

Europa und Lateinamerikas internationale Neu-positionierung: Chancen für eine gleichberechtigte Partnerschaft

SUSANNE GRATIUS

Die globale Finanzkrise: Verlierer Europa, Gewinner Lateinamerika?

Die globale Finanzkrise hat das internationale Machtgefüge grundlegend erschüttert. Zu den Verlierern gehört die EU, zu den möglichen Gewinnern Lateinamerika. Bestimmen Rezession und Deflation die Wirtschaftslage in Europa, ist Lateinamerika zwar von der Krise betroffen (Rückgang von Exporten, des Tourismus und der Kapitalzuflüsse aus dem Ausland), wird aber weiterhin positive Wachstumsraten erzielen. Auch die Sozialindikatoren verweisen dank neuer Politikansätze auf eine verbesserte Situation.

Während Italien und Japan ebenso an Einfluss verloren haben wie die Bretton-Woods-Institutionen des Kalten Krieges, drängen künftige Großmächte wie Brasilien auf einen Platz in der ersten Liga der internationalen Politik. Deutlich wurde dies erneut auf dem ersten globalen Finanzgipfel im November 2008 in Washington, als nicht der IWF, sondern die vormals eher unbedeutende Gruppe der 20 (G-20) die Führung übernahm, in der die sogenannten Schwellenländer in der Mehrheit sind.

Apokalyptische Prognosen von der Atlantis Lateinamerika¹ haben sich nicht bestätigt. Vielmehr hat die Region, gemessen an ihrer nach wie vor geringen weltwirtschaftlichen Bedeutung,² an internationaler Präsenz gewonnen. Lateinamerika ist mit immerhin drei Staaten (Argentinien, Brasilien und Mexiko) oder einem Anteil von 15 Prozent in der G-20 vertreten, Brasilien und Mexiko sind Teil des Dialogs 5+ mit den Staaten der

-
1. Naím, Moisés: »El continente perdido«, in: *Foreign Policy* en español (Dezember/Januar 2007); Grabendorff, Wolf: »América Latina hacia 2020: Escenarios posibles y el papel de Alemania en la región«, in: *Nueva Sociedad* 210: 28–40.
 2. 2007 betrug Lateinamerikas Anteil am Welthandel lediglich 5,9 Prozent (allein Chinas Anteil betrug zehn Prozent).

Gruppe der Acht (G-8), Mexiko gehört der OECD an, und Brasilien ist einer der sechs Verhandlungsführer der Doha-Runde der Welthandelsorganisation.

Auf internationalem Parkett repräsentiert in erster Linie der brasilianische Präsident Lula ein neues lateinamerikanisches Selbstbewusstsein jenseits von Ideologien. Vorbei scheinen die Zeiten von Verschuldungskrise, Hyperinflation und autoritärer Gefahr in den 1980er Jahren, als Lateinamerika als eine chronische Krisenregion galt. Mit Ausnahme von Mexiko, dessen Wirtschaft zu 90 Prozent an die USA gekoppelt ist, liegt Lateinamerika nicht im Epizentrum einer Krise, die sich von den USA nach Europa und Japan ausweitete.

Trotz gedämpfter Wachstumsprognosen von 1,9 Prozent für 2009³ scheint Lateinamerika durch strukturelle Reformprogramme und den Exportboom der letzten Jahre heute weniger anfällig für externe Schocks. Verglichen mit Europa sind auch die regionalen Finanzmärkte relativ stabil, die Inflation ist (mit Ausnahme von Argentinien und Venezuela) unter Kontrolle und die Staatsverschuldung der meisten Länder geringer als je zuvor in der Geschichte der Region.⁴

Brasilien steht für ein neues, selbstbewusstes Südamerika mit größerer Autonomie gegenüber Washington und Brüssel. Der Regionalmachtanspruch des Megastaates geht einher mit einem Elitenwechsel zugunsten einer progressiven Politik in zahlreichen lateinamerikanischen Staaten und einem zunehmenden Einflussverlust der USA und Europas. Die Entwicklungen in der Region sind positiv: Wirtschaftliche Stabilität und Demokratie ermöglichten erstmals sichtbare Fortschritte bei der Armutsbekämpfung⁵ und einen politischen Abstimmungsprozess unter brasilianischer (nicht amerikanischer) Führung.

Weniger optimistisch sind die Prognosen für Europa: Der Integrationsprozess stagniert ebenso wie die Wirtschaft, eine gemeinsame Sozialpolitik ist in weite Ferne gerückt, der Lissabon-Vertrag wurde nicht ratifiziert und – wie die jüngsten Konflikte in Georgien und in Gaza⁶

3. Nach Schätzungen der lateinamerikanischen Wirtschaftskommission CEPAL, 2008.

4. Coutinho, Alfredo: »Latin America Faces Remarkable Deterioration in Growth«, in: *Inter-American Dialogue* (Januar 2009).

