengeren Kontrollen der chemischen Ausgangsstoffe. Es gibt allerdings Anzeichen dafür, dass die Drogenschmuggelorganisationen ihre Methoden anpassen, um die

Strafverfolgungsbemühungen zu vereiteln. Parallel dazu gab es eine zunehmende Welle von Gewaltverbrechen, die von jugendlichen Mitgliedern der als „*maras*“ bekannten Gangs begangen wurden. Bisher konzentrierten sich ihre Machenschaften auf Honduras, El Salvador und Guatemala und wurden einige Fälle auch aus dem südlichen Mexiko bekannt. Die Sicherheit ist zu einer der Prioritäten für Zusammenarbeit und Dialog auf subregionaler Ebene geworden, und auch in den Beziehungen zu anderen Ländern (USA, Kolumbien usw.), die von diesen Phänomenen unmittel- oder mittelbar betroffen sind, nimmt sie eine vorrangige Stellung ein.

### **2.3. Umwelt und Nachhaltigkeit**

Zentralamerika hat eine biologische, kulturelle und wirtschaftliche Brückenfunktion. Geografisch ist die Region von großer Vielfalt geprägt, die von Hochgebirgsregionen bis zu Tiefebene reicht; somit herrscht in manchen Regionen ein gemäßigtes, in anderen hingegen trockenes und feuchtes tropisches Klima. Es gibt eine immense ökologische Vielfalt von weltweitem Interesse: Diese 2 % der Erdoberfläche beherbergen fast 12 % der biologischen Vielfalt unseres Planeten. In dieser Region befindet sich das zweitgrößte Barriereriff der Erde. Es erstreckt sich über 1 600 km entlang der Südküste von Mexiko, Belize, Guatemala und Honduras. Daneben findet man hier tropische Regenwälder, semi-aride Waldflächen, Prärien und Bergwälder. Die Region besitzt 8 % der weltweit noch vorhandenen Mangrovenwälder. Doch sie leidet unter zunehmenden und in manchen Fällen irreversiblen Umweltschäden. Verantwortlich dafür sind die Erosion des Ackerlands, die Entwaldung, die Abnahme oder Verschmutzung der Wasservorkommen und die Bedrohung der Artenvielfalt zu Land und zu Wasser.

Zu den Ursachen für diese Situation zählen falsche Umweltpolitik und Umweltgesetze, Schwäche der Institutionen und destruktive landwirtschaftliche Praktiken wie das Abbrennen der Felder vor der Saat; dazu kommen die Auswirkungen der Armut sowie die Beibehaltung von Produktionsmethoden, die die Umwelt verschmutzen oder schädigen. Darüber hinaus haben die zunehmende Urbanisierung der letzten Jahrzehnte - vor allem bedingt durch die Migration aus den ländlichen Gebieten in größere Orte und Städte - und der Fortbestand von Armut und sozialer Ungerechtigkeit nicht nur die bereits überstrapazierten öffentlichen Dienste in den Städten noch weiter belastet, sondern auch die Anzahl der Fälle von Verbrechen und Gewalt - auch der häuslichen Gewalt - in den meisten Ländern der Region in alarmierende Höhen getrieben, während die äußerste Armut in großen Teilen der ländlichen Bevölkerung zunimmt. Die wirtschaftlich am meisten benachteiligte städtische und ländliche Bevölkerung lebt im Unterschied zu den Bevölkerungsgruppen mit höherem Einkommen in den stark von Naturkatastrophen bedrohten Gebieten. Zu diesen Risiken gehören Dürreperioden in Honduras, Vulkanausbrüche in El Salvador und Nicaragua, Überschwemmungen in Honduras, Nicaragua, Guatemala und El Salvador sowie Erdbeben und Überschwemmungen in städtischen und benachbarten, an der Peripherie der Städte gelegenen Gebieten. Naturkatastrophen, die eng und untrennbar mit Klimaschwankungen verknüpft sind, haben in den letzten Jahrzehnten an Häufigkeit und Heftigkeit zugenommen.

Anhang 4 enthält eine Zusammenfassung des **Regionalen Umweltprofils (REP)**, das im Zusammenhang mit den vorbereitenden Programmplanungsarbeiten für diese Strategie erstellt wurde. Es betont die kritischen technischen Fragen, die angegangen werden müssen, nämlich Wasser, Umweltverschmutzung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen. Darüber hinaus unterstreicht es die in den letzten zehn Jahren erzielten Fortschritte bezüglich der Schaffung von Institutionen, Politiken und Programmen für den Bereich Umwelt sowie die

beträchtlichen Zuschüsse der Geber für diesen Sektor. Einzelheiten der Empfehlungen des REP sind unter Abschnitt 4.1 zu finden.

### **3. ÜBERBLICK ÜBER DEN REGIONALEN INTEGRATIONSPROZESS UND DIE AGENDA VON ZENTRALAMERIKA**

Seit der Wiederbelebung des Integrationsprozesses in Zentralamerika zu Beginn der 1990er Jahre verzeichnet die regionale Integration in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft relativ konstante Fortschritte. In der Vergangenheit konzentrierte sich die zentralamerikanische Entwicklungsagenda auf die politische und wirtschaftliche Integration. Doch kamen in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren zu diesen Initiativen noch zahlreiche Verträge, Strategien und Programme zur regionalen Entwicklung u. a. in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, soziale Integration und demokratische Sicherheit hinzu, die auf ein deutlicheres Engagement für und Interesse an mehr Zusammenarbeit und Integration in der Region hinweisen.

Seit den 1960er Jahren war die **wirtschaftliche Integration** eine der Hauptsäulen des Integrationsprozesses in Zentralamerika. Derzeit umfasst das Teilsystem für wirtschaftliche Integration Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua, die Parteien des Guatemala-Protokolls von 1993 sind. Panama hat dieses Protokoll zwar unterzeichnet, ist aber nicht Partei des Teilsystems der wirtschaftlichen Integration. Dieser Prozess ist vorwiegend zwischenstaatlicher Natur (basierend auf dem Beschluss der Minister für wirtschaftliche Integration); ein Ständiges Sekretariat des Generalvertrags über die zentralamerikanische Wirtschaftsintegration (SIECA) leistet technische Unterstützung. Starke Aufwind erlebte der Prozess der wirtschaftlichen Integration im Jahr 1996, als El Salvador und Guatemala beschlossen, die Bildung einer Zollunion zu beschleunigen. Im Jahr 2000 entschieden sich Honduras und Nicaragua für einen Beitritt zu diesem Prozess; 2002 kam auch Costa Rica hinzu. Diese fünf zentralamerikanischen Länder verabschiedeten 2002 einen Aktionsplan für die wirtschaftliche Integration Zentralamerikas mit folgendem Inhalt: normative Aspekte wie beispielsweise ein einheitlicher Zollkodex, Konfliktbeilegung, Dienstleistungen und Investitionen, Harmonisierung der Zölle, freier Warenverkehr, Handelsverhandlungen, Handelserleichterung und Schaffung einer Zollunion.

Zu den wichtigen Ergebnissen zählt die Einführung von Rechtsinstrumenten und anderen Maßnahmen für die Intensivierung des subregionalen Handels, darunter a) Einrichtung eines Mechanismus zur Konfliktbeilegung, b) Handelserleichterung durch Abschaffung eines Großteils der 60 zu Beginn des Jahres 2002 ermittelten Handelshemmnisse, c) Fortschritte bei der Modernisierung der Formalitäten für Zoll und Grenzübertritt sowie d) Kürzung der Liste der Ausnahmen für Produkte, die vom freien Warenverkehr zwischen den SIECA-Mitgliedern ausgeschlossen sind. Diese Maßnahmen trugen dazu bei, dass der intraregionale Handel im Jahr 2002 erstmals über 3 Mrd. USD anstieg. Dies ist die größte Steigerung, die jemals bei einem Integrationsabkommen in Lateinamerika und der Karibik beobachtet wurde. Es gibt viele Nachweise für die Zunahme intraregionaler Investitionen in Sektoren wie u. a. Finanzdienstleistungen, vor allem im Bankwesen, Hotel- und Gaststättengewerbe, Handelsketten und Einkaufszentren, Fluglinien sowie Nahrungsmittel und Getränke.

Derzeit wird an der Bildung einer Zollunion zwischen Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua gearbeitet. Greifbare Fortschritte bei der Zollintegration können auf drei Ebenen verzeichnet werden, nämlich i) integrierte Grenzübergänge, an denen nur einmal abgefertigt wird (im Gegensatz zur jetzigen zweimaligen Abfertigung, also einer in jedem Land); ii) ein gemeinsames Gebäude für die Beamten des Zolls und der Einwanderungsbehörde beider betroffenen Länder (wobei das Verfahren immer noch zwei

Schritte umfasst) und iii) periphere Zolleinrichtungen, bei denen ein Land eine Zollstelle auf dem Hoheitsgebiet des anderen Landes einrichtet (beispielsweise in einem Hafen) und die Waren bis zum Bestimmungsland abgefertigt werden.

Diese Zollmaßnahmen sind zwar Schritte in Richtung einer Handelserleichterung, nicht aber einer Zollunion, die eine Abschaffung aller Grenzkontrollen umfassen würde. Eines der schwierigen Probleme, die es zu bewältigen gilt, ist die Abgabeneintreibung in den Einfuhrhäfen der Zollunion sowie die Verteilung der Abgabeneinnahmen. Zunächst setzt eine gemeinsame Eintreibung einen gemeinsamen Außenzoll voraus, da die Importeure ansonsten das Land mit dem niedrigsten Zoll als Bestimmungsort angeben könnten. Des Weiteren ziehen die Regierungen derzeit in den Einfuhrhäfen auch Umsatz- und Verbrauchssteuern ein, und diese sind nicht harmonisiert, sondern differieren beträchtlich. Eine Reform im Hinblick auf eine Harmonisierung, die möglicherweise auch die Einführung von Mehrwertsteuern umfasst, ist zwar wünschenswert, aber schwierig umzusetzen. Drittens ist auch das Problem der Kontrollen zu bedenken. Je nach Land ist der Schmuggel mehr oder weniger intensiv. In einer Zollunion könnte sich dies finanziell nachteilig auf die Länder auswirken, die strengere Kontrollen walten lassen.

Fortschritte in Richtung eines gemeinsamen Außenzolls werden derzeit durch Freihandelsabkommen erschwert, die von einzelnen Ländern (oder Ländergruppen) mit Staaten wie Mexiko, Kanada, Chile, Panama und der Dominikanischen Republik geschlossen wurden. Kompliziert wird diese Situation noch durch die individuellen Programme, die mit den USA im Rahmen des CAFTA-Abkommens ausgehandelt werden (Costa Rica hat dieses Abkommen noch nicht ratifiziert). Obwohl also beträchtliche Fortschritte auf dem Weg zu einer Zollunion erreicht wurden, stellt die Kompatibilität der einzelnen Abkommen mit Drittländern ein großes Problem für die verstärkte wirtschaftliche Integration der Region dar, und es ist ganz klar, dass es ohne erneute Verhandlungen mit Dritten in unmittelbarer Zukunft keine Zollunion geben kann.

