



IBERO-ANALYSEN

Dokumente, Berichte und Analysen
aus dem Ibero-Amerikanischen Institut
Preußischer Kulturbesitz
Berlin

Heft 20

Juli 2006

Die Zukunft der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika

Raúl Bernal-Meza



This work is licensed under the Creative Commons Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>.

The online version of this work can be found at:
<www.iai.spk-berlin.de/publikationen/ibero-analysen.html>



Raúl Bernal-Meza, Politologe, ist ordentlicher Professor für Internationale Beziehungen an der Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires und Professor an der Universität Buenos Aires, Argentinien. E-Mail: rbernal@fch.unicen.edu.ar



Das Ibero-Amerikanische Institut (IAI) ist ein Disziplinen übergreifend konzipiertes Zentrum der wissenschaftlichen Arbeit sowie des akademischen und kulturellen Austauschs mit Lateinamerika, Spanien und Portugal. Es beherbergt die größte europäische Spezialbibliothek für den ibero-amerikanischen Kulturraum, zugleich die drittgrößte auf diesen Bereich spezialisierte Bibliothek weltweit. Gleichzeitig erfüllt das IAI eine Funktion als Stätte der außeruniversitären wissenschaftlichen Forschung sowie als Forum des Dialogs zwischen Deutschland, Europa und Ibero-Amerika.

Die **IBERO-ANALYSEN** richten sich in erster Linie an Entscheidungsträger aus Politik, Kultur und Wirtschaft. Sie greifen themenorientierte und länderbezogene Fragestellungen auf und liefern aktualitätsbezogene, aber über den tagespolitischen Horizont hinausreichende Informationen zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur der Länder Ibero-Amerikas. Ausgewiesene Fachwissenschaftler bieten in den **IBERO-ANALYSEN** Orientierungswissen in allgemeinverständlicher Form, das den interkulturellen Dialog zwischen Deutschland und dem ibero-amerikanischen Kulturraum anregen und unterstützen soll.

Das Ibero-Amerikanische Institut bemüht sich, in seinen Publikationen vielfältige Meinungen zu Wort kommen zu lassen. Diese stellen jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des IAI dar. Die **IBERO-ANALYSEN** sind für den persönlichen Gebrauch bestimmt. Nachdruck nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung des IAI und mit vollständiger Quellenangabe. Die **IBERO-ANALYSEN** können auch über die Homepage des IAI im PDF-Format heruntergeladen werden: (<http://www.ibero-analysen.de>).

Redaktion

Dr. Peter Birle / Thomas Kadelbach
Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz
Forschungsabteilung
Potsdamer Straße 37
10785 Berlin
Telefon: 030 – 2662515
Telefax: 030 – 2662503
e-mail: birle@iai.spk-berlin.de
<http://www.iai.spk-berlin.de>

1. Auflage 2006

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,
10785 Berlin

ISBN 3-935656-29-7

Die Zukunft der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika

Raúl Bernal-Meza

Einleitung

Vor kurzem ist in Wien das Vierte Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, Lateinamerikas und der Karibik zu Ende gegangen. Obschon die diesjährige Zusammenkunft eine bedeutende Anzahl von Staats- und Regierungschefs zusammenführte – insgesamt 53 – und die seit dem Wiener Kongress größte je in der österreichischen Hauptstadt organisierte Konferenz darstellte, waren die Erwartungen im Vorfeld nicht sonderlich hoch, und am Ende erfüllten sich die Voraussagen.

Die EU erkannte das Risiko eines Scheiterns frühzeitig und verlegte eine wichtige Ankündigung auf den Beginn des Gipfels. Diese betraf die Einrichtung eines vier Milliarden Euro umfassenden Fonds zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten in Lateinamerika, der auch herangezogen werden kann, um Investitionen europäischer Unternehmen in dieser ausgedehnten Entwicklungsregion zu fördern. Die EU wollte mit dieser frühen Ankündigung ein positives Klima schaffen und dazu beitragen, die zunehmenden Zweifel an ihrem tatsächlichen Interesse an einer strategischen Partnerschaft mit Lateinamerika und der Karibik zu zerstreuen. Trotzdem lassen die – aus der Perspektive Lateinamerikas und besonders der Mitgliedsstaaten des MERCOSUR – für sich alleine betrachtet wenig optimistischen Erwartungen die Frage aufkommen, ob in Zukunft damit fortgefahren werden kann, im

Rahmen der Gipfeltreffen Staaten zusammenzuführen, die ihre gegenseitigen Bindungen als immer entfernter betrachten. Dies betrifft sowohl die neuen Mitgliedsländer der EU in Osteuropa, deren Interessen weit von Lateinamerika entfernt liegen, als auch die Lateinamerikaner selbst, deren zukünftige europäische Agenda vom ungewissen Ausgang der globalen Verhandlungen im Rahmen der WTO abhängig ist. Gleichzeitig üben die USA gemäß ihren eigenen politischen Präferenzen für bestimmte Regierungen Druck aus und fördern damit innere Spaltungen noch zusätzlich.

Um eine Bilanz des Wiener Gipfels zu ziehen und die Frage zu beantworten, wie die Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika wieder verbessert und mit einem neuen Kooperationsgeist ausgestattet werden können, ist es notwendig, strukturelle Elemente der internationalen Ordnung zu berücksichtigen und die wechselseitigen negativen (und zum großen Teil fehlerhaften) Bilder und Wahrnehmungen zu korrigieren. Zugleich ist es erforderlich, die Vergangenheit einer objektiven Prüfung zu unterziehen und Zukunftsszenarien zu entwickeln, die diese Wahrnehmungen ebenso verändern wie die Zielbestimmung der wechselseitigen Beziehungen.

Darüber hinaus zeigen der vor kurzem erfolgte Austritt Venezuelas aus der Andengemeinschaft und das Bestreben dieses Landes, Vollmitglied des MERCOSUR zu werden,

Nach dem Wiener Gipfel EU – Lateinamerika ist danach zu fragen, ob damit fortgefahren werden kann, im Rahmen der Gipfeltreffen Staaten zusammenzuführen, die ihre gegenseitigen Bindungen als immer entfernter betrachten.

Im Fall der Beziehungen EU-Lateinamerika bestehen auf beiden Seiten unterschiedliche und falsche Wahrnehmungen, die zum Wohl der wechselseitigen Beziehungen unbedingt verändert werden müssen.

dass der mit dem Vertrag von Asunción geschaffene Verbund trotz seiner derzeitigen internen Probleme ein politischer und wirtschaftlicher Block ist, dessen Bedeutung zunimmt. Daher wird es keine strategischen Abkommen zwischen beiden Regionen geben, solange sich die Europäische Union und der MERCOSUR nicht mit konkreten Handlungen zum erklärten Ziel der strategischen Partnerschaft vorwärts bewegen.

Lateinamerika ist keine homogene Region. Diese Tatsache wird die Formulierung differenzierter Strategien nötig machen. Selbstverständlich können die Beziehungen zwischen der EU und den Blöcken und Ländern Lateinamerikas und der Karibik nicht angegangen werden, ohne die erheblichen Probleme zu berücksichtigen, denen diese Länder gemeinsam gegenüber stehen. Dazu gehören Armut, Ungleichheit, ein in vielen Ländern zerbrechlicher sozialer Zusammenhalt, die Stärkung der partizipativen Demokratie sowie die Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung, die – dies zeigt der gegenwärtige Konflikt zwischen Uruguay und Argentinien um den Bau von zwei Papierfabriken – in Widerspruch zur Notwendigkeit geraten können, Arbeitsplätze zu schaffen. Selbstverständlich sollte auch kein Land von einer größtmöglichen Zusammenarbeit zwischen Europa und Lateinamerika ausgeschlossen bleiben. Aber gleichzeitig ist es nicht möglich, sich eine bilaterale Agenda zwischen beiden Regionen vorzustellen, die auf die bestehenden Unterschiede innerhalb Lateinamerikas und der Karibik sowie auf die Rolle der Vereinigten Staaten in den intra- und extraregionalen Beziehungen der

Länder der amerikanischen Hemisphäre keine Rücksicht nimmt.

Eine letzte Bemerkung betrifft die Frage der Wahrnehmung. Wir, die wir uns mit den internationalen Beziehungen auseinandersetzen (Wissenschaftler, Diplomaten, Experten) wissen, dass das Thema der Wahrnehmungen in diesem Arbeitsgebiet außerordentlich wichtig ist. Im Fall der Beziehungen EU-Lateinamerika bestehen auf beiden Seiten unterschiedliche und falsche Wahrnehmungen, die zum Wohl der wechselseitigen Beziehungen unbedingt verändert werden müssen. Die EU argumentiert – vielleicht als Rechtfertigung ihrer Bereitschaft, auf dem Weg der strategischen Partnerschaft nur langsam vorwärts zu gehen – dass unsere Region in den Fragen der Demokratisierung und der Flexibilisierung der Gesetzgebung im Hinblick auf den freien Markt und in ihrem Integrationsprozess nur spärliche Fortschritte gemacht habe. Lateinamerika seinerseits gibt zu verstehen, dass die EU wenig oder geringes Interesse an der Region gezeigt habe, was am *impasse* der Wirtschaftsverhandlungen deutlich werde.