5. CEPAL: *Panorama Social de América Latina* 2008.

6. Emerson, Michael; Natalie Tocci; Richard Youngs et al.: »Gaza's Hell. Why the EU Must Change its Policy«, CEPS Commentary, 13. Januar 2009.

deutlich vor Augen führten – die stete Erweiterung der EU⁷ lässt eine gemeinsame europäische Außen- und Verteidigungspolitik immer utopischer erscheinen. Zudem wird Europa sein globales Engagement in Zeiten der Rezession ohnehin reduzieren und damit gegenüber China oder Indien an internationalem Gewicht verlieren.⁸

Der relative Machtverlust Europas, die Fortschritte in Lateinamerika und Brasiliens Aufstieg verändern auch das Fundament der Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika. Das bislang bestimmende Nord-Süd-Schema der Asymmetrien, das Lamentum, Europa habe kein Interesse an Lateinamerika, und der Vorwurf des europäischen Paternalismus in den Beziehungen verlieren an Gültigkeit. Auch die europäische Idee des Interregionalismus, des Dialogs zwischen zwei Staatengruppen, die mit einer Stimme sprechen, hat sich ebenso als Illusion erwiesen wie die in den 1990er Jahren dominante Vorstellung, Europa könne ein Gegengewicht zur US-Hegemonie schaffen. Neue Denkmuster sind gefordert, die der veränderten Position beider Akteure in der Welt gerecht werden.

Die Auswirkungen der Finanzkrise: europäischer Rückzug, chinesischer Aufstieg

Angesichts der zu erwartenden Rezession im europäischen Raum haben Staatsinterventionismus und Protektionismus Konjunktur. Eine von lateinamerikanischer Seite geforderte grundlegende Reform der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik ist in diesem Kontext kaum zu erwarten. Auch eine Erhöhung des EU-Entwicklungsetats für Lateinamerika oder andere Weltregionen ist unwahrscheinlicher denn je. Eine Rezession in Europa wird zudem zu einem Rückgang der Importe aus Lateinamerika und der Direktinvestitionen (vor allem aus Spanien) in die Region führen.

Die Rezession wird die Position Europas als wichtigster Investor und Geber Lateinamerikas gegenüber neuen Wirtschaftspartnern und globalen Akteuren wie China (mit Wachstumsprognosen von acht Prozent für

7. Wie der spanische Europaabgeordnete Emilio Méndez del Valle betont, »mehr Europäer heißt nicht mehr Europa«, in: *Temas para el Debate* (Januar 2009): 38–42.

8. Vgl. Altman, Roger C.: »The Great Crash, 2008: A Geopolitical Setback for the West«, in: *Foreign Policy* 88:1 (Januar/Februar 2009): 2–15.

2009) schwächen. China ist der wichtigste Handelspartner Kubas, der zweitbedeutendste Absatzmarkt Brasiliens und Perus und steht im argentinischen und chilenischen Außenhandel an dritter Stelle. Russlands neu erwachtes Interesse an Lateinamerika beschränkt sich zwar weitgehend auf Militär- und Energiekooperation mit Venezuela und Kuba, stellt aber vor den Toren der USA auch den neuen Großmachtstatus unter Beweis.

Die globale Finanzkrise wird den Trend zur Diversifizierung der lateinamerikanischen Partner fortsetzen. Die EU ist zwar noch immer der bedeutendste Investor Lateinamerikas, steht aber als Handelspartner nur an dritter Stelle. War Europa noch in den 1980er Jahren für mehr als ein Viertel des gesamten Handelsvolumens der Region verantwortlich, sind es inzwischen weniger als 17 Prozent. Als Abnehmer von mehr als einem Fünftel der lateinamerikanischen Exporte ist China heute ein zentraler Wirtschaftspartner der Region.

Das noch immer auf den Export von Primärprodukten spezialisierte Lateinamerika, das vom Boom der letzten Jahre mit einem durchschnittlichen Wachstum von fünf Prozent (2003–2007) profitierte, wird sich auf die neuen Wirtschaftspartner China, Indien und Russland konzentrieren müssen, um die gedämpften Wachstumsperspektiven erfüllen zu können. Im Kontext der Krise dürften europäische Firmen ihr Engagement in Lateinamerika eher reduzieren als aufstocken. Ein Anstieg der lateinamerikanischen Importe aus Europa ist in Zeiten der Weltwirtschaftskrise ebenfalls nicht zu erwarten.⁹ Bei einer von der OECD prognostizierten Arbeitslosigkeit von 15 Prozent im Jahr 2010 wird auch die südamerikanische Migrationswelle gen Spanien (vorwiegend aus Ekuador) langsam abklingen.