Anlässlich des Wiener Gipfeltreffens zwischen der EU, Lateinamerika und der Karibik im Mai 2006 bekräftigte Zentralamerika seine Zusage, die von den Staatsoberhäuptern der SIECA-Mitglieder am 9. März 2006 in Panama gefassten Beschlüsse umzusetzen (zu denen auch die Schaffung einer Zollunion). Ferner will es sich um die Ratifizierung des zentralamerikanischen Vertrags über Investitionen und Dienstleistungen sowie um die Entwicklung eines Mechanismus für Gerichtszuständigkeit bemühen, durch den die Durchsetzung der regionalen Wirtschaftsgesetzgebung in der gesamten Region sichergestellt würde. Diese Entscheidung gründet auf den positiven Ergebnissen der gemeinsamen Bewertung der regionalen Integration in Zentralamerika, die 2005-2006 vorgenommen wurde. Bezüglich der **Einrichtung von Institutionen** bildet das Protokoll von Tegucigalpa aus dem Jahr 1991 den eigentlichen Grundstein des Systems der Zentralamerikanischen Integration (SICA). Dieses umfasst Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama sowie Belize, das im Dezember 2000 hinzukam, und die Dominikanische Republik, die seit 2003 assoziiertes Mitglied ist.

Mit einer Reihe sehr ehrgeiziger Leitlinien, die am 12. Juli 1997 durch die Erklärung der Präsidenten Zentralamerikas, Panama II, vorgegeben wurden, soll der regionale Integrationsrahmen rationalisiert und gestärkt werden. Zu diesen Reformen gehören eine engere Koordinierung zwischen allen Parteien, die Zusammenlegung der einzelnen Sekretariate zu einem einzigen Sekretariat, die Entwicklung eines einzigen Rechtsinstruments durch Überprüfung und Rationalisierung der Statute, der Kosten und der Funktionsweise des

PARLACEN (zentralamerikanisches Parlament) und des zentralamerikanischen Gerichtshofs (CCJ) in diesem Prozess sowie die Verabschiedung eines automatischen Finanzierungsmechanismus und eines gemeinsamen Haushalts.

Seit der Verabschiedung der Erklärung Panama II ist der Prozess der regionalen Integration stetig fortgeschritten. Es gibt häufiger Konferenzen zwischen den Präsidenten oder auf anderen Ebenen in Verbindung mit der Initiierung und/oder Förderung einer Reihe von Initiativen, die ein konzertiertes Vorgehen der Region erfordern. In diesen Initiativen geht es um Politik, Wirtschaft, Handel, Gesellschaft und Umwelt bis hin zu Sicherheitsfragen (z. B. die Reaktion der Region auf den Hurrikan Mitch, der „Vorschlag von Madrid“ über die Umgestaltung und Modernisierung von Zentralamerika usw.). Doch dieser Fortschritt ging nicht mit einem vergleichbaren Fortschreiten bei der Umsetzung der institutionellen Reformen, die in Panama 1997 verabschiedet worden waren, oder einem Weiterkommen in dieser Frage einher. Die nur langsam fortschreitende Durchführung dieser Reform bremsst die Umsetzung der regionalen Initiativen und das Erreichen der auf höchster Ebene vereinbarten Ziele für die regionale Integration. In diesem Zusammenhang muss eine ganze Reihe kritischer Fragen beachtet werden, u. a.:

- Die andauernden großen Probleme bei der Koordinierung, Verfolgung, Ausführung und Bewertung der Entscheidungen auf Präsidenten- und Ministerebene aus den Reformleitlinien Panama II.
- Die Notwendigkeit einer Konsolidierung der rechtlichen Grundlage für den Aufbau der Institutionen und einer Änderung der Statute von CCJ und PARLACEN, um deren Kosten und Arbeitsweise zu verschlanken. Das System benötigt eine klar definierte Rechtsgrundlage, die die Befugnisse und Aufgaben jeder Instanz festlegt, so dass die jeweiligen Rollen nicht falsch interpretiert werden können. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die Befugnisse/Aufgaben der regionalen Institutionen vorwiegend regionale Angelegenheiten betreffen.
- Die Notwendigkeit der Schaffung eines von den Finanzministern festzulegenden Mechanismus zur Finanzierung der regionalen Institutionen sowie der Einrichtung eines Revisions- oder Finanzkontrollmechanismus. Die der Erklärung beigefügten Leitlinien schlagen auch vor, einen gemeinsamen, vom Generalsekretariat aufgestellten Haushalt einzuführen.
- Die Notwendigkeit der Sicherstellung einer effizienten Verwaltung durch eventuelle Zusammenlegung der Sekretariate für die Sektorintegration zu einem einzigen Generalsekretariat und durch Ausstattung aller Betroffenen mit klaren Befugnissen und angemessenen Finanz- und Personalressourcen. Einige Sekretariate verfügen nicht über ausreichende Mittel, um ihre Aufgaben zu erfüllen.
- Wie sehr die regionale Integration greift, hängt auch stark davon ab, dass sich die Mitgliedsländer möglichst umfassend an den regionalen Institutionen beteiligen und auch die wichtigsten Akteure (Regierungen, Zivilgesellschaft und regionale Stellen) effizient zum Prozess beitragen. In diesem Zusammenhang muss unterstrichen werden, dass Costa Rica, Guatemala und Panama keine Mitglieder des CCJ sind und Costa Rica nicht dem PARLACEN angehört. Panama prüft derzeit eine mögliche Beteiligung an der zentralamerikanischen Zollunion, doch Belize nimmt aufgrund seiner Zugehörigkeit zu CARICOM nicht teil.

Bezüglich der Schnittstelle Regierung/regionale Institution/Zivilgesellschaft schließlich ist man sich in der Region einig, dass Bemühungen notwendig sind, um das Bewusstsein dafür

zu schärfen, die jeweiligen Rollen und Zuständigkeiten verständlicher zu machen und den Prozess zu erleichtern. Die formalisierte Zivilgesellschaft wird durch die Entscheidung (Protokoll von Tegucigalpa) zur Einrichtung eines Beratenden Ausschusses (CC-SICA) als Partei des Prozesses der regionalen Integration anerkannt. CC-SICA besteht heute, wird derzeit aber nicht im Rahmen des SICA finanziert und gilt nicht als wirklich repräsentativ.

### **Andere Prioritäten auf regionaler Ebene**

Zentralamerika hat auch für eine stärkere regionale Zusammenarbeit in den nachstehend genannten Bereichen die politische Grundlage und die institutionellen Voraussetzungen geschaffen:

- Förderung der **menschlichen Entwicklung**, des **Wirtschaftswachstums mit sozialer Gerechtigkeit** sowie Förderung und Schutz der **Umwelt** auf der Grundlage der Allianz für nachhaltige Entwicklung von 1994 (ALIDES). Die strategischen Schwerpunkte der Region für Umweltmanagement sind im Plan für Regionalentwicklung in Zentralamerika (PARCA) festgelegt und umfassen Wasser, saubere Produktionstechnologien, Entwicklung der Institutionen für Umweltmanagement sowie Wälder und Artenvielfalt. Die wichtigsten von der Region verabschiedeten Grundsätze für nachhaltige Entwicklung unterstützen das von der Stockholmer Beratenden Gruppe im Mai 1999 gewählte Konzept zur Unterstützung des Wiederaufbaus nach der Naturkatastrophe durch den Hurrikan Mitch Ende 1998.
- Einbeziehung der **Sozialagenda** in die Schwerpunkte des Integrationsprozesses. Die soziale Integration wurde in letzter Zeit gefördert. Dabei wurden nennenswerte Fortschritte bei der grenzübergreifenden Abdeckung durch die Sozialversicherung in Notfällen erzielt und koordinierte Kampagnen durchgeführt, um die Ausbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhindern. Auch bei den Programmen für Ernährungssicherheit und Bildung sind Fortschritte zu verzeichnen.
- Alle zentralamerikanischen Länder haben ein nationales Programm gegen HIV/AIDS. Dazu gehören auch strategische Pläne zur Prävention und Kontrolle der HIV/AIDS-Epidemie, die Entwicklung eines Überwachungssystems, Zugang zu freiwilliger Beratung und HIV-Tests, Kampagnen für Verhaltensänderung und Verteilung von Präservativen an Gruppen mit hohem Risiko sowie Förderung und Schutz der Menschenrechte der mit HIV/AIDS-infizierten Personen.
- In der **Arbeitsmarktpolitik** hat die Region vor kurzem ihr Festhalten an den ILO-Grundsätzen und den **Grundarbeitsrechten** bekräftigt. Dies erfolgte am 30. Juni 2005 in einer Erklärung der Arbeitsminister und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter zur Unterstützung der Schaffung von Arbeitsplätzen und „*trabajo decente*“ (menschenwürdigen Arbeitsplätzen). Zu den grundsätzlichen Zielen dieses Programms gehören die Förderung internationaler Arbeitsnormen, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Ausdehnung der sozialen Sicherung und die Intensivierung des sozialen Dialogs. Dem ist hinzuzufügen, dass die neue GSP+-Handelsanreize der EU für den Zeitraum 2006 bis 2008 den Ländern gewährt werden, die sich u. a. zur Einhaltung internationaler Normen in den Bereichen Umwelt-, Menschen- und Arbeitsrechte verpflichtet haben. Für Zentralamerika stellt dies einen Anreiz dar, eine Reihe der ILO-Konventionen zu ratifizieren und in die Praxis umzusetzen (die sechs zentralamerikanischen Länder wurden in die Liste der begünstigten Länder aufgenommen).

- Der Rahmenvertrag über **Demokratische Sicherheit** in Zentralamerika wurde im Dezember 1995 unterzeichnet und ist ein Schlüsselement für die Schaffung einer neuen sicherheitspolitischen Vision für die Region, die auf einem breiteren und umfassenderen Konzept als rein militärischem Vorgehen ruht. Jüngste Initiativen im Bereich Sicherheit haben sich auf Probleme wie die Vermeidung und Bekämpfung des Schmuggels mit leichten Waffen und Maßnahmen zur Eindämmung und Prävention von Kriminalität konzentriert. Ein Beispiel hierfür ist der zentralamerikanische Haftbefehl.
- **Gefährdung.** Ein wichtiger politischer Bereich in der Region sind die Verhütung von Naturkatastrophen und die Katastrophenvorsorge. CEPREDENAC, ein technisches Sekretariat innerhalb des Generalsekretariats des Zentralamerikanischen Integrationssystems (SG-SICA), das auf eine Maßnahme der internationalen Zusammenarbeit zurückgeht, ist die für diesen Sektor zuständige regionale Stelle. Auch Ernährungssicherheit und Ernährung waren Schwerpunkte einer regionalen Strategie, die von multilateralen Gebern wie PAHO, FAO und EU unterstützt wurde.
- Der Plan Puebla Panamá (PPP) aus dem Jahr 2001, eine Entwicklungsinitiative mehrerer Länder, sollte die **physische Integration und nachhaltige Entwicklung** in sieben Ländern (in fünf Ländern Zentralamerikas, in Belize und in fünf südlichen Bundesstaaten Mexikos) beschleunigen. Der PPP ist in acht Hauptkapitel unterteilt, nämlich Zusammenschaltung nationaler Stromnetze, Ausbau der Telekommunikationsdienste, Integration des Straßennetzes, nachhaltige Entwicklung, menschliche Entwicklung, Verhütung von Naturkatastrophen, Handelserleichterung und Tourismus.
- Hinsichtlich des Handels werden, wie oben erwähnt (siehe Abschnitt 1.2), die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit der EU einschließlich eines Freihandelsabkommens von der Region als hohe Priorität und Möglichkeit zur Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen und Steigerung der Investitionen angesehen. Darüber hinaus hat sich Zentralamerika im Lauf der beiden letzten Jahre und vor allem 2003 sehr um die Aushandlung eines neuen Freihandelsabkommens mit den USA (CAFTA) bemüht, das im Mai 2004 unterzeichnet wurde und auch die Dominikanische Republik umfasst. Daneben bestehen wichtige Handelsabkommen zwischen Zentralamerika und Mexiko bzw. Kanada.
- Zentralamerika bekundet zunehmendes Interesse an mehr regionaler Zusammenarbeit im **Energiesektor**, um die Auswirkungen der steigenden Rohölpreise abzuschwächen, die Effizienz des Systems zu verbessern und die Möglichkeit der Nutzung alternativer Energiequellen und -technologien einschließlich der Förderung erneuerbarer Energien zu untersuchen.