Ich denke, dass beide Wahrnehmungen verzerrt und fehlerhaft sind und dass eine gemeinsame Anstrengung nötig ist, um sie in einem positiven Sinn zu verändern. Die EU hat nicht beachtet, dass sich in unserer Region in den letzten Jahren viele Dinge gewandelt haben. Die politische Bühne hat sich wesentlich verändert. Niemand kann leugnen – unabhängig davon, ob er die Politik oder die Ideologie des politischen Diskurses bestimmter Regierungen teilt – dass in mehreren lateinamerikanischen Ländern im Prozess der Demokratisierung und der Partizi-

pation sozialer und ethnischer Gruppen, die heute (in einigen Fällen zum ersten Mal in ihrer Geschichte) Einfluss auf die Gestaltung der öffentlichen Politik ausüben, Fortschritte gemacht worden sind. Dies trifft beispielsweise auf Bolivien zu, wo heute majoritäre und traditionell von der politischen Teilnahme ausgeschlossene Sektoren die politische Entscheidungsfindung in erheblichem Maße beeinflussen, auf Venezuela, wo der Volkswille den Prozess der Erneuerung des politischen und konstitutionellen Systems begleitet hat, und auf Brasilien, wo es die benachteiligten sozialen Schichten zum ersten Mal in ihrer Geschichte geschafft haben, einen Vertreter der Arbeiterschaft in das Präsidentenamt zu heben. Auch wenn der Gegensatz zwischen Arm und Reich fortbesteht, hat die von Argentinien und Peru erlebte Erholung im Bereich des Wirtschaftswachstums die Fähigkeit der Völker zum Ausdruck gebracht, sich den Herausforderungen der Entwicklung zu stellen und Fehler zu überwinden.

Die EU legte den Schwerpunkt auf Reformen und förderte insbesondere diejenigen, die den freien Markt begünstigten und den Mangel an sozialer Gerechtigkeit bekämpften. Allerdings muss man sich ins Gedächtnis rufen, dass während der letzten Jahre – auch wenn die EU immer wieder ihre Unterstützung für regionale Integrationsprozesse verkündet hat – von verschiedenen europäischen Regierungen und in gewisser Weise auch von der EU selbst Programme der wirtschaftlichen Öffnung, Deregulierung, Privatisierung und Struktur Anpassung unterstützt wurden, die in vielen la-

teinamerikanischen Ländern außerordentlich negative soziale und wirtschaftliche Wirkungen nach sich zogen und in einigen Fällen sogar zum Sturz der jeweiligen Regierungen führten, wie dies in Argentinien, Bolivien und Ecuador der Fall war. Aus diesen Privatisierungs- und Liberalisierungsprozessen zogen die großen europäischen Unternehmen Nutzen (insbesondere in Argentinien), während die EU nur mit Mexiko und Chile Freihandelsabkommen abschloss, genau mit den beiden Ländern also, in denen die skizzierte Politik am längsten angewandt wurde. Hinzu kommt die so gut wie abgeschlossene Verhandlung eines Freihandelsvertrages mit den Ländern Zentralamerikas, die ebenso wie Chile und Mexiko bereits Freihandelsabkommen mit den USA eingegangen sind. Dies zeigt, dass die EU in der Region den USA folgt und nicht dazu beiträgt, hinsichtlich der Gestaltung ihrer eigenen globalen strategischen Agenda den Eindruck von Autonomie zu vermitteln.

Auf lateinamerikanischer Seite wurde den Mitteilungen, mit denen die Kommission den Rat und das Europäische Parlament dazu drängte, den Dialog und den Aufbau der „strategischen Partnerschaft“ zu vertiefen, nicht genügend Rechnung getragen. Außerdem haben die lateinamerikanischen Länder in ihrer Mehrheit und vor allem diejenigen des MERCOSUR den Dialog und die Verhandlungen einseitig auf die wirtschaftlichen Fragen ausgerichtet – in denen bis zum heutigen Tag der Erfolg ausgeblieben ist – und damit andere für die internationale Positionierung Lateinamerikas wichtige Punkte vernachlässigt.

Dies zeigt, dass die EU in der Region den USA folgt und nicht dazu beiträgt, hinsichtlich der Gestaltung ihrer eigenen globalen strategischen Agenda den Eindruck von Autonomie zu vermitteln.

Die derzeitige internationale Ordnung konfrontiert die Länder Lateinamerikas mit Risiken und Herausforderungen, die sich aus der politischen und wirtschaftlichen Konstellation herleiten. [...] Lateinamerika verfügt gegenüber dieser Situation nur über geringe Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Gewiss muss unsere Region ihre defizitäre Handelsbilanz verbessern. Möglichkeiten dazu bestehen im Agrarhandel, der heute von der gemeinsamen Agrarpolitik der EU gehemmt wird. Es ist vorhersehbar, dass es in diesem Bereich nicht zu einer größeren Öffnung kommen wird. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, dass eine umfassendere Sicht der Zusammenarbeit die Voraussetzungen für Fortschritte in anderen, für die Entwicklung Lateinamerikas ebenso wichtigen Bereichen schaffen kann. Diese Fragen werden wir in den folgenden Kapiteln analysieren.

Das ungleiche Machtverhältnis zwischen den beiden Handlungsträgern

Trotz bedeutender Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Länder der Region bilden Lateinamerika und die Karibik ein Gebiet, das als Ganzes ein Teil des historisch-geografischen Prozesses der europäischen Expansion darstellt. Im Verlauf der Jahrhunderte haben zwei Probleme die Wesensart der Verbindungen mit Europa deutlich gemacht: ein strukturelles Problem, das von der Perspektive der internationalen Ordnung und der Grundmechanik des globalen Kapitalismus aus bewertet werden muss und das sich – so die Perspektive des *lateinamerikanischen Strukturalismus* – zu einer Zentrum-Peripherie-Beziehung von Entwicklung und Unterentwicklung wandelte¹, und ein politisches Problem, das sich in der Priorität, die jede Region in der Interessenkonstellation der anderen besitzt, widerspiegelt. Das Ziel der

neuen Etappe, die sich von der Auswertung der Resultate des Wiener Gipfels aus aufbauen könnte, muss sein, die beiden Grundprobleme zu lösen und aus der Rhetorik der bi-regionalen strategischen Partnerschaft ein Programm mit konkreten Fortschritten zu machen.

Die derzeitige internationale Ordnung konfrontiert die Länder Lateinamerikas mit Risiken und Herausforderungen, die sich aus der politischen und wirtschaftlichen Konstellation herleiten. Diese Herausforderungen, die in globalen Spannungen zum Ausdruck kommen (Sicherheit, Handel, Finanzen), machen eine Tatsache offenkundig: Lateinamerika verfügt gegenüber dieser Situation nur über geringe Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Da die Struktur des Handels zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern sehr ungleich ist, stellen regionale Wirtschaftsverbindungen von Gruppen von Entwicklungsländern – wie der MERCOSUR – weder für die EU noch für die USA ein ernstzunehmendes Gegengewicht dar. Aus diesem Grund interessieren sich die entwickelten Länder in ihrer Mehrheit nicht für die von Entwicklungsländern gebildeten regionalen Blöcke. Umgekehrt stoßen in den Entwicklungsländern die Veränderung der Handelsströme und die Investitionen Europas und der USA auf Interesse und Besorgnis. Für Europa und die USA besetzt Lateinamerika nur untergeordnete außenpolitische Priorität, auch wenn in einigen Ländern, insbesondere in Spanien, ein Interesse daran besteht, die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit bestimmten Ländern (Chile, Argentinien, Venezuela) zu verstärken und zu verbessern.

¹ Zur Interpretation des *lateinamerikanischen Strukturalismus* vgl. Prebisch 1963 und Furtado 1961. Für eine aktuelle Betrachtung vgl. Bernal-Meza 1994, 2000 und 2005a.

Dessen ungeachtet kann Lateinamerika infolge seiner führenden Rolle in der „Gruppe der 20“ bei den internationalen Wirtschaftsverhandlungen im Rahmen der Welt handelsorganisation WTO eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Auch das Zustandekommen oder Scheitern einer Freihandelszone der Amerikas (ALCA/FTAA) kann Lateinamerika beeinflussen, und selbst im Rahmen der Verhandlungen mit der EU verfügt es über gewisse Druckmöglichkeiten. Während es die USA vorziehen, mit den Ländern der Region einzeln zu verhandeln, spricht sich die Europäische Union für die Bildung regionaler Blöcke wie des MERCOSUR aus, auch wenn dies nicht automatisch bedeutet, dass biregionale Abkommen einfach zu erreichen sind.