Angesichts des zu erwartenden Rückgangs von Handel, Investitionen, Migration und Tourismus dürfte Europas Präsenz und Engagement in Lateinamerika in den kommenden Jahren zurückgehen. Gleichzeitig führt die gegenläufige wirtschaftliche Entwicklung in Europa und Lateinamerika (Rezession einerseits, Wachstum andererseits) aber auch zum Abbau bestehender Asymmetrien. Erstmals können lateinamerikanische Firmen wie die mexikanischen Konzerne Cemex und Bimbo oder das brasilianische Erdölunternehmen Petrobras ihre Positionen auf dem europäischen Markt, vor allem in Spanien und Portugal ausbauen.

9. Blázquez-Lidoy, Jorge; Javier Rodríguez und Javier Santiso: *Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin American Emerging Markets*, OECD Working Paper 252 (June 2006).

Die Beziehungen seit Rio de Janeiro: Protektionismus und Bilateralismus statt Freihandel und Integration

In den zehn Jahren seit dem ersten europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffen 1999 in Rio de Janeiro haben sich sowohl das Profil beider Regionen als auch die Beziehungsmuster verändert.

Die EU hat in der letzten Dekade zwölf neue Mitgliedsstaaten aufgenommen. In der erweiterten EU der 27 haben Spanien und Portugal als traditionelle europäische Partner Lateinamerikas an Gewicht verloren. Zudem fallen die Wirtschaftsprognosen für beide Länder schlechter aus als im EU Durchschnitt. Der EU-Erweiterungsprozess hat das Ziel einer gemeinsamen europäischen Außen- und Verteidigungspolitik weiter in die Ferne rücken lassen. Nach dem Beginn des Irak-Kriegs und spätestens seit Ausbruch der internationalen Finanzkrise glauben nur noch Euro-Optimisten an ein vereintes Europa, das mit einer Stimme in der Welt auftritt.

Außen-, Sozial- und Verteidigungspolitik sind im vereinten Europa trotz aller Kooperationsbestrebungen und -fortschritte nach wie vor nationalstaatliche Kompetenzen. Gemessen an seiner Außenwirkung geht der europäische Integrationsprozess kaum über eine Wirtschaftsgemeinschaft hinaus. Er bietet anderen Weltregionen wie Lateinamerika zwar Denkanstöße, ist aber als Exportmodell wenig geeignet. Ein Beispiel hierfür bietet in Lateinamerika die nach dem europäischen Vorbild geschaffene Andengemeinschaft, deren supranationale Institutionen an politischen Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten gescheitert sind.

In Lateinamerika wird nationale Souveränität als Grundlage für zwischenstaatliche Kooperation wieder oder immer noch großgeschrieben.¹⁰ Politische Affinitäten ermöglichen jedoch einen neuen intra-lateinamerikanischen Konsens. In den meisten Ländern der Region (eine Ausnahme bilden Kolumbien und Mexiko) regieren progressive Linkspopulisten oder Sozialdemokraten, die eine soziale Umverteilung propagieren und praktizieren. Nicht nur in Bolivien und Venezuela, sondern auch in Brasilien und Argentinien ist eine stärkere Rolle des Staates in Wirtschaft und Sozialpolitik wieder gefragt. In Bolivien, Ekuador und Venezuela wurden die Energieressourcen nationalisiert, die Sozialtats erhöht und neue Handelsbarrieren zum Schutz eigener Industrien errichtet.

10. Siehe hierzu den Gründungsvertrag der südamerikanischen Staatengemeinschaft UNASUR, Brasilia, 23. Mai 2008.

Die Folgen dieses Trends für die europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen sind ambivalent: Einerseits wird dadurch erstmals ein europäisch-lateinamerikanischer Konsens zugunsten einer staatlich regulierten sozialen Marktwirtschaft (im Gegensatz zum amerikanischen Modell der freien Marktwirtschaft) möglich, einschließlich gemeinsamer Programme wie EuroSocial. Andererseits ergeben sich daraus neue Hindernisse für einen erfolgreichen Abschluss der stagnierenden Freihandelsverhandlungen der EU mit der Andengemeinschaft und dem MERCOSUR.

Im Gegensatz zur europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist der politische Dialog – angesichts geringer Fortschritte bei der Verwirklichung einer Zollunion im MERCOSUR und in der Andengemeinschaft – in den Mittelpunkt der lateinamerikanischen Integration gerückt. Unter brasilianischer Führung entsteht ein politisch integriertes Südamerika mit dem MERCOSUR im Kern und UNASUR als generellem Rahmen. Trotz gegenteiliger Beteuerungen des Präsidenten, Brasilien habe keinen Führungsanspruch,¹¹ nimmt das Land eine regionale Vormachtsstellung wahr und vertritt Lateinamerika auf internationalem Parkett. Gleichzeitig ist Brasilien, wirtschaftlich und politisch gesehen, Europas wichtigster Partner in Lateinamerika.