### 3.1. Die wichtigsten Hindernisse und Herausforderungen für eine nachhaltige Integration in Zentralamerika

Die wichtigsten mittelfristigen Herausforderungen, vor denen die Region Zentralamerika steht, lassen sich in vier große Gruppen unterteilen:

- **Festigung der Demokratie.** Hier geht es um mangelnden Schutz der Grundfreiheiten, Straflosigkeit, fehlende Transparenz im Management des staatlichen Sektors, die Funktionsweise des Wahlsystems und die Parteienlandschaft. All diese Faktoren gefährden die bis dato erreichten Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie.

- Entwicklung und Stabilität der Region Zentralamerika sowie eine erfolgreiche regionale Integration werden davon abhängen, wie gut Zentralamerika mit den **bekanntem und neuartigen Bedrohungen der Sicherheit der Menschen** fertig wird.
- **Wirtschaftliche Schwäche**, die zu einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der zentralamerikanischen Länder aufgrund von Strukturen führt, durch die sie sehr stark von der Ausfuhr von Primärerzeugnissen und den „*maquiladora*“-Industrien, von Überweisungen aus dem Ausland, importierten Energiequellen und Tourismus abhängig sind, die je nach den globalen Markttendenzen Schwankungen unterworfen sind.
- **Fehlender sozialer Zusammenhalt**: Er ist vorwiegend durch die verbreitete hohe und extreme Armut und die ungleiche Verteilung von Wohlstand und Einkommen bedingt, dazu kommt das begrenzte Angebot grundlegender sozialer Dienste (Gesundheits- und Bildungswesen) und der eingeschränkte Zugang zu denselben für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung. Die Haushaltsengpässe werden durch unzureichende Steuerverwaltung und verbreitete Steuerhinterziehung noch verschärft. Die Langlebigkeit dieser Phänomene führt zu einem Teufelskreis aus Armut, Suche nach Alternativen für das tägliche Überleben (Migration, Kriminalität usw.), sozialen Konflikten und stagnierender Wirtschaft.
- Die **Gefährdung der Umwelt** aufgrund der natürlichen Bedingungen in der Region, durch die sie häufigen Naturkatastrophen (Erdbeben, Hurrikans, Überschwemmungen und Dürrekatastrophen) ausgesetzt ist, hat sich in den letzten Jahrzehnten noch verschlimmert. Verantwortlich dafür ist die zunehmend unvernünftige Nutzung natürlicher Ressourcen wie Wasser und Wälder in Verbindung mit schlechtem Umweltmanagement (z. B. Verschmutzung).

Diese Problemkreise sind eng miteinander verknüpft. Allerdings sind sie nicht gleichmäßig über die gesamte Region verteilt, was aus dem unterschiedlichen Ausmaß sozialer Ausgrenzung hervorgeht. Abgesehen von Costa Rica leidet in dieser Region praktisch die Hälfte der Bevölkerung (und manchmal noch mehr) unter Armut. Der informelle Arbeitsmarkt bindet etwa 40 % der Arbeitskräfte, und die Sozialausgaben reichen nicht aus, um hier das Gleichgewicht wiederherzustellen und das Humankapital zu steigern.

Neben den oben genannten Herausforderungen für die Entwicklung steht die Region auch vor der Notwendigkeit, ihre regionale Integrationsagenda zu unterstützen, denn diese stellt ein wichtiges Instrument für Konfliktprävention, Festigung der Demokratie, verantwortungsvolle Staatsführung und Förderung der nachhaltigen Entwicklung dar. Trotz des erwiesenen politischen Willens zu einer regionalen Integration wurden Fortschritte immer wieder durch folgende Probleme gebremst:

- **Schwache Institutionen**: Es muss noch viel getan werden, um die Koordinierung, Rechtsgrundlage, Finanzierung, Befugnisse, Organisation und technische Kompetenz sowie Humanressourcen der verschiedenen technischen Sekretariate zu verbessern.
- **Unterschiedliche Vorstellungen und Interessen bezüglich der Integration**: Die Länder in der Region haben nicht alle gleich großes Interesse und zeigen unterschiedliche Bereitschaft, sich zu engagieren. Selbst wenn die Möglichkeit eines Integrationsprozesses mit mehreren Geschwindigkeiten akzeptiert wird, scheint in manchen Fällen die Anbindung an ausländische Märkte und die Entwicklung dieser Beziehungen Vorrang zu

haben. Darüber hinaus sind die Vorgehensweisen für eine praktische Umsetzung einer solchen Integration „der zwei Geschwindigkeiten“ nicht klar definiert.

- ***Wirtschaftliche Ungleichgewichte innerhalb der Region:*** Bedenken hinsichtlich der Folgen einer Integration aufgrund einer unterschiedlichen Wirtschaftsentwicklung in den einzelnen Ländern führen in einigen Ländern zu Vorbehalten bezüglich der Maßnahmen, Auswirkungen und Verfahren des Integrationsprozesses. Daher müssen neben einer umfassenden, realistischen und langfristigen Vision auf der Grundlage fester Zusagen, der politischen Bereitschaft und der Fähigkeit zur Integration Maßnahmen und Programme erarbeitet werden, um das wirtschaftliche Ungleichgewicht zu verringern und sowohl auf regionaler Ebene als auch innerhalb der einzelnen Länder für eine gerechte Einkommensverteilung zu sorgen. Um dies zu erreichen, muss in den meisten zentralamerikanischen Ländern das Problem der Entwicklung eines effizienten und transparenten Steuersystems angegangen werden.
- ***Fehlende Finanzierungsmechanismen für die Stärkung und Entwicklung des Integrationssystems:*** Das SICA verfügt nicht über ein adäquates Finanzierungssystem, wodurch seine Initiativen und seine Fähigkeit zur Erfüllung seines Auftrags ernsthaft begrenzt sind. Eine übergroße Abhängigkeit von der internationalen Zusammenarbeit führt zu schwerwiegender Ineffizienz.
- ***Verbindlicher Charakter der Regelwerke und Entschlüsse.*** Da gemeinsame Gesetzgebung und die verbindliche Instrumente noch in den Kinderschuhen stecken und es zudem nur schwache Durchsetzungsmechanismen gibt, ist die Legitimität des Prozesses durch die fehlende praktische Umsetzung der Maßnahmen und Entscheidungen gefährdet.
- ***Soziale Eigenverantwortung für den Integrationsprozess:*** In den meisten betroffenen Ländern sind noch große Teile der Gesellschaft vom Integrationsprozess ausgeschlossen. Dies liegt daran, dass sie entweder nicht über wirksame Mittel zur Beteiligung verfügen, ihnen die Vorteile einer Beteiligung nicht klar sind oder sie sich des Potenzials ihrer Mitwirkung nicht bewusst sind.

#### **4. ÜBERBLICK ÜBER DIE BISHERIGE UND LAUFENDE EG-ZUSAMMENARBEIT, KOORDINATION UND KOHÄRENZ**

##### **4.1. Überblick über die bisherige und laufende EG-Zusammenarbeit, Lehren aus der Vergangenheit**

###### **Jüngste Tendenzen in der EG-Zusammenarbeit auf regionaler Ebene**

Nach einer Zeit der relativ breiten sektoralen Streuung der Hilfe in den 1980er und 1990er Jahren, die von wechselnden politischen und wirtschaftlichen Höhen und Tiefen im Integrationsprozess gekennzeichnet waren, konzentrierte sich die EG-Zusammenarbeit mit Zentralamerika auf regionaler Ebene allmählich auf eine kleinere Anzahl von Schwerpunkten mit längerfristiger Perspektive und speziellem Augenmerk auf der Unterstützung des Integrationsprozesses. Mit diesem neuen Konzept wurde Ende der 1990er Jahre begonnen, und zwar auf der Grundlage spezifischer Bewertungen der Entwicklungsbedürfnisse der

Region, einer Reihe von Beurteilungen (siehe unten) und gemeinsamen Beschlüssen, die von der EG und den Regierungen Zentralamerikas auf politischer Ebene gefasst wurden<sup>3</sup>.

Daher wurde die Anzahl der Schwerpunktsektoren im Regionalen Strategiepapier 2002-2006 auf drei gekürzt:

- (1) Unterstützung des Prozesses der regionalen Integration, Umsetzung gemeinsamer Politiken und Festigung der Institutionen,
- (2) Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft im regionalen Integrationsprozess und
- (3) schonender Umgang mit der Umwelt und Verbesserung des Umweltmanagements.

Von den insgesamt 74,5 Mio. EUR der vorläufigen Mittelzuweisung für das RSP 2002-2006 fließen derzeit etwa 40 Mio. EUR in die direkte Unterstützung des Prozesses der regionalen Integration, die eigentlich als wichtigster Schwerpunktsektor der Strategie angesehen werden kann. Dagegen wurden in den Jahren zwischen 1984 und 2000 von der Kommission nur 5 % der schätzungsweise insgesamt 450 Mio. EUR für die regionale Zusammenarbeit mit Zentralamerika (im weitesten Sinn) direkt der Unterstützung des regionalen Integrationsprozesses zugewiesen.

Diese Hilfe ist eng an das Konzept geknüpft, das die EU anlässlich des Gipfeltreffens zwischen der EU, Lateinamerika und der Karibik 2002 in Madrid verabschiedete und 2004 in Guadalajara wiederholte, als sie darauf bestand, dass Zentralamerika seinen Integrationsprozess vertiefen müsse, um für ein umfassendes Assoziierungsabkommen mit der EU in Betracht zu kommen.

Schließlich wird das RSP für 2002-2006 mit einer Reihe regionaler, teilweise aus thematischen Haushaltslinien finanzierte Kooperationsprogramme ergänzt. Sie betreffen Bereiche wie Förderung der Menschenrechte, Ernährungssicherheit, Katastrophenvorsorge und lokale Entwicklung in Grenzgebieten einschließlich des Managements von Wassereinzugsgebieten. Wichtige Unterstützung erhält die Region auch aus einer Reihe von EU-Regionalprogrammen für Lateinamerika, darunter ALFA, Alßan (Hochschulwesen), @lis (Informationsgesellschaft), URBAL (Zusammenarbeit zwischen Städten und lokalen Verwaltungen), AL-Invest (privater Sektor), ALURE (rationale Nutzung von Energie), OBREAL (Beobachtungsstelle für die Beziehungen EU-Lateinamerika) und EUROsocial (sozialer Zusammenhalt). Ebenfalls zu erwähnen sind die Zusammenarbeit im Bereich Jugend (im Rahmen des Gemeinschaftlichen Aktionsprogramms „Jugend“) sowie die Unterstützung der regionalen Integration durch Beiträge zu Dialog und Zusammenarbeit in makroökonomischen Fragen in Zentralamerika (über das Projekt REDIMA II)<sup>4</sup>. Zur Forschungs- und Entwicklungspolitik ist besonders anzumerken, dass die Forschungsrahmenprogramme der EU die internationale Zusammenarbeit mit den zentralamerikanischen Ländern fördern und das Potenzial an in dieser Region vorhandenem Fachwissen und Know-how schätzen.