Das Scheitern der WTO-Konferenz in Cancún (2003) und der schleppende Verlauf der bilateralen Verhandlungen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union sowie die Unterzeichnung von Freihandelsabkommen zwischen den USA und zahlreichen Ländern der Region (Mexiko, Chile, Länder Zentralamerikas und Andenländer) sollten in jedem der beiden Blöcke zu einer Überprüfung der Politik und zur Analyse der Fähigkeiten und Möglichkeiten zur Gestaltung der internationalen Beziehungen und der Block-zu-Block-Beziehungen führen. Die Tatsache, dass selbst Uruguay, ein traditionell an Europa ausgerichtetes Land, das gegenwärtig eine Linksregierung hat, die Möglichkeit eines Freihandelsvertrages mit den USA in Betracht zieht, macht gleichzeitig die Schwierigkeiten beim Aufbau des MERCOSUR und den unbefriedigenden Stand der Beziehun-

gen dieser Gruppe mit der Europäischen Union deutlich.

Eine kurze Standortbestimmung

Die Veränderungen, die durch den Prozess der Globalisierung und das Ende der bipolaren Ordnung in der Weltwirtschaft und in der internationalen Politik eingetreten sind, haben die unterschiedlichen Machtverhältnisse zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika vertieft;² die Ungleichheit zwischen beiden Regionen hat sich verstärkt. Gleichzeitig ist die Bedeutung der Dynamik der regionalen Integration und der Integration zwischen den Regionen immer stärker in den Vordergrund gerückt. Die zunehmenden Interdependenzen (Nord-Nord) und Abhängigkeiten (Nord-Süd) im Bereich der internationalen Politik verdeutlichen, dass es immer schwieriger wird, Probleme auf eine nationale oder binationale Ebene zu beschränken, da ihre supranationale Dimension stets zunimmt.

Der beachtliche Optimismus hinsichtlich der Zukunft der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen wurde in den 90er Jahren von einer immer enttäuschteren und pessimistischeren Wahrnehmung abgelöst. Dieser Wandel legt die jeweiligen Ambitionen ebenso offen wie das Gewicht der ausgeprägten Asymmetrie im wirtschaftlichen Bereich. Das Resultat der auf die Madrider Verträge folgenden zehnjährigen Verhandlungen zeigt, dass das Ziel – es verband die strategische Partnerschaft mit dem biregionalen Freihandel – entweder zu ehrgeizig oder angesichts der Leistungsfähigkeit der Verhandlungsmechanismen zu wenig realis-

Der beachtliche Optimismus hinsichtlich der Zukunft der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen wurde in den 90er Jahren von einer immer enttäuschteren und pessimistischeren Wahrnehmung abgelöst.

² Vgl. dazu Bernal-Meza 2000).

tisch war. Aber die Verhandlungen verlegten die Analyse der bilateralen Beziehungen auch auf eine vielleicht nicht vorgesehene Stufe und machten die zunehmende Macht des MERCOSUR und den Mangel an politischer Führung und Entscheidungskraft in der EU im Hinblick auf eine Einbeziehung Lateinamerikas als Stütze der globalen Strategien der Union deutlich.

Der Handel zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika und der Karibik ist zurückgegangen, ebenso wie der Anteil Lateinamerikas am gemeinschaftlichen Außenhandel der EU. Lateinamerika besitzt gegenwärtig für Europa eine äußerst geringe Priorität. Allerdings wäre es falsch, sich von einer wenig günstigen Konjunktur zu der Schlussfolgerung verleiten zu lassen, dass diese Beziehungen keine Zukunft haben (van Klaveren 2003). Die EU bleibt der zweitwichtigste Handelspartner Lateinamerikas, während sie für den MERCOSUR, die Andengemeinschaft und Chile den wichtigsten darstellt. Ebenso ist die EU der wichtigste ausländische Investor in der Region und die Hauptquelle der Entwicklungszusammenarbeit. Aus demografischen, kulturellen und anderen Gründen bleibt eine strukturelle Komplementarität bestehen, die offensichtlich mit Europa wesentlich größer ist als mit Nordamerika.

Da der MERCOSUR als wichtigster Akteur auf dem Weg zu einem weitgehenden Abkommen zwischen der EU und ganz Lateinamerika betrachtet werden kann, bilden die Verhandlungen eines Freihandelsvertrages zwischen der Union und diesem Block die zentrale Achse des *impasse*. Der schleppende

Verlauf dieser Verhandlungen verstärkt tendenziell die negativen Wahrnehmungen auf beiden Seiten. Eine Reihe von relevanten Elementen auf beiden Seiten weist darauf hin, dass es möglich ist, diese wenig günstige Konjunktur hinter sich zu lassen und die Beziehungen in die Richtung der Erfüllung des Hauptzieles des Gipfels von Rio de Janeiro (1999) – eine strategische Partnerschaft zwischen beiden Regionen auf der Grundlage gemeinsamer Werte – weiterzuentwickeln. Eine Überprüfung der aktuellen Situation zeigt Defizite und Möglichkeiten. Die einen wie die anderen kennzeichnen Richtungen für die nun anzugehenden Schritte.

Die erste gemeinsame Aufgabe ist – im Zusammenhang mit der globalen Regierbarkeit – die Förderung des Multilateralismus durch gemeinsame Regeln und die Etablierung internationaler Institutionen und Mechanismen, die den negativen Parametern einer zersplitterten und konflikträchtigen Welt etwas entgegensetzen. Beide Regionen besitzen ein gemeinsames kulturelles Erbe und Traditionen, die es ihnen erlauben, die Verteidigung der demokratischen Werte, den Respekt der Menschenrechte, die persönlichen Freiheiten und die Prinzipien des Rechtsstaates zu fördern, zu verbreiten und zu entwickeln. Wie ein chilenischer Wissenschaftler und Diplomat festgestellt hat, „besteht die Grundlage, auf denen die interregionalen Verbindungen beruhen, relativ solide fort, vor allem in einer langfristigen Perspektive. Die großen Identitäten, die als Basis der Beziehungen zwischen den beiden Regionen im Bereich der Politik, der Wirtschaft, der Kultur und der Außenpolitik dienen, bleiben ebenso

Die erste gemeinsame Aufgabe ist – im Zusammenhang mit der globalen Regierbarkeit – die Förderung des Multilateralismus durch gemeinsame Regeln und die Etablierung internationaler Institutionen und Mechanismen, die den negativen Parametern einer zersplitterten und konflikträchtigen Welt etwas entgegensetzen.

gegenwärtig. Trotz aller Unzulänglichkeiten und Probleme ist Lateinamerika nach wie vor diejenige Region der Welt, die auf dem Gebiet der demokratischen Werte und der Menschenrechte die größten Übereinstimmungen mit Europa aufweist.“ (van Klaveren 2003) Auf diese Aspekte und den Multilateralismus hat die Kommission jüngst in einem Dokument hingewiesen;³ sie alle sind von universeller Tragweite. Die Geschehnisse, die sich derzeit auf der internationalen Bühne zugetragen und Züge einer Konfrontation zwischen Teilen des entwickelten Westens und der islamischen Welt aufweisen, unterstreichen die objektive Tatsache, dass Lateinamerika die einzige Entwicklungsregion der Welt ist, die die Kultur und die Traditionen Westeuropas teilt. Kein einziges Land dieser Region verursacht in der internationalen Agenda ernsthafte Probleme, die Europa Sorgen bereiten würden, wie zum Beispiel Einwanderungsdruck, Terrorismus, Verbreitung von atomaren, chemischen und biologischen Waffen oder Konflikte religiös-kultureller Art.

Die Merkmale der biregionalen Beziehungen

Eine Synthese der biregionalen Beziehungen zwischen Lateinamerika und der EU könnte folgendermaßen ausgedrückt werden: umfassende, aber im Niedergang begriffene poli-

tische Beziehungen, die nicht in genügend positiven wirtschaftlichen, handelsbezogenen und finanziellen Resultaten zum Ausdruck kamen, um in entscheidender Weise zur Entwicklung der Länder Lateinamerikas beizutragen. Der MERCOSUR wie auch Lateinamerika insgesamt weisen mit der Europäischen Union ein chronisches Handelsdefizit auf, das im Fall des „Cono Sur“ seit 1993 besteht (Saha/Parker 2002 und Sukup 2005).

Auf politischer Ebene sind die Verbindungen Lateinamerikas und des MERCOSUR mit der EU im Allgemeinen enger und kooperativer als diejenigen, die die lateinamerikanischen Länder mit anderen Machtblöcken unterhalten, einmal abgesehen von Mexiko, Kolumbien und den kleinen Ländern Zentralamerikas. Trotz einiger Rückschritte bleibt die EU der wichtigste Partner des MERCOSUR in punkto Handel, Entwicklungszusammenarbeit und politischem Dialog.