Das dominante Beziehungsmuster zwischen Europa und Lateinamerika ist nicht inter-regional, sondern bilateral. Den alle zwei Jahre stattfindenden Gipfeltreffen fehlt es ebenso wie dem Dialog zwischen der EU und der Rio-Gruppe an konkreten Inhalten. Die 2007 begonnenen Verhandlungen mit der Andengemeinschaft stocken angesichts der politischen und wirtschaftlichen Divergenzen der vier (nach dem Austritt Venezuelas) verbleibenden Staaten Bolivien, Ekuador, Kolumbien und Peru. In den Reihen der Europäischen Kommission erwägt man bereits den Abschluss bilateraler Abkommen mit Kolumbien und Peru nach dem Vorbild der USA.

Auch nach zehnjährigen Verhandlungen zwischen der EU und dem MERCOSUR ist es nicht gelungen, das Handelskapitel abzuschließen. Zu groß ist der Interessenkonflikt zwischen europäischem Agrarprotektionismus und den Handelsbarrieren des MERCOSUR (vorwiegend Brasiliens) im Dienstleistungs- und Industriesektor. Eine strategische Partnerschaft zwischen Europa und Lateinamerika, die 1999 anvisiert wurde, ist ebenfalls nicht zustande gekommen. Stattdessen lancierte die EU 2007, nicht zufällig während der portugiesischen Präsidentschaft, eine strategi-

11. So Präsident Lula da Silva in der spanischen Tageszeitung *El País*, 3.11.2006.

sche Partnerschaft mit Brasilien. Kurz darauf erhielt Mexiko denselben Status.

Seitdem sind beide Staaten privilegierte Partner der EU. Entgegen der europäischen Rhetorik des Interregionalismus findet die eigentliche Kooperation mit Lateinamerika mit den aus europäischer Perspektive bedeutendsten Ländern statt. Beispiele hierfür sind die strategischen Partnerschaften der EU mit Brasilien und Mexiko sowie die Freihandelsabkommen mit Chile und Mexiko. Die Gründe für diese bilateralen Sonderbeziehungen sind unterschiedlich. Waren die Abkommen mit Chile und Mexiko vorwiegend eine Reaktion auf die zuvor unterzeichneten bilateralen Freihandelsabkommen mit den USA, sind die Gipfeltreffen mit Brasilien einerseits eine Reaktion auf das globale Engagement des Megastaates¹² und andererseits auf seine Schlüsselrolle in den interregionalen Beziehungen.

Die strategische Partnerschaft mit Brasilien hatte in der Region einen Dominoeffekt: Mexiko erhielt denselben Status, und Länder wie Argentinien, Chile und Venezuela fordern ihn ein. Interregionale Beziehungen gibt es allenfalls zwischen der EU und den zentralamerikanischen und karibischen Kleinstaaten, mit denen bilaterale Abkommen wenig Sinn machen würden. Diese zweideutige europäische Botschaft an Lateinamerika – interregionale Rhetorik und bilaterale Praxis – trägt zweifellos nicht zur Glaubwürdigkeit der EU als Integrationsexporteur bei, wird aber dem unterschiedlichen Profil der lateinamerikanischen Partner und der stagnierenden Wirtschaftsintegration gerecht.

Neuer Regionalismus unter brasilianischer Führung

Der Trend zum Bilateralismus ist eine Antwort auf den unübersichtlichen lateinamerikanischen Integrationsprozess mit wechselnden Allianzen.¹³ Dennoch trifft die pauschale Behauptung, der lateinamerikanische Integrationsprozess sei gescheitert, so nicht zu. Zwar befindet sich die Anden-

12. Gratius, Susanne: »Lateinamerika: Fragmentierter Dialog, Bilateralisierung und Partnerschaft ohne Strategie«, in Krämer, Heinz und Annegret Bendick (Hrsg.) (2009): *Globale Außenpolitik der Europäischen Union: Interregionale Beziehungen und »strategische Partnerschaften«*. Baden-Baden: Nomos: 29–43.