Die zentralamerikanischen Länder kommen auch für die Finanzierung über die Europäische Investitionsbank durch die Maßnahme „ALA III“ für den Zeitraum 2000-2007 in Betracht. Im Rahmen dieser Regelungen werden die EIB-Mittel zur Finanzierung von Investitionen in den

---

<sup>3</sup> Beschlüsse, die 1996 anlässlich des Ministertreffens im Rahmen des San-José-Dialogs in Florenz gefasst wurden.

<sup>4</sup> Verwaltet durch die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und Karibik (ECLAC) der Vereinten Nationen (<http://www.eclac.cl/redima/>).

Unterzeichnerländern der Kooperationsabkommen mit der EU eingesetzt, allerdings gibt es keine länderspezifischen Mittelzuweisungen. Zu den Maßnahmen, die derzeit in Zentralamerika mit einem Betrag von insgesamt 65 Mio. EUR durchgeführt werden, gehören der Zusammenschluss von Energieversorgungsnetzen auf regionaler Ebene, die Finanzierung von kleinen und mittleren Betrieben und von Umstrukturierungsprogrammen und/oder Initiativen zur Entwicklung der Privatwirtschaft in den Gegenden, die vom Hurrikan Mitch betroffen waren. Anhang 2 enthält eine umfassendere Übersicht über die EG-Zusammenarbeit mit Zentralamerika sowie einen Überblick über die wichtigsten Kooperationsprogramme auf regionaler Ebene.

### **Lehren aus der Vergangenheit**

In der letzten Zeit hat die EG noch keine umfassende ad hoc-Bewertung der regionalen Zusammenarbeit in Zentralamerika vorgenommen, was u. a. daran liegt, dass die meisten Initiativen, die im RSP für 2002-2006 gefordert wurden, noch in der Umsetzung begriffen sind<sup>5</sup>. Allerdings lassen sich aus einer Reihe von Analysen, die bei der Vorbereitung des RSP für 2002-2006 berücksichtigt wurden, einige Empfehlungen ableiten. Im Wesentlichen unterstreichen diese Analysen u. a. Folgendes:

- Die EG-Beihilfe zum subregionalen Integrationsprozess ist sehr wichtig und wird durch eine reale Nachfrage nach regionaler Zusammenarbeit angekurbelt.
- Vorrang für die EG sollte die Unterstützung der regionalen Integration in Form einer Stärkung der Institutionen und der Zivilgesellschaft in Zentralamerika haben. Die Förderung der Gemeinschaft sollte sich darauf konzentrieren, dass ein regulatorischer Rahmen sowie Instrumente für Management und Überwachung geschaffen werden, um eine größere Mobilität von Menschen, Kapital und Waren zu erleichtern.
- Die Wirksamkeit der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit mit Hilfe regionaler Integrationsstellen könnte durch die Vorbedingung der Schaffung gemeinsamer Vorschriften und Gesetze gesteigert werden. Bei der anfänglichen Überprüfung der Sachdienlichkeit der regionalen Zusammenarbeit sollten die Kapazitäten und die Bereitschaft aller nationalen, regionalen, privaten und staatlichen Akteure umfassender beachtet werden.

### **Weitere Hinweise**

Weitere nützliche Hinweise lassen sich der 2005 vorgenommenen Bewertung der regionalen Strategie für Lateinamerika für den Zeitraum 1996-2006<sup>6</sup> entnehmen, ferner der Halbzeitüberprüfung des RSP für 2002-2006 und den vorbereitenden Arbeiten für das vorliegende Strategiepapier aus den Jahren 2004 und 2005 (vorbereitende Programmplanung und Umweltprofil der Region). Die Bewertung aus dem Jahr 2005 unterstreicht die folgenden besonders interessanten Punkte für diese Strategie:

---

<sup>5</sup> Die Ergebnisse einer Bewertung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Zentralamerika auf regionaler Ebene im Zeitraum 1996-2006 werden voraussichtlich Anfang 2007 vorliegen.

<sup>6</sup> Diese Bewertung bezieht sich auf die regionale Zusammenarbeit im Zeitraum 1996-2001 sowie auf das Regionale Strategiepapier für 2002-2006.

- Die Bedeutung, die die EG der Stärkung der Integration auf subregionaler Ebene als mittelfristigem Ziel auf dem Weg zu einer intensiveren Integration in Lateinamerika und als Mittel zur Förderung einer strategischen Assoziierung mit der EG beimisst.
- Hinsichtlich des sozialen Zusammenhalts wäre es für die Nachhaltigkeit der EG-Maßnahme förderlich, wenn die Aktion auf Länderebene und in jeder Subregion an die individuelle Situation angepasst wird.
- Des Weiteren wird empfohlen, die Legitimität und Glaubwürdigkeit der EG-Maßnahme auf regionaler Ebene durch intensivere Konsultation und Miteinbeziehung der Zivilgesellschaft zu stärken.

Die 2003 durchgeführte **Halbzeitüberprüfung** der Strategie führte zu dem Schluss, dass es trotz einiger Änderungen im Zeitplan (sowohl Zeitgewinne als auch Verzögerungen) nicht erforderlich ist, den Inhalt des RSP für 2002-2006 zu ändern, da die wichtigsten Schwerpunktbereiche auch weiterhin die größten Herausforderungen für die Region darstellen. Darüber hinaus bestätigte die Analyse im Rahmen der **vorbereitenden Programmplanungsarbeiten** für 2007-2013 die bleibende Bedeutung und den zukunftsorientierten Charakter des RSP für 2002-2006.

Im **Regionalen Umweltprofil** für Zentralamerika aus dem Jahr 2005 wird empfohlen, trotz der Tatsache, dass die Umweltprobleme in der gesamten Region auftreten und die damit verbundenen Probleme alle Länder betreffen, Maßnahmen auf diesem Gebiet besser lokal zu entwickeln und eine Vernetzung zwischen Aktionen allgemeinen Interesses zu schaffen, beispielsweise bei der Harmonisierung des rechtlichen und institutionellen Rahmens und beim Informationsaustausch, was auf regionaler Ebene zu erfolgen hätte. In diesem Zusammenhang ist die Europäische Kommission im Begriff, ein Regionalprogramm für geringere Gefährdung und weniger Umweltschäden mit Mitteln in Höhe von 20 Mio. EUR zu starten, das sich auf die Verhütung von Naturkatastrophen sowie auf Wasser- und Umweltmanagement konzentriert. Dementsprechend unterstreicht das Umweltprofil der Region, dass die wichtigsten Aufgaben für die Region darin bestehen, das Bewusstsein der einzelnen Akteure vor Ort zu schärfen und ihr Verhalten zu ändern. **Dies sollte in allen EG-Kooperationsprogrammen angestrebt werden, und in der Entwicklungsplanung muss ein Konzept zur Risikominderung zur Anwendung kommen.**

Was schließlich die **thematischen Initiativen auf regionaler Ebene** angeht, ist ein wichtiges Thema die bessere Kohärenz zwischen den auf regionaler und nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen sowie eine deutlichere Unterstützung des regionalen Integrationsprozesses. Zu diesem Zweck sollten die Maßnahmen eine Komponente enthalten, die auf die Stärkung der Kapazitäten der regionalen Institutionen und die Intensivierung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft abzielt.

#### **4.2. Informationen über Programme der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber**

Ein Überblick über die wichtigsten internationalen Kooperationsprogramme ist im beigefügten Verzeichnis der Geber enthalten (Anhang 3). Ein Blick auf die wichtigsten Geber auf regionaler Ebene zeigt einen deutlichen komparativen Vorteil für die EG bei der Unterstützung des regionalen Integrationsprozesses.

In der EU ist Spanien einer der in Zentralamerika aktivsten EU-Mitgliedstaaten. Zu den Hauptbereichen der Zusammenarbeit Spaniens mit dieser Region zählen Stärkung der öffentlichen Verwaltung, Gesundheit, Bildung, nachhaltige Entwicklung und Management der natürlichen Ressourcen und der Umwelt, Verhütung von Naturkatastrophen und Verringerung der ökologischen Gefährdung, Tourismus, Kleinstunternehmen und Fischerei. Deutschland

war und ist noch vertreten. Es befasst sich mit subregionalen Konzepten in Bereichen wie Schaffung von Arbeitsplätzen und (nachhaltige) industrielle Wettbewerbsfähigkeit, erneuerbare Energien, Kleinstkredite, Verhütung von Naturkatastrophen und Management von Wassereinzugsgebieten. Auch Italien, die Niederlande, Schweden und Finnland steuern durch Regionalprogramme sehr viel zur Zusammenarbeit bei. In den letzten Jahren floss der Großteil der Mittel dieser Geber in den Bereich Umweltmanagement und natürliche Ressourcen. Vor allem Schweden war hier sehr aktiv und plant für den Zeitraum 2004-2008 sogar eine noch intensivere Mitwirkung an diesem Aspekt der regionalen Integration.

#### Andere Geber

Die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) bleibt der wichtigste multilaterale Kreditgeber für die Region Zentralamerika. Ihre Regionalprogramme betreffen vor allem die drei Grundbereiche Wirtschaftswachstum und Infrastruktur, menschliche Entwicklung und nachhaltige Entwicklung. Ihre Unterstützung konzentriert sich auf drei wichtige regionale Initiativen, nämlich die Regionale Beratende Gruppe von 2001 aus Madrid, den Plan Puebla Panamá (PPP) und das zwischen Zentralamerika und den Vereinigten Staaten in den Jahren 2003/2004 ausgehandelte Freihandelsabkommen (CAFTA). Die Infrastrukturinitiativen im Rahmen des PPP und dabei vor allem die Verknüpfung und Zusammenschaltung des Straßen- und Energieversorgungsnetzes haben den Löwenanteil der Kredite der IDB verschlungen. Auch die Unterstützung für die regionale Integration und den Aufbau der Handelskapazitäten im Rahmen des CAFTA ist wichtig.

Im Bereich HIV/AIDS werden diesbezügliche nationale Programme auf regionaler Ebene mit Hilfe eines Kredits der Weltbank in Höhe von 8 Mio. USD konsolidiert. Damit soll der Region geholfen werden, einen besseren Zugang zu hochwertiger Diagnose, ein regionales Überwachungssystem für die Epidemie, bessere Präventions- und Kontrollpraktiken und Mechanismen zu entwickeln, um die Gefährdung der nicht immer am gleichen Ort lebenden Bevölkerung durch HIV/AIDS zu verringern.

Die neue USAID-Strategie für Zentralamerika und Mexiko für den Zeitraum 2003-2008 verfolgt das übergeordnete Ziel, die Region Zentralamerika und Mexiko demokratischer und wohlhabender zu machen, indem die Vorteile des durch den Handel bedingten Wachstums breiten Bevölkerungsschichten zugute kommen. Dies konzentriert die Investitionen von USAID auf einige wenige so genannter „Leistungsarenen“ (*performance arenas*), die im *Millennium Challenge Account* (Entwicklungshilfefonds) festgelegt wurden, nämlich gerechtes Regieren, wirtschaftliche Freiheit und Investition in Menschen.