Umgekehrt allerdings umfasst der Anteil des MERCOSUR am Außenhandel der EU lediglich 3%. Im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte fiel der Umfang des Wirtschaftsaustausches dieser Region mit Europa um 10%, und Mexiko, das sich immer stärker an die USA band, entfernte sich ebenso vom Rest Lateinamerikas wie von der EU. In Südamerika verlor Europa weniger Gewicht, v.a. wegen der größeren Komplementarität zwischen beiden Regionen und wegen der Expansionsmöglichkeiten, die sich den europäischen Unternehmen infolge der liberalen Politiken eröffneten. In den 90er Jahren verdoppelten sich die Importe des MERCOSUR aus Europa, während die Handelsströme in umgekehrter Richtung

Kein einziges Land Lateinamerikas verursacht in der internationalen Agenda ernsthafte Probleme, die Europa Sorgen bereiten würden, wie zum Beispiel Einwanderungsdruck, Terrorismus, Verbreitung von atomaren, chemischen und biologischen Waffen oder Konflikte religiös-kultureller Art.

³ Vgl. Comisión (2005): „Es ist schwierig, eine andere Weltregion auszumachen, mit der derartig viele Gründe für den Aufbau einer wirklichen Allianz bestehen“, steht in der Einleitung des Dokumentes. Auch wenn dies objektiv zutreffen mag, ist doch zu fragen, ob diejenigen europäischen Länder, die nicht zögerten, Truppen in den Irak zu senden, wirklich diese Sicht der Dinge teilen oder ob sie die Beziehungen zu den USA als vorrangig betrachten.

Die Konstellation der globalen Macht- und Wirtschaftsstrukturen unterstreicht die Irrelevanz Lateinamerikas. Die Region partizipiert in geringem Maß am Welthandel und die Anstrengungen der Regierungen zur Bekämpfung der sozialen Ungleichheit haben nicht die erhofften Resultate gezeigt.

stagnierten und damit die geringe internationale Wettbewerbsfähigkeit des MERCOSUR (und Lateinamerikas generell) sowie die Zugangsbeschränkungen zum Europäischen Markt für Exporte aus dieser Region widerspiegeln (Saha/Parker 2002 und Sukup 2005).

Die EU und ihre Interessen in Lateinamerika

Die Konstellation der globalen Macht- und Wirtschaftsstrukturen unterstreicht die Irrelevanz Lateinamerikas. Die Region partizipiert in geringem Maß am Welthandel und die Anstrengungen der Regierungen zur Bekämpfung der sozialen Ungleichheit haben nicht die erhofften Resultate gezeigt. Diese Feststellungen lassen die Bedeutung der Region im Kontext der internationalen Beziehungen der Europäischen Union aus dem Blickfeld geraten.

Die Wirtschaftsmacht der EU auf globaler Ebene ist nach dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr länger eine *soft power*. Heute ist die EU einer der Hauptakteure der Weltwirtschaft und hat es trotz der internen Lage in Russland, China und einigen Ländern des Nahen Ostens geschafft, effizient ihre Interessen und Werte durchzusetzen. In dem Maße, wie sich die regulatorischen Fähigkeiten einzelner Staaten reduzierten und der Interregionalismus zu einem Schlüsselement für die Schaffung neuer Räume für internationale Verhandlungen wurde, erwiesen sich die interregionalen Kanäle für die Europäische Union als nützliches Mittel, um die eigenen Ziele zu erreichen. Diese Entwicklung hin zum Interregionalismus ist auch an den WTO-Verhandlungen deutlich geworden, wo sich von Cancún an zum ersten

Mal eine wichtigen Gruppe aufstrebender Volkswirtschaften herausbildete, deren Hauptexponenten (Brasilien, Indien, China) einen neuen Block bildeten, mit dem die wichtigsten Wirtschaftsmächte nun verhandeln müssen.

In Anlehnung an Klaus Bodemer hat Amalia Stuhldreher darauf hingewiesen, dass die EU im Rahmen der Debatte über ein neues *Bretton Woods* als *global player* theoretisch ein großes Interesse daran habe, ihre Vorstellungen einer Marktwirtschaft durchzusetzen, die auch soziale und ökologische Belange berücksichtigt. Dazu benötige sie Partner, und gerade Lateinamerika und seine subregionalen Zentren seien in diesem Zusammenhang sehr interessant, ebenso wie bei Fragen des Klimawandels, der Bedrohung der Artenvielfalt, unkontrollierter Migrationsströme, des internationalen Terrorismus und des Drogenhandels (Stuhldreher 2002: 102).

Doch nicht nur in wirtschaftlichen Fragen zeigt sich, dass der Interregionalismus an Bedeutung gewinnt; dasselbe geschieht auch in der internationalen Politik. Das Problem der globalen Sicherheit und Regierbarkeit hat deutlich gemacht, dass den individuell handelnden Mächten die Fähigkeit fehlt, die Ordnung aufrecht zu erhalten, und dass es Erfolg versprechender ist, Regierbarkeit über Instanzen anzustreben, in denen verschiedene nationale Willensäußerungen zusammenfließen. Ein leistungsfähiger Multilateralismus kann zur Schaffung neuer internationaler Regime führen oder die bestehenden auf der Grundlage eines umfassenden Konsenses perfektionieren. Gewiss bedingt dies die Abgabe von Teilen der staatli-

chen Souveränität, ein Schritt, den zu gehen viele Länder nicht bereit sind. Trotzdem sollte die Europäische Union die Möglichkeit nutzen, ihre institutionelle Fähigkeit im Bereich der internationalen Wirtschaftsverhandlungen einzusetzen, um in denjenigen Gebieten Fortschritte zu erzielen, die den Entwicklungsländern – und namentlich den Lateinamerikanern – als besonders sensibel erscheinen.⁴

Die EU muss sich darüber klar werden, welche Rolle sie in der im Aufbau begriffenen Weltordnung spielen möchte: eine Führungsrolle bei der Neugestaltung der politischen Ökonomie übernehmen, um die zyklischen Finanzkrisen zu verhindern, die die peripheren Wirtschaftsregionen erschüttern; hinnehmen, dass die Vereinigten Staaten weiterhin die Führung der politischen Beziehungen in der ganzen westlichen Hemisphäre auf exklusive Weise wahrnehmen; das Bild, das Europa als „westliche Kultur“ repräsentiert, aufgeben oder es der widersprüchlichen nordamerikanischen Modernität-Postmodernität überlassen und letztendlich seine Marginalisierung als wenig relevanter Akteur der Weltpolitik akzeptieren. Wenn Lateinamerika seine Erwartungen gegenüber Europa verliert, werden auch andere Entwicklungsregionen daraus auf einen fehlenden Willen der EU schließen, eine ihrer Wirtschaftskraft entsprechende relevante Rolle als internationaler politischer Akteur zu übernehmen.

4 Zu den lateinamerikanischen Bemühungen um bessere internationale Rahmenbedingungen für ihre wirtschaftliche Entwicklung und den Vorschlägen einer „neuen Weltwirtschaftsordnung“ vgl. Bernal-Meza 2005a.

Auf lateinamerikanischer Seite hat der MERCOSUR trotz all seiner internen Probleme mit überraschender Kontinuität gezeigt, dass seine Mitgliedsländer fähig sind, in den internationalen Wirtschaftsverhandlungen mit einer Stimme aufzutreten. Dies ist auf allen drei Verhandlungsebenen sichtbar geworden: WTO, ALCA und EU-Lateinamerika. Es ist darauf aufmerksam gemacht worden, dass der Interregionalismus in dem Maße „ein Schlüsselement zur Schaffung von Handlungsspielräumen und zur Stabilisierung der internationalen Beziehungen ist“ (Stuhldreher 2002: 93), wie das Auftauchen neuer Blöcke Instanzen hervorbringt, in denen Willensäußerungen zusammenfinden, die gewichtiger sind als die individuell betrachteten.

Neben der geringen internationalen Relevanz Lateinamerikas auf globaler Ebene und innerhalb der Interessenskonstellation der Europäischen Union gilt es zu berücksichtigen, dass die EU heute aus geografischen und anderen Gründen ihr Hauptaugenmerk auf andere Regionen richtet: auf Osteuropa und die arabische Welt (von Nordafrika bis zum Nahen und Mittleren Osten).⁵ Eine Überprüfung der in der internationalen Agenda der EU vermerkten strategischen und konjunkturellen Interessen zeigt, dass objektiv gesehen Lateinamerika auf die sechste oder siebte Stelle der Prioritäten verbannt worden ist und diesen Platz vielleicht auch weiter besetzen wird (Bernal-Meza/Saha 2005). Auch wenn die EU erklärt hat, dass sie Lateinamerika als einen ihrer „engsten Partner“ be-

5 Eine Frage, die von der Kommission ebenfalls als „Wahrnehmung“ bezeichnet worden ist (vgl. Comisión 2005: 4).

Wenn Lateinamerika seine Erwartungen gegenüber Europa verliert, werden auch andere Entwicklungsregionen daraus auf einen fehlenden Willen der EU schließen, eine ihrer Wirtschaftskraft entsprechende relevante Rolle als internationaler politischer Akteur zu übernehmen.