13. Sanahuja, José Antonio: »América Latina: las visiones y políticas de Europa«, in: *Foreign Policy* en español, 6:1 (Januar-März 2006): 76–83.

gemeinschaft in einer Existenzkrise, und regionale Initiativen wie ALADI oder die Rio-Gruppe sind weit hinter den anfänglichen Erwartungen zurückgeblieben. Doch gibt es auch positive Entwicklungen: So schreitet der zentralamerikanische Einigungsprozess voran, der MERCOSUR hat den Finanzkollaps in Argentinien überlebt, die totgeglaubte Rio-Gruppe erwies sich als krisenresistent,¹⁴ und die südamerikanische Staatengemeinschaft UNASUR hat seit 2007 einen Gründungsvertrag und ein Sekretariat. Trotz wechselnder Allianzen war die Abstimmung auf der Ebene von Regierungen und Zivilgesellschaft in der lateinamerikanischen Geschichte zu keinem Zeitpunkt so groß wie heute.

Hinzu kommt, dass Brasilien erstmals eine regionale Führungsrolle wahrnimmt. Als erster Erfolg des brasilianischen Außenministeriums, das nach seinem Sitz meist Itamaraty genannt wird, sind auf regionaler Ebene die vier gleichzeitig stattfindenden Gipfeltreffen der Gesamregion, der Rio-Gruppe, des MERCOSUR und der UNAU, im Dezember 2008 im brasilianischen Costa de Saúpe zu werten. In Südamerika geht die Gründung von UNASUR und des südamerikanischen Verteidigungsrates nicht auf eine venezolanische, sondern auf eine brasilianische Initiative zurück.

Paradoxerweise ermöglichte das geringe politische Interesse Washingtons am Südteil des Kontinents während der Ära Bush einen achtjährigen regionalen Selbstfindungsprozess und eine prominentere Rolle Brasiliens. Das südamerikanische Engagement in Haiti, die regionalen Konfliktlösungen ohne die USA und Europa in Bolivien und Venezuela sowie die Lösung des zwischenstaatlichen Disputs zwischen Ekuador und Kolumbien beweisen, dass die Region an Selbstbewusstsein und Autonomie gegenüber Washington und Brüssel gewonnen hat.

Dies gilt vor allem für Südamerika. Die geopolitische Kluft zwischen Nord- und Südamerika bestimmt das Bild einer Region, die vor allem in der externen Wahrnehmung existiert. Regionale Integrationsprojekte wie ALADI, SELA und die Rio-Gruppe bestehen zwar als Handlungsrahmen fort, die von Europa propagierte Idee eines vereinten Lateinamerika ist jedoch gescheitert. Auch das von den USA bestimmte interamerikanische System einschließlich der OAS und der amerikanischen Gipfeltreffen hat in den letzten Jahren an Bedeutung verloren. Das US-amerikanische Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone FTAA ließ sich an-

14. Sie vermittelte 2007 im kolumbianisch-ekuatorianischen Grenzkonflikt und nahm 2008 Kuba auf.

gesichts der wachsenden ideologischen Distanz zwischen Washington und Lateinamerika ebenfalls nicht verwirklichen.

Die Rivalität zwischen Brasilien und Mexiko und die sehr unterschiedlichen Beziehungen der beiden Staaten zu den USA – Mexikos Abhängigkeit und Brasiliens Koexistenz mit Washington – verhinderten bislang einen Konsens zwischen dem Norden und Süden Lateinamerikas. Sind die USA für Mexiko, Zentralamerika und die Karibik der Ankerstaat, profiliert sich Brasilien als südamerikanische Regionalmacht mit privilegierten Beziehungen zu Europa.

Ein von den USA dominierter nordamerikanischer Staatenblock und ein geeintes Südamerika unter brasilianischer Führung sind ein mögliches Szenario. Das subregionale Schema, das nach wie vor die Lateinamerika-Politik der EU bestimmt, hat angesichts der geringen wirtschaftlichen Fortschritte an Dynamik eingebüßt. Vielmehr zeichnet sich eine Spaltung in einen von den USA bestimmten nordamerikanischen Raum und ein von Brasilien geprägtes Südamerika ab. Sollte sich dieser Trend bestätigen, wäre aus europäischer Sicht die Aufnahme eines Dialogs und möglichen Kooperationsvertrags mit UNASUR zu erwägen.

Vor allem in den politisch sensiblen Ländern setzen die USA und Europa immer stärker auf Brasilien als Vermittler und Partner. Brasilien setzte vor kurzem die Vollmitgliedschaft Kubas in der lateinamerikanischen Rio-Gruppe durch und dürfte auch bei der anstehenden Debatte über Kubas Verhältnis zu den USA und eine mögliche Wiederaufnahme in die OAS eine zentrale Rolle spielen. Auch zu Evo Morales und Hugo Chávez unterhält Präsident Lula gute Beziehungen, die er für eine politische Einflussnahme zugunsten des demokratischen Dialogs nutzt (u. a. Vermittlung zwischen Regierung und Opposition in Bolivien und anlässlich des Referendums 2004 in Venezuela). Der regionale Protagonismus Brasiliens ist eine positive Entwicklung, die Lateinamerika mehr Stabilität und internationale Präsenz verspricht.