### **4.3. Analyse des „Policy-mix“**

Eine Analyse der EG-Politiken und Instrumente sowie ihrer möglichen Auswirkungen für Zentralamerika zeigt, dass die Zielbereiche der wichtigsten unter ihnen, insbesondere Handel, Landwirtschaft, Gesundheit und Sicherheit des Verbrauchers, Forschung sowie Konfliktprävention, konsistent sind und mit dieser Strategie übereinstimmen. Die Europäische Kommission hat vor kurzem ein Instrument zur Folgenabschätzung eingeführt, das auf alle wichtigen Vorschläge angewendet werden kann und zur Verbesserung der Kohärenz der Maßnahmen beiträgt, indem es alle Dienststellen der Kommission einbindet, die ein potenzielles Interesse an den verschiedenen Szenarien haben, um die erwarteten Ergebnisse zu erreichen. Darüber hinaus wird Kohärenz auf einer Reihe von Gebieten erzielt, indem bestimmte Grundsätze wie beispielsweise *Gender* systematisch berücksichtigt werden.

Doch offizielle Vertreter und Stimmen aus der Zivilgesellschaft in Zentralamerika haben Bedenken zu einer Reihe von Punkten angemeldet, darunter vor allem folgende:

- Langfristige Investitionen werden aufgrund unzureichender APS-Handelsmechanismen verhindert.
- Durch die strenge Verbraucherschutzpolitik in Form gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Kontrollen gibt es Handelsbeschränkungen.
- Die Einwanderungspolitik der EU kann sich negativ auf die Überweisungen der Auswanderer auswirken, die für das makroökonomische Gleichgewicht sehr wichtig sind.
- Die gemeinsame Agrarpolitik wird als protektionistisch wahrgenommen.
- Die Bananenproduzenten in Zentralamerika machen weiterhin gemeinsam Front gegen die Bananeneinfuhrregelung der EU, mit der nach ihrer Ansicht ihre Produkte im Vergleich zu denen aus den AKP-Staaten und der EU diskriminiert werden.
- Es gibt Schwierigkeiten bei der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure durch ein Zuschussauswahlsystem, das Verbesserungen erfordert.
- Bei Projekten, die aus mehreren horizontalen und thematischen Haushaltslinien finanziert werden, mangelt es an Kohärenz und Nachhaltigkeit.

Anhang 5 enthält eine gründlichere Analyse der Kohärenz der Politiken, die sich auf die Region Zentralamerika konzentrieren.

## 5. VORSCHLAG FÜR EINE ANTWORTSTRATEGIE DER EG

### 5.1. Ziele der Zusammenarbeit und Gründe für die Auswahl der Sektoren

Wie 2004 anlässlich des Gipfeltreffens zwischen der EU, Lateinamerika und der Karibik in Guadalajara beschlossen, ist das grundlegende gemeinsame strategische Ziel beider Regionen ein Assoziierungsabkommen einschließlich eines Freihandelsabkommens. Beim Wiener Gipfel 2006 haben die Staats- und Regierungschefs beschlossen, die Verhandlungen über ein solches Assoziierungsabkommen aufzunehmen.

Vor diesem Hintergrund wird sich die Regionalstrategie für Zentralamerika für den Zeitraum 2007-2013 auf **ein Hauptziel** konzentrieren, nämlich **die Unterstützung des Prozesses der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Integration in Zusammenhang mit der Vorbereitung des zukünftigen Assoziierungsabkommens** zwischen der EU und Zentralamerika.

Die EG-Unterstützung für die regionale Integration soll die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und Zentralamerika stärken und somit die Aushandlung und Umsetzung des zukünftigen Assoziierungsabkommens auf der Grundlage des beiderseitigen Interesses beider Regionen erleichtern. Für die Unterstützung der regionalen Integration können drei Kategorien potenzieller Maßnahmen ins Auge gefasst werden:

- Bei der ersten geht es um die **Festigung des institutionellen Systems für den Prozess der Integration in Zentralamerika**,
- die zweite konzentriert sich auf die **Stärkung des regionalen wirtschaftlichen Integrationsprozesses**,
- und die dritte Gruppe befasst sich mit den Aspekten der **Stärkung der regionalen Sicherheit**.

## 5.2. Antwortstrategie in den Schwerpunktbereichen

### i) Festigung des institutionellen Systems für den Prozess der Integration in Zentralamerika

Ziel dieser Komponente ist es, die Reform des Integrationssystems zu unterstützen. Dieses Ziel hat sich Zentralamerika durch seine eigene Agenda gesetzt, und es soll mit Hilfe verstärkter Kapazitäten, besserer Koordinierung, einer Rechtsgrundlage, effizienter Finanzierungsmechanismen, Befugnisse, Organisation, besserer fachlicher Kompetenzen sowie Humanressourcen bei den verschiedenen beteiligten Akteuren erreicht werden. In diesem Zusammenhang kann die Zusammenarbeit direkt auf regionale Institutionen, zwischenstaatliche Koordinierungssysteme und am Integrationsprozess beteiligte nationale Stellen ausgerichtet werden. Es muss betont werden, dass sich diese Unterstützung auf die Beteiligung dieser Institutionen an den Fragen beschränkt, die eng mit der regionalen Integration verbunden sind.

### ii) Unterstützung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses

Die wichtigsten Ziele dieser Komponente sind die Schaffung einer regionalen Zollunion und der Abbau der nichttarifären Hemmnisse für den interregionalen Handel mit der Perspektive eines möglichen zukünftigen gemeinsamen Markts.

Zu dieser Gruppe von Maßnahmen gehören: Die **Schaffung einer zentralamerikanischen Zollunion**, die Unterstützung spezifischer Aspekte des wirtschaftlichen Integrationsprozesses wie Zoll- und Handelserleichterungen, die Annahme internationaler Standards wie das Regelwerk zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels der WZO, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche (SPS) Maßnahmen, die Entwicklung eines regionalen Konzepts für technische Vorschriften für Waren und Normung auf der Grundlage internationaler Normen zur Förderung des freien Warenverkehrs und zur Vermeidung von Handelshemmnissen (Harmonisierung der Vorschriften und gegenseitige Anerkennung), Dienstleistungen, Investitionen und Rechte an geistigem Eigentum sowie die Entwicklung und Umsetzung anderer harmonisierter gemeinsamer Politiken und Gesetzgebungen innerhalb der zentralamerikanischen Region, die zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes beitragen werden. Für Letztgenanntes reichen die in Betracht kommenden Initiativen u. a. von der Steuerpolitik (beispielsweise Unterstützung der Steuerverwaltung zur Verbesserung der Steuereinnahmen und der Transparenz sowie für einen leichteren, effizienten Informationsaustausch) über das Arbeitsrecht bis hin zu Umweltmaßnahmen.

Bezüglich der Einleitung der Unterstützung in den wirtschaftlichen Integrationsprozess

- hat die gemeinsame Bewertung der regionalen wirtschaftlichen Integration in Zentralamerika, die von der gemeinsamen ad hoc-Arbeitsgruppe 2005 und 2006 vorgenommen wurde, ein klares Bild der Probleme der Region gezeichnet, damit ein höherer Grad der wirtschaftlichen Integration erreicht werden kann,
- werden auch die Schlussfolgerungen aus dem Gemeinsamen Abschlussbericht der Gemeinsamen Arbeitsgruppe sowie weitere Notwendigkeiten, die aus dem Prozess der Aushandlung und Umsetzung eines Assoziierungsabkommens erwachsen, systematisch bei der Konzeption von Unterstützungsprogrammen im Rahmen dieser Strategie berücksichtigt werden.

### iii) Governance und Sicherheitsfragen in der Region

Die dritte Kategorie von Maßnahmen betrifft Aspekte der **Stärkung der regionalen Governance**, um die Auswirkungen des freien Waren-, Kapital- und Personenverkehrs durch die zunehmende regionale Integration abzumildern, und zwar vor allem im Prozess der Schaffung einer Zollunion und der Entwicklung eines Binnenmarktes.

Im Rahmen des Finanzierungsinstruments für Entwicklungszusammenarbeit wird die Gemeinschaft im Kooperationsbereich Staatsführung, Demokratie, Menschenrechte und institutionelle Reformen, vor allem mit Blick auf die Zusammenarbeit und Politikreform auf den Gebieten Sicherheit und Justiz, Maßnahmen durchführen, die den Leitlinien des Entwicklungshilfeausschusses der OECD vollauf Rechnung tragen, wobei auch die einschlägigen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates berücksichtigt werden.

In allen drei Komponenten dieser Strategie sind speziell die **Beteiligung der Zivilgesellschaft** an der Vorbereitung und Durchführung der Programme zur Unterstützung des regionalen Integrationsprozesses sowie die Stärkung der Verantwortung der Gesellschaft für den Integrationsprozess und die Steigerung des Bekanntheitsgrades der EG-Maßnahmen vorgesehen.

### 5.3. Querschnittsthemen

Die Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten sollte auf dem Ziel der umfassenden Beteiligung der Zivilgesellschaft und den Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit gründen; dies betrifft auch die *Gender*-Frage, die Achtung von Minderheiten und anderen Kulturen und vor allem der indigenen Völker, die Konfliktprävention und die ökologische Nachhaltigkeit. Einzelheiten können dem Regionalen Richtprogramm entnommen werden.

### 5.4. Begründung und Hauptrisiken

Dieses Konzept entspricht den Schlussfolgerungen dieser Analyse, dem gegenwärtigen Programm und den wichtigsten Lehren aus der Vergangenheit, aus denen hervorgeht, dass sich die EG-Zusammenarbeit auf eine begrenzte Anzahl von einen Mehrwert bietenden Sektoren konzentrieren sollte. Aus dem Geberverzeichnis geht hervor, dass die Kommission mit Hilfe in Form von Zuschüssen für die Einrichtung einer Zollunion, bei der Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Politiken sowie hinsichtlich der Stärkung der regionalen Institutionen durch SG-SICA und SIECA im Wesentlichen der Hauptgeber ist. In diesem Zusammenhang ist die Regionalstrategie als Fortsetzung des RSP 2002-2006 zu sehen, da beide Maßnahmengruppen zum Auf- und Ausbau der Institutionen und zur Intensivierung des regionalen Integrationsprozesses auf den Ergebnissen des gegenwärtigen Programms aufbauen werden.

Schließlich haben Ereignisse der jüngsten Zeit in der Region eine Zunahme illegaler grenzüberschreitender Bewegungen gezeigt, die multinationales Vorgehen und Kooperation erfordern, und auf diesem Gebiet verfügt die EU über einzigartige Erfahrungen.