Da das Ziel einer „strategischen Partnerschaft“ weiterhin Gültigkeit hat, besteht das Hauptproblem darin, die Verhandlungssagenden der beiden Regionen kompatibel zu machen. Hier gibt es auf beiden Seiten große thematische Unterschiede.

trachte, unter denen es sogar „einen vorderen Rang“ einnehme, bleibt die Frage offen, ob und unter welchen Bedingungen der tatsächliche Stellenwert Lateinamerikas in den europäischen Prioritäten verändert werden kann.

Da das Ziel einer „strategischen Partnerschaft“ weiterhin Gültigkeit hat, besteht das Hauptproblem darin, die Verhandlungssagenden der beiden Regionen kompatibel zu machen. Hier gibt es auf beiden Seiten große thematische Unterschiede. Während das Interesse Lateinamerikas an der EU im wesentlichen wirtschaftlicher Natur ist, hat die EU politische Interessen, die sich heute allerdings auch auf wirtschaftlicher Ebene ausdrücken, indem Europa für seine Unternehmen eine größere Öffnung der Märkte zu erreichen sucht. Wenn das beiderseitige Interesse wirtschaftlicher Art ist, muss es also darum gehen, beiden Verhandlungssagenden Interessen und Anziehungspunkte der jeweils anderen hinzuzufügen.

Die Schwierigkeiten der Europäischen Union, Zugeständnisse zu machen, um ein Freihandelsabkommen mit dem MERCOSUR zu erreichen, rückt den Widerspruch zwischen den tatsächlichen Fähigkeiten der EU und den Erwartungen an ihr internationales Handeln in den Mittelpunkt der Diskussion (Yakemtchouck 2005, Stuhldreher 2002). Diese Frage ist Teil einer weiter gefassten Analyse, die davon ausgeht, dass die Union auf internationaler Ebene nicht immer eine ihrem wirtschaftlichen Potential und ihrer weltwirtschaftlichen Bedeutung entsprechende politische Rolle gespielt hat. „Oft war die europäische Außenpolitik nur deklaratorisch und bezog sich auf den kleinsten

gemeinsamen Nenner“, stellt Romain Yakemtchouk fest (Yakemtchouck 2005: 471). So haben sich die Bestrebungen der Europäer, „ihre Stimme in den internationalen Angelegenheiten als andersartige Entität einzubringen, die entschlossen ist, auf ein besseres internationales Gleichgewicht hinzuwirken“ (Yakemtchouck 2005: 471), nie auf einstimmige und vollständige Weise konkretisieren können.

Trotzdem ist die Europäische Union dazu in der Lage, im internationalen Rahmen eine Führungsrolle einzunehmen und im Bereich der globalen Wirtschaftspolitik als effizienter Akteur aufzutreten, was für uns in Bezug auf die Beziehungen zwischen ihr und Lateinamerika von Interesse ist. Wie Amalia Stuhldreher aufzeigt, „bildet die gemeinsame Handelspolitik ohne jeden Zweifel den eigentlichen Kern der Außenpolitik der EU, weil in diesem Bereich die nötigen politischen und rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind, die zur Herausbildung einer gemeinsamen Identität befähigen (...). Dessen ungeachtet kommt die allgemeine Anerkennung der Präsenz der EU im wirtschaftlichen Bereich nicht automatisch einer positiven Wertung gleich.“ (Stuhldreher 2002: 92) Und oft hat sich die EU, entweder allein oder in Verbindung mit anderen großen Wirtschaftsmächten, wegen ihres ausgeprägten Protektionismus in einen Faktor verwandelt, der die internationalen Wirtschaftsverhandlungen behindert.

Die Heterogenität der europäischen Annäherungen an Lateinamerika

Die von der EU betriebene Differenzierung ihrer Beziehungen zu Lateinamerika stellt einen weiteren wichtigen Aspekt dar. Wie aufgezeigt worden ist, hat die EU in Bezug auf diese Region verschiedene und nicht homogene Strategien angewandt (Sukup 2005). Ursache dafür ist einerseits, dass nicht alle europäischen Länder in Lateinamerika gleichgerichtete oder ähnliche Interessen haben, und andererseits, dass die EU nicht für alle lateinamerikanischen Länder gleich wichtig ist. Die EU ist nur für den MERCOSUR, die Andengemeinschaft und Chile der wichtigste Handelspartner, während die übrigen Länder fest mit den USA verbunden bleiben. Nichtsdestotrotz haben erstere einen Anteil von über 50% am BIP Lateinamerikas. Angesichts dieser Tatsachen ist die Frage zu stellen, warum die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR bisher nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnten.

Diesbezüglich muss berücksichtigt werden, dass einem politischen Element nicht in genügendem Maße Rechnung getragen worden ist: dem Wechsel südamerikanischer Regierungen, der auch eine Abkehr von der kantianischen Betrachtungsweise der internationalen Beziehungen hin zu einer realistischeren und nationalistischeren Politik einschloss. Dies führte zur Herausbildung von Machtpolitiken, die im Rahmen der internationalen Verhandlungen in härteren Positionen zum Ausdruck kamen. Auf allen drei Ebenen, über die die Wirtschaftsverhandlungen des MERCOSUR lie-

fen, war dieser Umstand bemerkbar, weshalb er nicht als ein rein zufälliges Phänomen angesehen werden sollte (Bernal-Meza 2004a, 2004b, 2005b).

Die Abkehr von der in den lateinamerikanischen Ländern angewandten neoliberalen Politik im Anschluss an die katastrophalen Erfahrungen der 90er Jahre ist ein weiterer Aspekt, der größte Beachtung verdient. Die Übereinstimmung im Rahmen der neoliberalen und stark handelsorientierten Politik, die zu Beginn der 90er Jahre zur Schaffung des MERCOSUR beitrug (Bernal-Meza 2000), bestand am Ende des Jahrzehnts bereits nicht mehr. Ein tragfähigerer Neubeginn setzt ohne Zweifel eine Änderung des Integrationsmodells voraus (Bideleux 2005, Sukup 2005).

Ein Erklärungsversuch, warum das Ziel der strategischen Partnerschaft nicht erreicht worden und ein rhetorischer Anspruch geblieben ist, muss berücksichtigen, dass die Volkswirtschaften Lateinamerikas sehr heterogen sind. Die großen Unterschiede zwischen Mexiko und Zentralamerika mit ihren in immer größerem Maße von den USA absorbierten Wirtschaften, dem MERCOSUR und der Andengemeinschaft machen die Notwendigkeit differenzierter Kooperationsstrategien deutlich, die den bestehenden Asymmetrien – selbst innerhalb des MERCOSUR – mit großer Sorgfalt Rechnung tragen.

Die Übereinstimmung im Rahmen der neoliberalen und stark handelsorientierten Politik, die zu Beginn der 90er Jahre zur Schaffung des MERCOSUR beitrug, bestand am Ende des Jahrzehnts bereits nicht mehr. Ein tragfähigerer Neubeginn setzt ohne Zweifel eine Änderung des Integrationsmodells voraus .

Die geteilten Verantwortlichkeiten

Die Überwindung der pessimistischen Wahrnehmung erfordert geteilte Verantwortlichkeiten. Lateinamerika sollte seine Prioritäten überprüfen und die EU wieder ins Zentrum seiner internationalen Interessen rücken, ohne dabei die eigene Region und andere wesentlichen Akteure wie Nordamerika und Asien zu vergessen. Lateinamerika müsste überlegen, wie weit es dazu bereit ist, auf dem Weg der Vertiefung der strategischen Partnerschaft voranzuschreiten und dafür Zugeständnisse zu machen, die nicht seine wirtschaftliche Entwicklung betreffen, aber in Zukunft über diese Partnerschaft seine Einbindung ins internationale System verbessern. Dies würde voraussetzen, dass in außenpolitische Initiativen investiert wird und auf allen Gebieten neue Kooperationsmöglichkeiten vorgeschlagen und vertieft werden, ohne dass diese auf Fortschritte bei handelspolitischen Fragen beschränkt bleiben. Unter Bezugnahme auf Sberro verweist der österreichische Kollege Viktor Sukup darauf, dass die Verbesserung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen für sich allein gewiss nicht kritisierbar ist. Eine neue strategische Partnerschaft aber ausschließlich auf Fortschritte in diesem Bereich zu stützen, ist mit Sicherheit ein doppelter taktischer Fehler. Europa setzt seine Trümpfe nicht ein und verrät damit seine eigene Identität. Besteht die Besonderheit der europäischen Erfahrung nicht gerade darin, die Betonung auf das im wesentlichen politische Ziel jeglicher wirtschaftlicher Annäherung gelegt und vor allem die Notwendigkeit dieses klar definierten politischen

Zieles für den Erfolg einer sowohl politischen als auch wirtschaftlichen Annäherung betont zu haben? Um dies zu erreichen, haben die Europäer unter sich auf Mechanismen zurückgegriffen, die erfolgreich waren: die Schaffung starker Institutionen und die Berücksichtigung der ökonomischen Disparitäten zwischen den Mitgliedern der Union. Kein einziges dieser in der europäischen Erfahrung so wichtigen Elemente findet sich in der neuen strategischen Partnerschaft mit Lateinamerika (Sukup 2005).