Brasiliens Protagonismus wird zwar von den Nachbarstaaten mit Unbehagen wahrgenommen oder als Hegemonialanspruch interpretiert, aber jenseits der Rhetorik von keinem seiner Partner ernsthaft angefochten. Argentinien segelt weitgehend im Windschatten Brasiliens und macht eigene Ansprüche vor allem dann geltend, wenn es um die Kandidatur für einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat geht. Der Kleinstaat Chile mag zwar in vielerlei Hinsicht als Vorbild dienen, ähnlich der Rolle Costa Ricas in Zentralamerika; die regionale Abgrenzung ist aber keine Voraussetzung für einen Protagonismus in Lateinamerika.

Venezuelas expansive ideologische Regionalpolitik wird nach dem Ende des Petrodollarsegens in seine wirtschaftlichen und innenpolitischen Schranken verwiesen und wird sich allenfalls auf die karibischen und zentralamerikanischen Kleinstaaten konzentrieren. Mexiko wiederum ist als Teil Nordamerikas und (nach Kanada und China) drittwichtigster Handelspartner Washingtons zu eng mit den US-Interessen liiert, um als Regionalmacht auftreten zu können. Die jüngste Debatte über den »Narco-Staat« Mexiko macht zudem die Grenzen der politischen Handlungsspielräume des zweifellos wichtigsten lateinamerikanischen Partners der USA in der Region deutlich.

Europa und Lateinamerika als globale Partner

Die sich abzeichnende Neupositionierung Europas und Lateinamerikas im internationalen System und der Protagonismus Brasiliens eröffnen erstmals Chancen für einen, von lateinamerikanischer Seite seit langem geforderten »Dialog auf gleicher Augenhöhe«. Dieser sollte sich nicht nur auf die europäisch-lateinamerikanische Kooperation beschränken, sondern auch für eine Abstimmung auf internationalem Parkett genutzt werden, wo neben den großen Demokratien Brasilien und Indien auch autoritäre Staaten wie China und Russland eine zentrale Rolle spielen.

In allen gemeinsamen Erklärungen betonen beide Regionen ihre auf gemeinsamen Prinzipien begründete Wertegemeinschaft für Frieden, Entwicklung und Demokratie. In der neuen multipolaren Weltordnung, mit China als neuem Protagonisten und Russland als aufsteigendem Imperium, sind diese politischen Affinitäten nicht nur Rhetorik, sondern bilden das Fundament für einen Dialog über gemeinsame Positionen in der Weltpolitik. Zusammen repräsentieren Lateinamerika und Europa immerhin über ein Drittel der Vereinten Nationen. Zwar ist es illusorisch, einen interregionalen Konsens zwischen 60 Staaten zu erzielen. Doch wäre eine engere Abstimmung lateinamerikanischer Staaten wie Argentinien, Chile, Brasilien und Mexiko mit ihren wichtigsten europäischen Partnern (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Portugal) in beiderseitigem Interesse, um Positionen auf internationalem Parkett durchzusetzen.

Bislang aber haben Lateinamerika und Europa trotz gemeinsamer Werte in internationalen Foren nur selten Einigkeit erzielt. Ein Beispiel hierfür ist das Abstimmungsverhalten der beiden Regionen in den Ver-

einten Nationen, wo, unabhängig von den jeweiligen Themen, gemeinsame Positionen nicht zu erkennen sind.¹⁵ Noch deutlicher werden die Interessendivergenzen mit Blick auf die Doha-Runde der WTO, wo die lateinamerikanischen (vor allem Brasilien) und europäischen Länder auf unterschiedlichen Seiten stehen. Sollte es nicht gelingen, die multilaterale Verhandlungsrunde fortzusetzen und »Doha« abzuschließen, wird der Prozess entweder ganz stagnieren oder er wird auf subregionaler Ebene mit dem MERCOSUR oder bilateral mit Brasilien und anderen Partnern fortgesetzt.

Die ausstehende Reform des UN-Sicherheitsrats ist ebenfalls ein kontroverses Thema. Vor den Wahlen in den USA hatte Präsident Obama für 2009 eine Fortsetzung des Dialogs über eine UN-Reform angekündigt. Ein europäisch-lateinamerikanischer Abstimmungsprozess ist angesichts der Bandbreite der Positionen innerhalb und zwischen den Regionen sicherlich nicht möglich. Denkbar wäre allenfalls eine Neuauflage der inzwischen obsoleten G-4 (Brasilien, Deutschland, Indien, Japan) durch eine gemeinsame Position der aussichtsreichsten Kandidaten für den UN-Sicherheitsrat Brasilien, Deutschland, Indien und Südafrika.