Der Grund für dieses Konzept sind nicht nur die Zusagen, die von beiden Regionen auf höchster politischer Ebene gemacht worden sind. Gleichzeitig muss die regionale Integration als langfristiges Ziel für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Zentralamerika gesehen

werden, um die politische Stabilität sowie die nachhaltige sozioökonomische Entwicklung in der Region zu fördern und ihre Gefährdung zu verringern. Aus dieser Analyse geht hervor, dass in diesem Zusammenhang klares Bewusstsein für die Bedeutung der regionalen Integration entstanden ist, was die Stärkung der Position der Region auf den globalen Märkten und in externen Verhandlungen angeht, aber auch in Bezug auf die Vertretung der eigenen zentralamerikanischen Entwicklungsagenda und die Möglichkeit, sich gemeinsam neuen Herausforderungen zu stellen. Ein effizienteres System der Institutionen sowie eine vertiefte Integration sind darüber hinaus ein Mittel, das zur Bewältigung anderer Probleme der Region beitragen kann, die in den vorherigen Abschnitten ermittelt wurden und zu denen Folgende gehören:

- **Stärkung der Demokratie.** Es hat sich gezeigt, dass die regionale Integration in Zentralamerika zur politischen Stabilität beiträgt und den regionalen Dialog sowie die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ländern fördert, damit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Region gestärkt werden.
- **Verringerung der wirtschaftlichen Gefährdung und Abhängigkeit der Region.** Gleichzeitig würde eine raschere Umsetzung der Agenda der wirtschaftlichen Integration zu einer Diversifizierung des intraregionalen Handels beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit verbessern, ausländische Investoren anziehen und eine reibungslosere Integration Zentralamerikas in den Weltmarkt sicherstellen.
- Auch wird erwartet, dass die Aussicht auf Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Zentralamerika einen Anreiz für eine raschere **Annäherung der verschiedenen Sichtweisen und des unterschiedlichen Ausmaßes des Interesses an der Integration** darstellt. Engere Zusammenarbeit und wirtschaftliche Integration auf regionaler Ebene würden in Verbindung mit einem besseren sozialen Zusammenhalt später auch zu einem **Abbau der wirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb der Region** beitragen.

#### **Die wichtigsten Risiken in Verbindung mit der Antwortstrategie**

- Mangel an politischem Engagement und an Bereitschaft zur Vertiefung der regionalen Integration, mögliche Regierungswechsel und sich ändernde politische Einstellung zur Integration, Mangel an sozialer Legitimität und Glaubwürdigkeit des regionalen Integrationsprozesses,
- langsamere Umsetzung und Anwendung der gemeinsamen Bestimmungen, wenig effiziente Kapazitäten in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sowie in den regionalen Institutionen, fehlende Finanzmittel für die regionale Integration,
- makroökonomische Stabilität. langsames Wirtschaftswachstum aufgrund ungünstiger externer Bedingungen (Rohölpreise, Nachfrage aus den USA, Rohstoffpreise),
- unterschiedliche Sichtweisen in der Sicherheitspolitik.

Es wird erwartet, dass die Aushandlung und Umsetzung des zukünftigen Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Zentralamerika, das auch dem Integrationsprozess in der Region neue Impulse verleihen soll, dazu beiträgt, dass die Ursachen für einen Teil der mit der Antwortstrategie verbundenen Risiken eingedämmt werden.

## 5.5. Kohärenz und Komplementarität

### i) Kohärenz zwischen den Länderstrategien und der Regionalstrategie für Zentralamerika

Die **regionale Integration** an sich, die sowohl den regionalen institutionellen Rahmen als auch die wirtschaftliche Integration betrifft, wird vorwiegend in dieser Regionalstrategie behandelt. Die bilateralen Länderstrategien für Zentralamerika werden auch spezielle Bestimmungen enthalten, die auf eine Stärkung der nationalen Kapazitäten für die Einhaltung der auf nationaler und internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen abzielen. Hinsichtlich der Stärkung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses lautet das Ziel, den rechtlichen Rahmen Zentralamerikas zu stärken, damit sich dies insbesondere auf die Schaffung einer Zollunion und allgemeiner eines Binnenmarkts durch die Förderung des freien Personen-, Kapital-, Dienstleistungs- und Warenverkehrs auswirkt. Die Unterstützung des Produktionssektors wird somit in Übereinstimmung mit dem regionalen Rahmen durch spezifische Maßnahmen auf Länderebene abgedeckt.

Die Unterstützung für einen stärkeren **sozialen Zusammenhalt**, der die andere große Herausforderung für Zentralamerika darstellt, wie dies anlässlich des Gipfels in Guadalajara immer wieder zu hören war, erfolgt hauptsächlich über die Länderstrategien. Gleiches gilt für die Sektorinitiativen für Bildung, Gesundheit, ländliche Entwicklung und Dezentralisierung. Daher wird der Großteil der Mittel für die Region (für Länder und Regionen) im Rahmen des Programms für den Zeitraum 2007-2013 in die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in Zentralamerika fließen.

Bezüglich der **regionalen Governance- und Sicherheitsfragen** wird sich dieses RSP auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und die mögliche gemeinsame regionale Maßnahme zur Entwicklung einer Region der Sicherheit und der Freizügigkeit in Zentralamerika im Zusammenhang mit einer Zollunion und allgemeiner auf die Schaffung eines Binnenmarkts konzentrieren. Die LSP für den Zeitraum 2007-2013 für El Salvador, Guatemala und Honduras werden eine besondere Komponente enthalten, mit welcher der zunehmenden Gewalt unter Jugendlichen entgegengewirkt und die Jugend mit einem integrierten Konzept gefördert werden soll, das sich auf Präventivmaßnahmen stützt und die Menschenrechte umfassend berücksichtigt.

**Ökologische Herausforderungen.** Aus dem Regionalen Umweltprofil geht deutlich hervor, dass dieser Sektor ein Querschnittsthema sein sollte. Das LSP 2007-2013 für Honduras enthält ein eigenes Umweltkapitel. Darüber hinaus wird das mit 20 Mio. EUR ausgestattete EG-Regionalprogramm für eine Verringerung der Gefährdung und der Schädigung der Umwelt in der ersten Hälfte des von dieser regionalen Strategie abgedeckten Zeitraums durchgeführt. Falls erforderlich, sollte die Möglichkeit einer neuen EG-Initiative in diesem Bereich zum Zeitpunkt der in der Regel 2010 stattfindenden Überprüfung dieser Strategie eröffnet werden. Diese Initiative sollte dann auf den Erfahrungen aus diesem Programm gründen. Daneben sollte der Umweltsektor auf regionaler Ebene wesentlich von anderen Gebern unterstützt werden, wie dies im Verzeichnis der Geber deutlich wird. Schließlich wird der Sektor Umwelt systematisch in die Auswahl der Schwerpunktbereiche des vorliegenden RSP eingebunden: i) Die Komponente zur Stärkung des institutionellen Systems für die regionale Integration beinhaltet eine mögliche besondere Unterstützung für den Teil des Systems, der sich der regionalen Zusammenarbeit im Bereich Umwelt widmet; ii) die Komponente mit dem Ziel der Stärkung der wirtschaftlichen Integration umfasst u. a. die Ausarbeitung und Durchführung harmonisierter, gemeinsamer Politiken, die zur Schaffung eines gemeinsamen Markts beitragen (und auch Umweltmaßnahmen enthalten).

## ii) Kohärenz mit der Regionalprogrammplanung für Zentralamerika

Die Kohärenz dieser Strategie mit der Regionalprogrammplanung für Zentralamerika und den Länderstrategien für die einzelnen zentralamerikanischen Republiken wird durch die regionale Integration als grundsätzlichem Schwerpunkt sichergestellt. Dieses Konzept ermöglicht Folgendes: a) Die Regionalprogrammplanung für Zentralamerika kann sich so auf horizontale Fragen und Bereiche konzentrieren, in denen der Wissenstransfer zwischen der EU und Lateinamerika besonders wichtig ist. b) Die Länderstrategien für Zentralamerika können sich auf die Politiken für den nationalen Aufbauprozess konzentrieren, zu denen Staatsführung, Rechtsstaatlichkeit, sozialer Zusammenhalt und Sektorprogramme einschließlich Dezentralisierung und lokale Entwicklung gehören.

Der für die Zusammenarbeit gewählte Schwerpunktsektor, also die regionale Integration, ergänzt in vollem Umfang die Länderstrategien, die für die einzelnen zentralamerikanischen Länder vorgeschlagen wurden. In einigen Fällen wird dies von der Stärke der nationalen Institutionen abhängen, die an dem Prozess der regionalen Integration beteiligt sind; auf regionaler Ebene wurde ausreichend Flexibilität eingeräumt, um sich mit besonderen nationalen Bedürfnissen zu befassen, die für die regional verfolgten Ziele wesentlich sind. Ferner ergänzt die vorgeschlagene Regionalstrategie auch die wichtigsten regionalen thematischen Programme (PPDHAC usw.) sowie die lateinamerikanischen Regionalprogramme, darunter u. a. AL-INVEST, @LIS, URBAL, ALFA, ALBAN und EUROSOCIAL. Die EG-Maßnahmen sollten nach Möglichkeit im Rahmen dieses RSP zu einer kohärenten Politik und einem methodologischen Rahmen beitragen, um Synergien zu fördern und eine gegenseitige Befruchtung der im Rahmen der einzelnen Programme ergriffenen Maßnahmen zu erleichtern.

## iii) Komplementarität mit EU-Mitgliedstaaten und anderen Gebern

Mit Ausnahme der Europäischen Kommission, der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) und Spaniens weisen die übrigen in Zentralamerika tätigen Geber (vorwiegend die Vereinigten Staaten, die Vereinten Nationen und die Weltbank) eine Agenda auf, in der die regionale Dimension kaum eine Rolle spielt. Aus dem Geberverzeichnis geht hervor, dass die EG hinsichtlich der Unterstützung der Institutionen und Prozesse der regionalen Integration durch SG-SICA und SIECA der wichtigste Geber ist. Diese führende Rolle wird von den EU-Mitgliedstaaten anerkannt. Darüber hinaus dürfte der Ausschluss der neuen EG-Unterstützung für die Umwelt die Möglichkeit von Doppelarbeit und fehlender Übereinstimmung mit den EU-Mitgliedstaaten beschränken.

Der andere wichtige Geber bei der Unterstützung der Integration ist die IDB. Die Vielfalt der bedachten Sektoren mit speziellem Schwerpunkt auf dem Verbund der Infrastruktursysteme zeigt jedoch, dass hier die EG-Beiträge ergänzt werden. EG und IDB pflegen regelmäßige Kontakte, zu denen auch ein speziell die regionale Integration betreffender Dialog gehören sollte. Schließlich sei noch erwähnt, dass es in der Region nur einen effizienten Koordinierungsmechanismus gibt, nämlich den von der IDB unterstützten Infrastrukturplan. Seine beiden wichtigsten Infrastruktursysteme - Stromnetz und Straßen - werden im Rahmen des Plans Puebla Panamá abgedeckt. Obwohl es keine institutionalisierten Mechanismen für die lokale Geberkoordinierung gibt, untersucht Zentralamerika, ob Pilotinitiativen für die Harmonisierung und Abstimmung der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene möglich sind, und hier könnte die EG eine eventuelle Unterstützung dieses Prozesses prüfen.

## 6. VORLÄUFIGES ARBEITSPROGRAMM

Das vorläufige Arbeitsprogramm wurde gestützt auf die vorangegangene Analyse und in Absprache mit den regionalen Behörden, den EG-Delegationen in Zentralamerika unter der Leitung der Delegation in Nicaragua und den in der Region vertretenen EU-Mitgliedstaaten ausgearbeitet. Es unterliegt jährlichen Überprüfungen durch die oben genannten Akteure, in deren Verlauf vor allem auf die Indikatoren und die erwarteten Ergebnisse der Strategie sowie die Grundlage, auf der Änderungen vorgenommen werden, geachtet wird.