Andererseits wäre es falsch zu glauben, das Fehlen eines Projektes zur Einrichtung einer europäisch-lateinamerikanischen Freihandelszone – vorausgesetzt, dies wäre ein wünschenswertes und realistisches Ziel, was äußerst zweifelhaft scheint, solange die ausgeprägte strukturelle Asymmetrie fortbesteht – liege ausschließlich in der Verantwortung der Europäischen Union. „Bisweilen scheint sich das Engagement der lateinamerikanischen Länder für den Freihandel abzuschwächen. Es wird viel darüber gesprochen, den Markt der Gegenseite zu öffnen, aber man vergisst dabei, die Notwendigkeit eines wirklich gegenseitigen und ausgeglichenen Prozesses zu betonen“ (van Klaveren 2003: 64), schrieb der ehemalige chilenische Botschafter bei der EU und heutige Vizeaußenminister.

Die Europäische Union muss ihrerseits verstehen, dass kein Integrationsprojekt, wie erfolgreich es auch immer sein mag, langfristig im Kontext einer stets fortschreitenden Globalisierung Bestand haben wird und dass die Wahrnehmung ihrer globalen Interessen ein positives internationales Umfeld erfordert, das nur erreicht werden kann, wenn

Besteht die Besonderheit der europäischen Erfahrung nicht gerade darin, die Betonung auf das im wesentlichen politische Ziel jeglicher wirtschaftlicher Annäherung gelegt und vor allem die Notwendigkeit dieses klar definierten politischen Zieles für den Erfolg einer sowohl politischen als auch wirtschaftlichen Annäherung betont zu haben?

sich andere Regionen daran beteiligen. Lateinamerika eröffnet der Europäischen Union ein Szenario, das für die internationale politische Zusammenarbeit mit den Entwicklungsregionen am wenigsten strittige Fragen aufweist.

Handlungsoptionen

Wie kann die Situation verändert werden, damit das Interesse der EU zunimmt und die strategische Partnerschaft verwirklicht werden kann? Erstens wird das Interesse an Lateinamerika nicht zunehmen, wenn die Region weiterhin auf globaler Ebene irrelevant bleibt. Die Erweiterung der EU um osteuropäische Länder mit geringen Verbindungen zu Lateinamerika, die 2004 erfolgte und sich 2007 oder 2008 mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens fortsetzen wird, kann das Interesse nur schmälern, ganz abgesehen davon, dass die neuen Mitgliedsländer wirtschaftliche Strukturen aufweisen, die mit Lateinamerika in Konkurrenz stehen: Landwirtschaft und personalintensive Industriezweige mit niedrigem technologischen Niveau. Deshalb muss unbedingt versucht werden, dieses Grundproblem zu lösen.

Die Länder Lateinamerikas haben darauf verzichtet, sich über den Weg der „weltweiten Unsicherheit“ in interessante bzw. Besorgnis erregende Akteure des internationalen Systems zu verwandeln, beispielsweise durch eine fortdauernde Einhaltung des Vertrages von Tlatelolco über die nukleare Proliferation und indem der MERCOSUR sein subregionales Umfeld in eine „Friedenszone“ verwandelte, weit entfernt von Terrorismus und sicherheitspolitisch bedenklichen Konfrontationen. Es liegt im Interesse derjenigen Mächte, die für das Er-

reichen ihrer Ziele auf globale Stabilität angewiesen sind, Lateinamerika nicht dafür zu bestrafen, dass es eine „Zone des Friedens“ ist, sondern diese Region im Gegenteil durch Zusammenarbeit zu festigen.

Lateinamerika sollte international aufgewertet werden. Dies würde mit dem Abschluss eines Handelsvertrages zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR erreicht werden, der zu einem späteren Zeitpunkt auf die Südamerikanische Gemeinschaft der Nationen ausgedehnt werden könnte. Da die EU bereits über Freihandelsabkommen mit Chile und Mexiko verfügt, würde der Abschluss eines solchen Abkommens mit dem MERCOSUR zur Einbindung der wichtigsten lateinamerikanischen Volkswirtschaften führen. Dies wäre außerdem ein Anreiz für die Südamerikanische Gemeinschaft der Nationen, ihrem Ziel einer Erweiterung des MERCOSUR näher zu kommen. Allerdings muss nachdrücklich betont werden, dass derartige Abkommen auf die bestehenden ausgeprägten Asymmetrien zwischen beiden Regionen und innerhalb Lateinamerikas Rücksicht nehmen und ausgeglichen sein müssen, um langfristig erfolgreich zu sein.

Zweitens sollte versucht werden, über den ausschließlich auf handelspolitische Fragen fokussierten Rahmen hinauszugehen und den politischen Dialog sowie eine umfassende Kooperation im wirtschaftlichen, finanziellen, sozialen, kulturellen, wissenschaftlichen und technologischen Bereich voranzutreiben.

Drittens wäre es im jetzigen Augenblick, bei der Ausarbeitung der Agenda des Gipfels von Lima (2008), vielleicht das Beste, we-

Es liegt im Interesse derjenigen Mächte, die für das Erreichen ihrer Ziele auf globale Stabilität angewiesen sind, Lateinamerika nicht zu bestrafen, dass es eine „Zone des Friedens“ ist, sondern diese Region im Gegenteil durch Zusammenarbeit zu festigen.

Das europäische Engagement für die Region kommt nicht in konkreten Handlungen zum Ausdruck, die als unmissverständliche Zeichen des europäischen Willens zu verstehen wären, die Beziehungen mit Lateinamerika zu vertiefen.

nige, aber konkrete Maßnahmen voranzutreiben, die es erlauben würden, das gegenseitige Vertrauen und die Hoffnungen auf der Grundlage der drei Säulen wiederherzustellen, die sich in den Abkommen zwischen der EU und Chile als wirksam erwiesen haben (vgl. Blanc Altemir 2005): „Die Gegenseitigkeit, das gemeinsame Interesse und die Vertiefung der Beziehungen in all ihren Anwendungsbereichen“⁶. Ein regelmäßiger politisch-institutioneller Dialog (über Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Terrorismusbekämpfung), Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte, der sozialen Rechte sowie auf wirtschaftlicher und unternehmerischer Ebene (Stärkung und Förderung der Demokratie und der sozialen Entwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklung und des Umweltschutzes) und wechselseitige Liberalisierung des Handels – dies ist der richtige Weg.

Schlussfolgerungen

Der Optimismus, den die Europäische Union bei ihrer Beurteilung der Zukunft der strategischen Partnerschaft mit Lateinamerika an den Tag legt, steht im Gegensatz zum Pessimismus, der sich in Lateinamerika und besonders in den wichtigsten Ländern des MERCOSUR bemerkbar macht. Das europäische Engagement für die Region kommt nicht in konkreten Handlungen zum Ausdruck, die als unmissverständliche Zeichen des europäischen Willens zu verstehen wären, die Beziehungen mit Lateinamerika zu vertiefen. Ursachen dafür sind sowohl die Schwierigkeiten der lateinamerikanischen Länder, ihre außenpolitischen Positionen

aufeinander abzustimmen, als auch die Probleme der EU, ihre gemeinsame Agrarpolitik mit einer ebenso gemeinsamen Außenpolitik zu verbinden.

Eine strategische Partnerschaft, die alle Länder beider Regionen umfasst, ist wenig realistisch und eher ein rhetorisches Ziel, auch wenn kein lateinamerikanisches Land außerhalb der bilateralen Beziehungen und der vorteilhaften Perspektiven, die diese in Zukunft bieten können, bleiben sollte (Sukup 2005).

Ein zentraler Punkt ist offensichtlich, dass der MERCOSUR als Ausdruck eines gemeinsamen lateinamerikanischen Willens seine Aufmerksamkeit – aus der gerechtfertigten Notwendigkeit heraus, die wirtschaftliche Entwicklung über den Weg einer Ausdehnung des Außenhandels voranzutreiben – hauptsächlich auf den Abschluss eines Freihandelsvertrages gerichtet hat. Dieser ist aber vielleicht weder der Ausgangspunkt noch der Endpunkt für die Verstärkung der Verbindungen mit der Europäischen Union. Der Weg muss über die Suche nach einem Konsens und nach gemeinsamen Strategien führen, die die derzeitigen Strukturen der Beziehungen zwischen beiden Blöcken auf der Grundlage neuer internationaler Positionierungen und der Modifizierung der wechselseitigen Interessen aneinander verändern können.