Kontrovers ist auch die Frage nach der Neugestaltung des internationalen Systems.¹⁶ Zwar besteht weitgehende Einigkeit über die notwendige Reform bestehender Institutionen und Foren (G-8, UN-Sicherheitsrat, Bretton Woods), die damit verbundene Machtverteilung innerhalb dieser Institutionen ist jedoch ein höchst sensibles politisches Thema. Als aufsteigende Weltmacht des Südens setzt sich Brasilien mit seinen Partnern Indien und Südafrika im Dialogforum IBSA für eine stärkere Präsenz der Staaten des Südens in globalen Institutionen ein, während europäische Staaten wie Italien ein, gemessen an seiner Wirtschaftsleistung und globalen Präsenz, unverhältnismäßig großes Gewicht im UN-Sicherheitsrat, in der G-8, im IWF und in vielen anderen internationalen Entscheidungsgremien haben. Eine interregionale Abstimmung in dieser kontroversen Frage der internationalen Politik ist sicherlich weniger zu erwarten als in anderen Themenfeldern wie dem Klimaschutz, der Demokratie

15. Fonseca, Gelson: »O interesse e a regra: ensaio sobre o multilateralismo«, in: *Paz e Terra* (2008).

16. Chanona, Alejandro: »An Assessment of the Summits«, in: Roy, Joaquín und Roberto Domínguez (2007): *After Vienna. Dimensions of the Relationship between the European Union and the Latin American-Caribbean Region*. University of Miami: 35–51.

oder der internationalen Finanzkrise, wo die Übereinstimmung zwischen beiden Regionen weitaus größer ist.

Auf dem letzten europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffen 2008 in Lima stand die nachhaltige Entwicklung als neues globales Thema auf dem Programm. Vor allem beim Klimaschutz sind die Interessenkonvergenzen beider Regionen größer als die Differenzen. Neben dem eher symbolischen Wert des gemeinsamen, mit fünf Millionen Euro dotierten Programms EuroClima repräsentieren Europa und Lateinamerika den zahlenmäßig größten Block und können somit die internationale Debatte entscheidend prägen.¹⁷

Ähnliches gilt für das aus allen gemeinsamen Erklärungen hervorgehende Bekenntnis zu Demokratie und Menschenrechten, das in den Demokratieklauseln und zahlreichen EU-Projekten in Lateinamerika seinen Ausdruck findet. Dennoch ist es trotz aller politischen Affinitäten bisher nicht gelungen, der interamerikanischen Demokratiecharta eine europäisch-lateinamerikanische Demokratie- und Menschenrechtserklärung gegenüberzustellen, die auch als Grundlage für eine engere Zusammenarbeit in internationalen Foren wie dem UN-Menschenrechtsrat oder der VN-Kommission für Friedenskonsolidierung dienen würde.

Ein neues Testfeld für die politische Abstimmung bietet die G-20, der fünf europäische und drei lateinamerikanische Staaten angehören und die im April 2009 in London ihr zweites Gipfeltreffen abhält. Im Unterschied zu anderen internationalen Foren ist ein Dialog 3+5 eher ein Format, in dem gemeinsame Positionen erwogen werden können, als beispielsweise die alle zwei Jahre stattfindenden interregionalen Gipfeltreffen, an denen 60 Staaten teilnehmen. Sowohl die europäischen als auch die lateinamerikanischen Staaten haben sich bereits für eine stärkere Regulierung der internationalen Finanzmärkte ausgesprochen.

Ein Transatlantisches Quartett?

Beiden Partnern ist das Potenzial einer strategischen Partnerschaft auf politischer Ebene wohl bewusst, zu groß waren aber bislang die Differenzen, wenn es darum ging, gemeinsame Vorhaben, die über die Ent-

17. Mendizabal, Enrique und Guy Edwards (2008): »Relations between Europe and Latin America and the Caribbean: The Partnership Phase«, ODI (September 2008), www.odi.org.uk.

wicklungszusammenarbeit hinausgehen, zu konkretisieren. Sollte es nicht gelingen, die politischen Werte und Prinzipien in gemeinsamen Positionen auf internationalem Parkett unter Beweis zu stellen, wird die historisch bedingte Partnerschaft zwischen Europa und Lateinamerika Rhetorik bleiben. Zu gering sind die Gemeinsamkeiten der beiden Regionen bei wirtschaftlichen oder geostrategischen Interessen.