### 6.1. Hauptziele

Oberstes Ziel der Regionalstrategie für Zentralamerika für den Zeitraum 2007-2013 ist die Unterstützung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Integration vor dem Hintergrund der Vorbereitung des zukünftigen Assoziierungsabkommens mit der EU.

### 6.2. Schwerpunktsektoren und potenzielle Begünstigte

Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören:

#### 6.2.1. *Stärkung des institutionellen Systems für die regionale Integration*

Ziel dieser Komponente der Strategie ist die Stärkung des institutionellen Systems für den Prozess der Integration in Zentralamerika. Es dient der Stärkung des zentralamerikanischen Integrationensystems (SICA) insgesamt, bei der alle Beteiligten an dem Prozess eine bessere Koordinierung und eine effiziente Umsetzungskapazität entwickeln. Es muss betont werden, dass sich diese Unterstützung auf die Beteiligung dieser Institutionen an den Fragen beschränkt, die streng mit der regionalen Integration verbunden sind.

#### 6.2.2. *Konsolidierung der Zollunion und der damit verbundenen harmonisierten und gemeinsamen Politiken*

Das Ziel dieser Komponente der Strategie lautet, die Umsetzung der zentralamerikanischen Zollunion im Einklang mit dem zentralamerikanischen Maßnahmenplan für die wirtschaftliche Integration sowie den im März 2006 von den Präsidenten in Panama gefassten Beschlüsse zu festigen. Darüber hinaus sollen die Entwicklung des Handels innerhalb und außerhalb der Region, Dienstleistungen und Investitionen, Rechte an geistigem Eigentum, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche (SPS) Maßnahmen unterstützt werden; ferner geht es um die Entwicklung eines regionalen Ansatzes für den regulatorischen und gemeinsamen Ansatz für Normungstätigkeiten auf der Grundlage internationaler Normen (freier Warenverkehr) sowie um die Vermeidung technischer Handelshemmnisse, und schließlich wird auf die Entwicklung und Umsetzung anderer harmonisierter, gemeinsamer Politiken abgezielt, die zur Schaffung eines gemeinsamen Markts beitragen. Für Letztgenanntes kämen Initiativen in Betracht, die u. a. von der Steuerpolitik und vor allem der Besteuerung über das Arbeitsrecht bis hin zu Umweltmaßnahmen reichen. Die Unterstützung wird auf den wirtschaftlichen Integrationsprozess ausgerichtet, wobei die Ergebnisse der gemeinsamen Bewertung der regionalen wirtschaftlichen Integration in Zentralamerika berücksichtigt werden. Diese wird derzeit von der gemeinsamen ad hoc-Arbeitsgruppe durchgeführt und soll ein klares Bild der Erfordernisse in der Region liefern. Des Weiteren werden zukünftige Bedürfnisse, die aus der einmal begonnenen Aushandlung und Umsetzung

eines Assoziierungsabkommens erwachsen, systematisch bei der Konzeption von Unterstützungsprogrammen im Rahmen dieser Komponente berücksichtigt.

### 6.2.3. *Stärkung der Governance und Sicherheit in der Region*

Ziel dieser Komponente der Strategie ist die Stärkung der Governance in der Region. Zu diesem Zweck soll die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden (Zollbehörden, Polizei, Justiz, Inneres usw.) in Zentralamerika unterstützt werden, um die Auswirkungen des freien Waren-, Kapital- und Personenverkehrs aufgrund der zunehmenden Integration insbesondere im Prozess der Schaffung einer Zollunion und der Entwicklung eines gemeinsamen Markts zu mildern.

Im Rahmen des Finanzierungsinstruments für Entwicklungszusammenarbeit wird die Gemeinschaft im Kooperationsbereich Staatsführung, Demokratie, Menschenrechte und institutionelle Reformen, vor allem mit Blick auf die Zusammenarbeit und Politikreform auf den Gebieten Sicherheit und Justiz, Maßnahmen durchführen, die den Leitlinien des Entwicklungshilfesausschusses der OECD vollauf Rechnung tragen, wobei auch die einschlägigen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates berücksichtigt werden.

Die Programme im Zusammenhang mit diesem Schwerpunktbereich sollten zur Verhütung von Kriminalität beitragen und könnten u.a. folgende Tätigkeiten umfassen: bessere gegenseitige Kenntnis der gesetzlichen und regulatorischen Systeme der Mitgliedstaaten, gemeinsame Zollüberwachungstätigkeiten, Entwicklung eines regionalen Zollinformationssystems zu grenzüberschreitenden Bewegungen, regionale Kooperationsprojekte zwischen Polizei- und Justizbehörden, Austausch bewährter Praktiken für Täterprofilierung sowie für die Prävention und Bekämpfung von Schmuggel sowie Studien zu der Frage, wie die Strafverfolgung auf regionaler Ebene effizienter gestaltet werden kann. Priorität wird der transregionalen Zusammenarbeit eingeräumt, wobei ein klarer Mehrwert für die Region und ein entsprechender politischer Wille (Kapazitätsaufbau, Stärkung des institutionellen und gesetzlichen Rahmens und Politikgestaltung) vorhanden sein müssen.

Die Kohärenz wird durch die damit zusammenhängende Unterstützung in den Bereichen Sicherheit, verantwortungsvolle Staatsführung und Sozialpolitik im Rahmen der einzelnen Länderstrategien sichergestellt.

### **6.3. Potenzielle Begünstigte**

Zu den Stellen, die in den oben genannten Bereichen an der Kooperation beteiligt sind, gehören die wichtigsten SICA-Gremien (SG-SICA, der zentralamerikanische Gerichtshof und das zentralamerikanische Parlament), die technischen Sekretariate des SICA, zwischenstaatliche Stellen und Ausschüsse, nationale Einheiten und Organisationen der Zivilgesellschaft, die in die regionale Integration eingebunden sind. Dies könnte Initiativen umfassen, die der regionalen Integrationspolitik reagieren und auf Länderebene unter der Aufsicht der regionalen Institutionen umzusetzen sind.

#### **6.4. Erwartete Ergebnisse**

Die zu den genannten Zielen gehörenden Indikatoren werden bei der Vorbereitung der einzelnen Unterstützungsprogramme spezifiziert und enthalten gegebenenfalls ein statistisches Teilmodul. Doch allgemein gilt Folgendes:

- Hinsichtlich der institutionellen Aspekte könnten die Indikatoren Erklärungen, Vereinbarungen, Entscheidungen und Aktionspläne umfassen, die nach den vorgeschlagenen Zeitplänen durchgeführt werden.
- Bezüglich der Zollunion und der damit verbundenen gemeinsamen Politiken könnten die Indikatoren die Verabschiedung der einschlägigen regionalen Gesetze, den Umfang des intraregionalen Handels mit Waren und Dienstleistungen, die Anzahl der Hindernisse für den intraregionalen Handel, den Anteil der Direktinvestitionen im intraregionalen Handel an den Direktinvestitionen insgesamt sowie das Vorhandensein und die Umsetzung der regionalen Gesetze und den damit verbundenen Normen und internationalen Standards umfassen.
- Bei der regionalen Sicherheit könnten die Indikatoren Indizes von Beschlagnahmungen und Kriminalität sowie eine breite Palette von Indikatoren für die soziale oder menschliche Entwicklung beinhalten.

Zu den von der Region zu ergreifenden politischen Maßnahmen gehört auch die wirksame Umsetzung ihrer eigenen Agenda für die regionale Integration. Hierzu gehören insbesondere die Durchführung einer institutionellen Reform in den wichtigsten Institutionen für die regionale Integration sowie die Sicherstellung der erforderlichen Finanz- und Humanressourcen für den Integrationsprozess, die Umsetzung des regionalen Aktionsplans für die wirtschaftliche Integration einschließlich der zentralamerikanischen Zollunion, die Harmonisierung oder Ausarbeitung gemeinsamer Gesetze in den betroffenen Bereichen und darüber hinaus die Pflege und Stärkung demokratischer Prozesse, der Rechtsstaatlichkeit, der Sicherheit und der makroökonomischen Stabilität.

#### **6.5. Art der zu gewährenden Hilfe**

Wie bei dem derzeitigen RSP für 2002-2006 wird dieses Richtprogramm vorwiegend in Form „klassischer“ Projekte umgesetzt. Nach den bisherigen Erfahrungen kann eine Mischung aus verschiedenen Mechanismen ins Auge gefasst werden, die jeweils an die verschiedenen Akteure, Themenbereiche und den entsprechenden Mittelbedarf angepasst sind. Dazu könnte Folgendes gehören:

- Förderung des politischen Dialogs,
- Auf- und Ausbau der Kapazitäten der Institutionen und Ausbildung von Mitarbeitern,
- Förderung der Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung zwischen staatlichen Behörden, und zwar auch durch Kooperationsnetze und Partnerschaften,
- Unterstützung der regionalen Integrationsbemühungen sowie der regionalen Koordinierung und Harmonisierung des rechtlichen Rahmens und der Sektorkonzepte,
- Unterstützung bei der Formulierung gemeinsamer regionaler Politiken,
- Projekte und Programme zur Unterstützung der Umsetzung dieser gemeinsamen Politiken,
- Unterstützung für die Bemühungen der Zivilgesellschaft,
- direkter Transfer von Know-how seitens der Organe der Europäischen Union und anderer einschlägiger europäischer Organisationen,
- Ermittlung von Synergien und Multiplikator-Effekten zwischen den in der Region geförderten Initiativen (von der Mikro- zur Makroebene),

- Förderung des Austauschs und der Verbreitung von Informationen, Erfahrungen und bewährten Praktiken zwischen den zentralamerikanischen Ländern sowie mit der EU.

Derzeit sind die Bedingungen für eine Finanzierung regionaler Tätigkeiten durch Budgethilfe nicht erfüllt. Dem regionalen Institutionengebilde mangelt es an einem autonomen Finanzsystem mit einer unabhängigen Überwachungsstelle nach Art des Europäischen Rechnungshofs. Die EG könnte diese Möglichkeit in Betracht ziehen, wenn es sich in Zukunft ergeben sollte, und zwar beispielsweise auf der Grundlage einer institutionellen Reform einschließlich der Bereitstellung automatischer Mittel und eines einzigen Budgets auf regionaler Ebene.

## 6.6. Querschnittsthemen

Die Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten sollte auf dem Ziel der umfassenden Beteiligung der Zivilgesellschaft und den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit gründen; dies betrifft auch die *Gender*-Frage, die Achtung von Minderheiten und anderen Kulturen und vor allem der indigenen Völker, Konfliktprävention und ökologische Nachhaltigkeit. Alle in diesen Bereichen vorbereiteten Maßnahmen haben die nachstehenden Querschnittsthemen zu berücksichtigen:

Chancengleichheit und Ausgrenzung: Alle Maßnahmen im Rahmen dieser Strategie werden die gleichberechtigte Teilnahme von Männern und Frauen und den Zugang für die indigenen Gemeinschaften beachten, um gegen Ausgrenzung und Marginalisierung anzugehen. Insbesondere wird die Chancengleichheit der Geschlechter auf regionaler Ebene (Politikgestaltung, Pilotinitiativen und Austausch bewährter Praktiken) als Ergänzung zu den Länderstrategiepapieren der EG für den Zeitraum 2007-2013 und in Einklang mit ihnen gefördert. Diese sehen in diesem Bereich spezifische Maßnahmen vor, und darüber hinaus ist den LSP für Zentralamerika ein *Gender*-Profil beigefügt.