Die EU sollte es in Zukunft vermeiden, falsche Zeichen auszusenden und so zu tun, als ob die Verhandlungen in Kürze auf derselben Grundlage wieder aufgenommen werden können, die bisher nicht zum Erfolg geführt hat. Das theoretische Ziel des Freihandels entspricht weder den Realitäten noch den tatsächlichen Interessen beider

⁶ Artikel 2 des Assoziationsabkommens zwischen Chile und der EU.

Seiten. Die EU akzeptiert den Freihandel im Agrarsektor nicht, und es ist zweifelhaft, ob sie dies langfristig tun wird. Es ist jedoch kontraproduktiv, auf der Basis unrealistischer Zielsetzungen zu verhandeln.

Die Länder des MERCOSUR wünschen ihrerseits aus guten und weniger guten Gründen nicht, Europa das zuzugestehen, was von dort für den Bereich der Industrieerzeugnisse, der Dienstleistungen, der Investitionen, der öffentlichen Märkte und der Transporte als Gegenleistung eingefordert wird. Viele fragen sich, von welchem Interesse denn die Wiederaufnahme von Verhandlungen sein kann, deren Ergebnisse für beide Seiten katastrophal zu werden drohen und die ausschließlich einigen Kolossen der Industrie, des Nahrungsmittelsektors und des Handels zugute kämen. Es wäre besser, sich einige Zeit zum Nachdenken zu nehmen und vernünftige und realistische Zielsetzungen zu definieren, deren Umsetzung auf beiden Seiten einem politischen Konsens entspräche. Gewiss muss man nicht Historiker sein, um zu wissen, dass es nicht die Predigt des Freihandels war, der die heute industrialisierten Länder ihre Entwicklung zu verdanken haben, sondern der Rückgriff auf eine ausgeprägt protektionistische Politik (Sukup 2005).

Andererseits fehlt der Europäischen Union ein solider politischer Wille, sich in einen *global player* zu verwandeln, der entscheidend auf die Weiterentwicklung der internationalen Agenden Einfluss nehmen kann. Die Führungskrise ist offensichtlich und drückt sich in ihrer externen Dimension besonders in den Spannungen bezüglich den gegenüber Nordamerika eingenom-

menen Positionen aus. Unter Umständen könnte die Vertiefung der Verbindungen mit Lateinamerika und dem MERCOSUR hin zu einer wirklichen strategischen Partnerschaft einen Beitrag dazu leisten, die Rolle der EU in der derzeitigen Weltordnung zu verändern.

Die Strategie führt hier über die Gestaltung einer „Arbeitsagenda“, die aus den bilateralen Verbindungen eine Ergänzung zu den jeweiligen internationalen Strategien und zur westlichen Führungsrolle macht, um die globalen Verhandlungen – in denen beide Regionen in langfristiger Sicht ähnliche Werte, Prinzipien und Interessen vertreten – auf allen Ebenen voranzutreiben und so die Lebensqualität der Bevölkerung zu sichern.

Wie können die Beziehungen so verändert werden, dass die wirtschaftlichen Aspekte positiver als bisher besetzt und andere entscheidende Aspekte ihrer Wichtigkeit entsprechend behandelt werden? Dazu müssen verschiedene Elemente in Betracht gezogen werden, unter ihnen die folgenden:

1. Der Wille verschiedener Länder, den politischen Dialog sowie die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen den beiden Regionen zu vertiefen. Die anlässlich des Wiener Gipfels geäußerten Sorgen könnten hierzu einen entscheidenden Anstoß geben – was frühere Impulse, unter ihnen diejenigen, die seit 1990 von Spanien und Portugal ausgingen, nicht erreicht haben (vielleicht mit Ausnahme der Madrider Verträge von 1995).
2. Wiederaufnahme der handelspolitischen Verhandlungen zwischen beiden Blöcken auf der Basis einer neuen und ganz an-

Viele fragen sich, von welchem Interesse denn die Wieder-aufnahme von Verhandlungen sein kann, deren Ergebnisse für beide Seiten katastrophal zu werden drohen und die ausschließlich einigen Kolossen der Industrie, des Nahrungsmittelsektors und des Handels zugute kämen.

Die EU wird verstehen und akzeptieren müssen, dass der MERCOSUR nicht dazu bereit ist, in sensiblen und umstrittenen Bereichen wie den öffentlichen Märkten und Dienstleistungen Zugeständnisse ohne entsprechende Gegenleistungen im Agrarbereich zu machen, wo der MERCOSUR ein erhebliches Wachstumspotential aufweist.

- deren Perspektive, die der grundlegenden Tatsache der bestehenden strukturellen Asymmetrien Rechnung trägt.
3. Ergreifen konkreter Maßnahmen, damit die „strategische Partnerschaft“ zwischen beiden Regionen nicht eine rhetorische Floskel bleibt. Dafür ist es entscheidend, eine beschränkte Anzahl von Themen auszuwählen, die objektiv gesehen Erfolg versprechend sind.
 4. Berücksichtigung der Tatsache, dass die lateinamerikanische Wirklichkeit angesichts der verschiedenen (Unter)Entwicklungsstufen der verschiedenen Länder und der großen Unterschiede zwischen ihnen sehr komplex ist. Daher ist die Formulierung differenzierter und kombinierter Kooperationsstrategien erforderlich, die auch die innerhalb der Region bestehenden Asymmetrien berücksichtigen.
 5. Bei der Verhandlung und Unterzeichnung präferenzierter Handelsverträge mit anderen Akteuren müsste die EU versuchen, die möglichen diskriminierenden Auswirkungen auf Lateinamerika und besonders auf den MERCOSUR zu minimieren.
 6. Die EU wird verstehen und akzeptieren müssen, dass der MERCOSUR nicht dazu bereit ist, in sensiblen und umstrittenen Bereichen wie den öffentlichen Märkten und Dienstleistungen oder den Investitionen Zugeständnisse ohne entsprechende Gegenleistungen im Agrarbereich zu machen, wo der MERCOSUR ein erhebliches Wachstumspotential aufweist. Die Länder des MERCOSUR sollten sich ihrerseits bewusster werden, dass solche
- Gegenleistungen den europäischen Agrarinteressen nur mit Schwierigkeiten auferlegt werden können und dass ihre eigene Betonung der Agrarexporte vielleicht einige Diskussionen verdienen würde, sowohl vom ökologischen wie auch vom sozialen Standpunkt aus gesehen.
7. Wie sie es in Hong Kong angekündigt hat, sollte die EU darauf verzichten, ausländische Märkte zu erobern, indem sie ihre Finanzkraft für hohe Exportsubventionen aufwendet, die dritte Märkte zum Nachteil der „natürlichen“ Exportländer wie Argentinien und Brasilien verzerren. Im Bereich der Landwirtschaft ist der Handel nur ein Element einer viel größeren Realität, die für die Zukunft aller Länder und der Menschheit ganz offensichtlich vital ist. Jedes Land oder jede Ländergruppe sollte sich die Frage stellen, welche Stufe der Selbstversorgung sie im Bereich der Lebensmittel behalten möchte. Auch für Brasilien und sogar für Argentinien besteht die entscheidende Frage darin, ob es mehr nützt, die Agrarexporte zu steigern oder sich auf die nationalen Bedürfnisse zu konzentrieren. Die Steigerung der Exporte kann natürlich eine sehr gute Sache sein; sie um jeden Preis und ohne Rücksicht auf soziale und ökologische Aspekte zu maximieren, kann sich aber ebenso als falsch erweisen, wenn die Strategien nicht aus einer ganzheitlichen Entwicklungsperspektive heraus revidiert werden. Dennoch muss mit Realitätssinn gearbeitet werden. Die Anzahl exportfähiger Produkte ist in den

südamerikanischen Ländern beschränkt.

8. Die praktische Funktionsweise der biregionalen Handelsbeziehung muss ernsthaft diskutiert werden. Beispielsweise ist festzustellen, dass die brasilianischen Exporte in die übrigen Länder Lateinamerikas und sogar nach Nordamerika einen wesentlich höheren Prozentsatz an hochwertigen Industriegütern aufweisen als die Exporte in die Europäische Union. Dies hängt einerseits mit den Strategien der multinationalen Unternehmen zusammen, liegt aber auch an anderen Faktoren, die identifiziert und modifiziert werden müssen. Nur eine ausgeglichene bilaterale Beziehung könnte ein Abkommen, das zum Ziel hat, in nicht allzu ferner Zukunft eine Freihandelsbeziehung aufzubauen, durchführbar und wünschenswert machen. Zu prüfen bleibt allerdings, ob Fortschritte in Richtung dieses Ziels oder die Förderung ausländischer Investitionen ohne angemessene Beschränkungen nicht in vielen Fällen im Widerspruch zu anderen proklamierten Zielsetzungen wie dem größeren sozialen Zusammenhalt und der nachhaltigen Entwicklung stehen.