Spanien ist das einzige europäische Land mit langfristigen strategischen Interessen in Lateinamerika. Neben dem wirtschaftlichen Engagement des nach den USA zweitgrößten Investors der Region sucht Spanien durch seine Präsenz im kulturell nahen Lateinamerika vor allem internationalen Einfluss. Mit seiner dualen Identität als europäischer und iberoamerikanischer Staat will Spanien sich als internationale Mittel- und Vermittlungsmacht profilieren. Symptomatisch hierfür war der diplomatische Druck, den Spanien auf seine europäischen und lateinamerikanischen Freunde ausübte, um am internationalen Finanzgipfel der G-20 teilnehmen zu können.¹⁸

Die Interdependenz zwischen Spanien und Lateinamerika hat in den letzten Jahren eher zu- als abgenommen. Die Lateinamerikaner, vorwiegend aus Ekuador und Kolumbien, sind die größte Einwanderungsgruppe, und spanische Unternehmen konzentrieren sich außerhalb Europas vor allem auf Lateinamerika. Auch die 1991 entstandene Iberoamerikanische Staatengemeinschaft hat sich dank des spanischen Engagements konsolidiert. Im Gegensatz zum europäisch-lateinamerikanischen System¹⁹ hat die Iberoamerikanische Staatengemeinschaft seit 2005 ein Sekretariat mit Sitz in Madrid und Außenstellen in Uruguay sowie demnächst in Brasilien und Mexiko.

Auch in den USA schreitet die Lateinamerikanisierung allein durch den Zuwanderungsstrom aus Mexiko und Zentralamerika unaufhaltsam fort. Ob es Präsident Obama gelingen wird, die interamerikanischen Beziehungen zu reaktivieren, kann sich frühestens im April 2009, anlässlich des amerikanischen Gipfeltreffens in Trinidad & Tobago andeuten. Dies erfordert langfristige vertrauensbildende Maßnahmen mit allen lateinamerikanischen Staaten einschließlich Bolivien und Venezuela, die vor kurzem die amerikanischen Botschafter des Landes verwiesen, oder aber

18. Die konservative Regierung Aznar hielt die G-20 damals für unbedeutend und entschied sich gegen einen Beitritt.

19. Auf spanische Initiative erwägt die EU derzeit die Einrichtung einer europäisch-lateinamerikanischen Stiftung.

mit Kuba als dem eigentlichen Problemfall auf dem amerikanischen Kontinent.

Als Teil Amerikas ist Lateinamerika auch in den transatlantischen Beziehungen und somit zwangsläufig für die EU von Bedeutung. Die zu erwartende Wiederbelebung von Multilateralismus und politischem Dialog unter Präsident Obama eröffnet nicht nur neue Chancen für eine interamerikanische Partnerschaft, sondern auch für das schon in den 1980er Jahren anvisierte »atlantische Dreieck« zwischen Lateinamerika, Europa und den USA. Derzeit bieten die politischen Affinitäten eine neue Chance für eine engere Abstimmung der drei parallelen Gipfeltreffen der Americas, der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft und der europäisch-lateinamerikanischen Länder.

Brasilien, Mexiko, Spanien und die USA wären dabei die eigentlichen Protagonisten. Die Interessen dieser vier Staaten sind eng miteinander verbunden. Als eigentliche Regionalpole in der Region würde eine Absprache zwischen Brasilien und Mexiko auch den lateinamerikanischen Einigungsprozess begünstigen. Spanien und die USA sind die bedeutendsten Partner der Region. Sowohl die USA als auch Spanien haben strategische Partnerschaften mit Brasilien und Mexiko vereinbart, die als Ausgangspunkt für ein transatlantisches Quartett dienen können.

Kuba könnte zu einem Lackmустest der Beziehungen zwischen Brasilien, Mexiko, Spanien und den USA werden.²⁰ Brasilien und Mexiko bevorzugen ebenso wie Spanien den Ansatz des konstruktiven Engagements und der Einbeziehung Kubas in die intraregionalen Beziehungen. Auch Obama hatte sich vor seinem Amtsantritt für einen Dialog mit Kuba ausgesprochen, der ein erster Schritt für eine graduelle Aufhebung des Embargos und eine Annäherung an die EU-Politik des konditionierten Engagements wäre.

Es ist zu hoffen, dass die EU den Aufstieg Brasiliens, die globale Finanzkrise und den politischen Neubeginn in den USA für einen Paradigmenwechsel ihrer bisherigen Lateinamerika-Politik nutzt. Mit Blick auf den nächsten EU-Lateinamerika-Gipfel 2010 in Spanien sind neue Denkmuster jenseits des traditionellen Nord-Süd-Schemas gefordert, um die strategische Partnerschaft mit Lateinamerika unter veränderten politischen Vorzeichen wiederzubeleben und für den Einfluss beider Regionen in der Welt zu nutzen.

20. Castañeda, Jorge: »Cómo cuadrar el círculo entre Cuba y EE UU«, in: *El País*, 20.1. 2009.