Ökologische Nachhaltigkeit: Die Auswirkungen von Naturkatastrophen und die Gefährdung der Umwelt stellen in Zentralamerika schwerwiegende Hindernisse für eine nachhaltige Entwicklung dar. Besonders wichtig sind Fragen bezüglich des Managements der natürlichen Ressourcen einschließlich Wasser, Wälder und Artenvielfalt. Es sollten Kriterien für eine Bewertung der Umweltauswirkungen und der Nachhaltigkeit aller Maßnahmen ausgearbeitet werden. In diesem Zusammenhang wird die Kommission Strategische Umweltverträglichkeitsprüfungen (SEA) der regionalen Politiken und anderer gemeinsamer Maßnahmen, die auf regionaler Ebene zu ergreifen sind, fördern, um Maßnahmen zu finden, mit denen sich schädliche Auswirkungen auf die Umwelt vermeiden und positive Auswirkungen optimieren lassen. Die Initiativen sollten mit den Schwerpunkten der EG-Umweltpolitik sowie mit zukünftigen Maßnahmen in Einklang stehen, die auf eine geringere Gefährdung der Region durch Naturkatastrophen sowie auf den Schutz der Umwelt abzielen. In Zusammenhang mit der Regionalstrategie 2002-2006 für Zentralamerika hat die Europäische Kommission 2005 ein Regionalprogramm für geringere Gefährdung und Umweltschäden mit Mitteln in Höhe von 20 Mio. EUR genehmigt, das sich auf die Verhütung von Naturkatastrophen sowie Wasser- und Umweltmanagement konzentriert. Die Ergebnisse und die daraus gezogenen Lehren könnten in die Umsetzung der Komponente einfließen, die sich mit der Stärkung der Institutionen und dem Auf- und Ausbau der Kapazitäten befasst (siehe Abschnitt 6.2.1). Die Verknüpfung zwischen dem DIPECHO-Programm und dieser regionalen Initiative sollte gefördert werden. Darüber hinaus sollte das Risikomanagement vor allem im Rahmen der Komponente zur Stärkung des Systems der Institutionen für die regionale Integration in alle Maßnahmen auf regionaler Ebene einbezogen werden.

Unterstützung der Zivilgesellschaft: Zu den drei Schwerpunktsektoren für die Zusammenarbeit wird eine spezielle Komponente gehören, die auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Integrationsprozess und die soziale Eigenverantwortung für den Prozess abzielt. Dazu zählen Programme zur Erörterung und Verbreitung von Informationen, Schulungen und Maßnahmen zur Bewusstseinsweckung, damit die lokalen Akteure den Integrationsprozess besser beurteilen können. Ferner sind Bemühungen zur Stärkung vorhandener Netzwerke, Koordinierungsmechanismen und Organisationen der Zivilgesellschaft erforderlich, damit sie besser in der Lage sind, effizient an der Formulierung und Umsetzung von Initiativen und auch an der Vorbereitung gemeinsamer Politiken teilzunehmen. Zu bedenken ist ebenfalls, dass die Teilnahme der Vertreter der indigenen Volksgruppen und der ethnischen Minderheiten an diesen Maßnahmen zu fördern und für die EG-Maßnahmen Werbung zu machen ist.

Migration, Justiz und Inneres: Das Tätigwerden der EG auf regionaler Ebene sollte sich mit den Faktoren befassen, aufgrund derer die Menschen durch Menschenhandel und Unsicherheit bedroht sind. Dazu gehört auch die illegale Migration, wobei besonderes Augenmerk den gefährdeten Gruppen (Frauen, Kinder und indigene Volksgruppen) zu gelten hat. Die Maßnahmen in diesem Bereich sollten auf einem ganzheitlichen Konzept gründen, das die Menschenrechte wahrt und eine koordinierte politische Antwort fordert. Hierzu gehören auch die Aspekte Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit, Entwicklung, Beschäftigung, Chancengleichheit der Geschlechter und Nichtdiskriminierung.

Ferner sollte das RSP die folgenden Fragen angemessen behandeln: Dezentralisierung, Förderung der Informationstechnologie, Bekämpfung der Korruption, Förderung und Wahrung der Menschenrechte (Rechte von Kindern, indigenen Volksgruppen, grundlegende Arbeitsnormen usw.), HIV/AIDS sowie sexuelle und reproduktive Gesundheit. Die Bekämpfung von HIV/AIDS wurde als Querschnittsthema in den Programmplanungsprozess einbezogen. Dabei wurden vor dem Hintergrund des LSP für die Region Zentralamerika die politische Agenda der Regierung zu HIV/AIDS und insbesondere zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit sowie die Bedeutung des Themas im Partnerland untersucht.

## **6.7. Finanzbeträge und Tätigkeiten im Rahmen anderer EG-Haushaltsinstrumente in der Region**

Die wichtigsten Finanzinstrumente, die für die Finanzierung der Umsetzung des vorläufigen Arbeitsprogramms von EG und Zentralamerika eingesetzt werden könnten, sind die folgenden thematischen Programme der Kommission:

Das Regionale Richtprogramm (RRP) deckt die finanzielle und technische Unterstützung sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit ab; die vorläufigen Zahlen für jeden Sektor entsprechen denen des RSP. Die Mittelzuweisung für Zentralamerika für den Zeitraum 2007-2013 wurde auf 75 Mio. EUR festgesetzt.

Das Arbeitsprogramm für Zentralamerika besteht aus zwei Regionalen Richtprogrammen (RRP). Das eine betrifft die Jahre 2007 bis 2010 und verfügt über vier Siebtel der Gesamtmittelzuweisung für die regionale Zusammenarbeit in Zentralamerika, das andere erstreckt sich über den Zeitraum 2011 bis 2013 und erhält drei Siebtel der Mittel. Vor Anlaufen des zweiten Regionalen Richtprogramms wird eine Halbzeitüberprüfung des RSP durchgeführt. Das zweite Regionale Richtprogramm hat lediglich vorläufigen Charakter, da

aufgrund der Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung eventuell Änderungen vorgenommen werden müssen. Die Komponente „Konsolidierung der Zollunion und der entsprechenden harmonisierten und gemeinsamen Politiken“ hängt von der zufrieden stellenden Umsetzung der beiden folgenden Programme ab: Zum einen des Programms „Unterstützung der zentralamerikanischen Zollunion“ ALA/2001/003-214, das in der Umsetzung begriffen ist (EG-Beitrag: 8 Mio. EUR), zum anderen des in der Programmplanung für 2006 vorgesehenen Programms „Zollunion“ (EG-Beitrag: 7 Mio. EUR).

Die endgültige Auswahl der Projekte und der entsprechenden Beträge wird nach genauer Ermittlung und vorbereitenden Untersuchungen durch die Kommission auf die jeweiligen Bedürfnisse und Ziele abgestimmt. Die Finanzierung des vorläufigen Arbeitsprogramms hängt von der Verfügbarkeit der Mittel im Jahreshaushalt der Kommission ab. Zusätzliche Mittel in Form von Darlehen können von der Europäischen Investitionsbank gewährt werden.

b) Andere thematische Programme und horizontale Instrumente zur Finanzierung spezieller Themen, darunter Menschenrechte und Demokratie, Erhaltung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, Drogen und dezentralisierte Zusammenarbeit, insbesondere:

Menschenrechte und Demokratie: Dieser Punkt könnte die Fortführung des Mehrjährigen Programms für Demokratie und Menschenrechte in Zentralamerika (PPDDHAC) (beispielsweise die Förderung einer Menschenrechtsagenda in Zusammenarbeit mit den zentralamerikanischen Armeen) sowie andere Schwerpunkte für die Region wie die Bekämpfung des Menschenhandels (vor allem Handel mit Frauen und Kindern), die Förderung internationaler Arbeitsnormen und die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen abdecken.

Erhaltung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen: Weitere Mittel sollten in die Verhütung von Naturkatastrophen und in die Katastrophenvorsorge auf regionaler Ebene fließen; insbesondere sollte hier angestrebt werden, das Risiko für die am stärksten bedrohten Bevölkerungsgruppen zu mindern und die lokale Planung in den gefährdeten Grenzgebieten zu verbessern. Spezielles Augenmerk sollte gemäß dem Regionalprogramm 2005 zu Gefährdung einem verbesserten Management der Wassereinzugsgebiete sowie der Nutzung umweltfreundlicher Technologien gelten.

Dezentralisierte Zusammenarbeit und Kofinanzierung der nichtstaatlichen Akteure: Wie schon in Zusammenhang mit den Querschnittsthemen erwähnt, sollte besonders auf die Förderung der Beteiligung der Zivilgesellschaft am Integrationsprozess und auf ihre Verantwortung für den Prozess geachtet werden.

Wo das Instrument für Stabilität zum Einsatz gelangen kann, könnten mögliche Aktionen auf regionaler Ebene Folgendes umfassen: i) Unterstützung der Regierung und der Zivilgesellschaft durch den Aufbau gesetzgeberischer und administrativer Kapazitäten bei ihren regionalen Maßnahmen gegen Waffengewalt und die illegale Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen, der zugehörigen Munition und der Kampfmittelaltlasten aus Kriegen; ii) Unterstützung der Regierungen in ihren regionalen Bemühungen um die Erfüllung internationaler Verpflichtungen bei der Bekämpfung von Terrorismus und der Waffenverbreitung. Priorität wird der transregionalen Zusammenarbeit eingeräumt, wobei ein klarer politischer Wille zur Bekämpfung der genannten Probleme vorhanden sein muss.

Weitere Einzelheiten zur möglichen Verwendung anderer Haushaltslinien können dem Anhang 5 („*Policy-mix*“ und andere Instrumente) entnommen werden.

## 6.8. Vorläufiges Arbeitsprogramm

Die nachstehende Tabelle gibt einen ersten Überblick über den Zeitplan für die Umsetzung des Arbeitsprogramms. Die endgültige Mittelzuweisung sowie die jährliche Aufschlüsselung des RRP 2 erfolgt auf der Grundlage der gemeinsamen Beurteilung der wirtschaftlichen Integration und der Fortschritte bei der Umsetzung im Rahmen des RRP 1. Dabei wird man sich auf Überwachungs- und Bewertungsberichte sowie die Halbzeitüberprüfung dieser Strategie (die im Prinzip 2010 stattfinden wird) stützen, und es sollten auch die Ergebnisse der Verhandlungen über ein bi-regionales Assoziierungsabkommen berücksichtigt werden.

	RRP 1				RRP 2	Insgesamt
	2007	2008	2009	2010	2011-2013	
1. Stärkung des institutionellen Systems für die regionale Integration	15 Mio. EUR				5 Mio. EUR	20 Mio. EUR
2. Konsolidierung der Zollunion und der damit verbundenen harmonisierten und gemeinsamen Politiken		25 Mio. EUR			22 Mio. EUR	47 Mio. EUR
3. Stärkung der Governance und Sicherheit in der Region			4 Mio. EUR		4 Mio. EUR	8 Mio. EUR
Insgesamt	15 Mio. EUR	25 Mio. EUR	4 Mio. EUR		31 Mio. EUR	75 Mio. EUR (100 %)