Zusammengefasst müssen wir also neue Vorschläge ausarbeiten, die es erlauben, eine überschaubare Agenda zu entwerfen, die auf der Grundlage der Resultate des Wiener Gipfels umgesetzt werden kann. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass nach dem Ende des Kalten Krieges eine der Charakteristiken der neuen Wirtschaftsdiplomatie darin besteht, dass sie sel-

ten ein linearer Prozess ist, sondern dass sich gleichzeitig und auf längere Sicht verschiedene Etappen ergeben können (Bayne/Woolcook 2003). Außerdem zeigt sich, dass im Fall der entwickelten Länder andere Gründe und externe Interessen vorhanden sein können, die sich auf die Dynamik der Wirtschaftsverhandlungen auswirken, auch wenn sie nicht dominierend sind. Trotzdem müssen wir unsere Aufmerksamkeit auf die Verantwortlichkeiten richten. Wie die Europäische Kommission selbst in ihrer weiter oben erwähnten Stellungnahme unterstrichen hat, offenbart die gegenwärtige Lage Lateinamerikas Risiken, die nicht nur die Zukunft der Beziehungen zwischen beiden Regionen, sondern auch die politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas beeinträchtigen können. In dieser Situation sollte sich die Europäische Union aufgrund ihres Gewichts in Lateinamerika und ihrer wirtschaftlichen, diplomatischen, kulturellen und finanziellen Verbindungen mit der Region stärker als bisher darum bemühen, neue Wege zu finden, um die Handlungsspielräume zu vergrößern. Die offensichtliche wirtschaftliche Komplementarität, die kulturelle Nähe und zahlreiche Übereinstimmungen in internationalen politischen Fragen könnten genutzt werden, um jene seit dem Gipfel von Rio verkündete „strategische Partnerschaft“ aus einer wenig überzeugenden Rhetorik in eine konstruktivere, ausgeglichene und für beide Seiten befriedigendere Realität zu verwandeln.

Übersetzung aus dem Spanischen: Thomas Kadelbach

Aufgrund ihres Gewichts in Lateinamerika und ihrer wirtschaftlichen, diplomatischen, kulturellen und finanziellen Verbindungen mit der Region sollte sich die Europäische Union stärker als bisher darum bemühen, neue Wege zu finden, um die Handlungsspielräume zu vergrößern.

Bibliographie

- Bayne Nicolas und Woolcook Stephen (2003): *The New Economic Diplomacy*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Bernal-Meza Raúl (2005a): *América Latina en el Mundo. El Pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Bernal-Meza Raúl (2005b): „*Multilateralismo y unilateralismo en la política mundial: América Latina ante el Orden Mundial en transición*“, in: *Journal Historia Actual On-Line*, <http://www.online.historia-actual.com>.
- Bernal-Meza Raúl und Saha Suranjit K. (Hrsg.) (2005): *Economía Mundial y Desarrollo Regional*. Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Bernal-Meza Raúl (2004a): „*Política Exterior de Argentina, Brasil y Chile: Perspectiva Comparada*“, in: Rolland Denis und José Flavio Sombra Saraiva (Hrsg.), *Political Regime and Foreign Relations. A Historical perspective*. L'Harmattan, Paris, 183-212.
- Bernal-Meza Raúl (2004b): „*Argentina en la encrucijada: una visión global del contexto internacional y nacional*“, in: *Realidad Económica*, Buenos Aires, Nr. 206, 37-57.
- Bernal-Meza Raúl (2000): *Sistema Mundial y MERCOSUR*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires und Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Bernal-Meza Raúl (1994): *América Latina en la Economía Política Mundial*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Bideleux Robert (2005): „*MERCOSUR y la Unión Europea: ¿cómo se comparan los dos modelos de integración regional?*“ in: Bernal-Meza Raúl und Saha Suranjit K. (Hrsg.): *Economía Mundial y Desarrollo Regional*. Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Blanc Altemir Antonio (2005): „*Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio*“, in: *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Nr. 151, 73-116.
- Comisión de las Comunidades Europeas (8.12.2005): *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Brüssel.
- Furtado Celso (1961): *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
- Prebisch Raúl (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica, Mexiko D.F.
- Saha Suranjit K. und Parker David (Hrsg.) (2002): *Globalisation and Sustainable Development in Latin America: Perspectives on the New Economic Order*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Stuhldreher Amalia (2002): „*Relación de la Unión Europea con América Latina. Madrid y después*“, in: *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Nr. 139, 87-105.
- Sukup Viktor (2005): „*Mercosur, Unión Europea y 'modelos' económicos. Perspectivas de una nueva inserción internacional*“, in: Bernal-Meza Raúl und Saha Suranjit K. (Hrsg.): *Economía Mundial y Desarrollo Regional*. Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- van Klaveren Alberto (2003): „*América Latina y la Unión Europea. La otra relación transatlántica*“, in: *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Nr. 143.
- Yakemtchouck Romain (2005): *La Politique étrangère de l'Union européenne*. L'Harmattan, Paris.

IBERO-ANALYSEN

bisher erschienen:

- Heft 1:** Mario Solórzano: Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft? Wahlen zum Ende des Jahrhunderts in Guatemala (Oktober 1999)
- Heft 2:** Raúl Leis: Panama und die Übergabe der Kanalzone. Große Herausforderungen für ein kleines Land (Dezember 1999)
- Heft 3:** Jörg Meyer-Stamer: Über den Verlust von Dekaden und den Verlauf von Lernkurven. Wirtschaftlicher Strukturwandel und die Irrungen und Wirrungen der wirtschaftspolitischen Diskussion in Brasilien (Mai 2000)
- Heft 4:** Raúl Trejo Delarbre: Die neue demokratische Ungewissheit in Mexiko. Ein kurzer Bericht vor den Wahlen (Juni 2000)
- Heft 5:** Jürgen Weller: Lohnarbeit und Beschäftigungsentwicklung im Lateinamerika der 90er Jahre. Erwartungen, Ergebnisse und Perspektiven (September 2000)
- Heft 6:** Alvaro de la Ossa: Der zentralamerikanische Integrationsprozess. Ende einer Entwicklungsalternative (Dezember 2000)
- Heft 7:** Friedrich Welsch / José Vicente Carrasquero: Venezuela unter Chávez: Zwischen demokratischer Revolution und Caudillismo (Januar 2001)
- Heft 8:** Nicolás Lynch Gamero: Peru nach Fujimori. Welche Chance hat die Demokratie? (Februar 2001)
- Heft 9:** Hartmut Sangmeister: Zehn Jahre MERCOSUR. Eine Zwischenbilanz (März 2001)
- Heft 10:** Günther Maihold: Aufbruch in Mexiko? Die langen „ersten 100 Tage“ der Regierung Fox (Dezember 2001)
- Heft 11:** José Antonio Sanahuja: Frieden, Demokratie und Entwicklung in der „Strategischen Partnerschaft“: Die Europäische Union und Lateinamerika vor dem dritten Gipfeltreffen (Dezember 2003)
- Heft 12:** Hugo Fazio Vengoa: Spanien und Lateinamerika: Die europäische Dimension der Beziehungen (Oktober 2003)
- Heft 13:** Rodrigo Arocena: Uruguay: Zwischen Niedergang und neuen Wegen (November 2003)
- Heft 14:** Hartmut Sangmeister: Der ALCA-Prozess: James Monroe versus Simón Bolívar (November 2003)
- Heft 15:** Bruno Wilhelm Speck: Die Kommunalwahlen im Oktober 2004 in Brasilien – Gradmesser für die Befindlichkeit der Demokratie (März 2005)
- Heft 16:** Ist eine vierte Regierungsperiode der Concertación möglich? Ein Vorbericht zu den Präsidentschaftswahlen in Chile im Dezember 2005 (Miguel Chávez Albarrán / Enrique Fernández Darraz, November 2005)
- Heft 17:** „Su lucha es nuestra lucha. Juntos ganaremos!“ Zentralamerikanische Migranten in den USA und das CAFTA-Abkommen (Constantin Grund, Januar 2006)
- Heft 18:** Haben die alten Eliten ausgedient? Eliten und Macht in Lateinamerika – das Beispiel Chile (Cristóbal Rovira Kaltwasser, Februar 2006)
- Heft 19:** Nach dem Wiener Gipfel. Europas schwierige Suche nach einem besonderen Verhältnis zu Lateinamerika (Günter Maihold, Juni 2006)
- Heft 20:** Die Zukunft der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika (Raúl Bernal-Meza, Juli 2006)

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,
10785 Berlin

ISBN 3-935656-29-7