

Die Europäische Union und Lateinamerika

MANFRED MOLS

Sowohl Europa als auch Lateinamerika haben den Wert der anderen Seite für den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen und als langfristigen Partner im internationalen System erkannt und sind auf einen Weg der Konsolidierung eingebogen. Ein biregionaler Dialog – unter anderem geführt über die Schienen EU - Rio-Gruppe; EU - San José-Prozeß mit den zentralamerikanischen Staaten; Europäisches Parlament - Lateinamerikanisches Parlament; zahlreicher weiterer Foren auf subregionalen und zwischenstaatlich-bilateralen Ebenen; konkreter, überwiegend von europäischer Seite eingerichteter wirtschaftlicher Kooperationsprogramme – hat sich in einer erfreulichen Breite entfaltet und wird weiter ausgebaut.¹ In den letzten zehn Jahren hat es zwischen der Europäischen Union und lateinamerikanischen Akteuren 58 vertragliche Einzelinitiativen gegeben² – dies mit ansteigender Tendenz. Standen früher – vom San José-Dialog abgesehen, der seit seinem Beginn im Jahre 1983 ein unverzichtbarer politischer Faktor im zentralamerikanischen Friedensprozeß werden sollte – Wirtschaftsfragen im Vordergrund der biregionalen Gespräche, so ist die Themenpalette im europäisch-lateinamerikanischen Dialog längst substantiell ausgeweitet worden auf Problemfelder wie Demokratie, Menschenrechte, Sicherheit und Umwelt.

Das aktuelle Beziehungsprofil

Das Beziehungsprofil hat dadurch noch mehr an Substanz erhalten, daß Lateinamerika in den letzten eineinhalb Jahrzehnten sowohl die Rückkehr zu Demokratie und Verfassungsstaatlichkeit als auch eine fast vollständige Revision des bisherigen Wirtschafts- und Entwicklungsmodells gelungen ist. Aus einer über Jahrzehnte verfolgten Doppelstrategie einer binnengerichteten Importsubstitution bei einem gleichzeitigen kontinuierlichen Ausbau der parastaatlichen Wirtschaft hat sich, bedingt durch die Handlungszwänge der Schuldenkrise ab 1982, eine tiefgreifende Politik der ökonomischen Öffnung, der Marktwirtschaft und der Begünstigung unternehmerischer Initiativen entwickelt. Europa wird sich zunehmend der Tatsache bewußt, daß es heutzutage wirtschaftlich mit Lateinamerika die gleichen ordnungspolitischen Grundvorstellungen und sehr ähnliche Auffassungen über Menschenrechte und Demokratie teilt. Nicht nur Europa, sondern auch die USA haben etliches zur (Re)Etablierung lateinamerikanischer Demokratie getan. Während aber Nordamerikaner Demokratie primär an freien Wahlen festmachen, also die formale Seite von Demokratie betonen, ist Europa ungleich stärker auf die soziale Ausstattung von Demokratie bedacht, womit es Anstrengungen nicht weniger lateinamerikanischer Staaten aufgreift. Diese Mitverantwortung für die lateinamerikanische

Demokratie in ihrer sozialen wie zivilgesellschaftlichen Breite kommt übrigens nicht zuletzt darin zum Ausdruck, daß die Europäer – und zwar Brüssel wie die Nationalstaaten – das Volumen ihrer Entwicklungshilfe an Lateinamerika in etwa konstant hielten. Demgegenüber ist die US-Hilfe signifikant rückläufig.³ Überdies hat das integrierte Europa durchgehend und bis zur Stunde die verschiedensten Formen lateinamerikanischer regionaler und subregionaler Einheit gefördert und sich fallweise massiv an den Integrationskosten beteiligt,⁴ wohingegen die Nordamerikaner erst unter der Clinton-Administration angefangen haben, die Bemühungen Lateinamerikas um Zusammenschluß überhaupt zur Kenntnis zu nehmen und wenigstens im Prinzip zu beachten. Letzteres trifft im übrigen auch für das Verhalten Asiens gegenüber Lateinamerika zu. So sehr Ostasien (teilweise auch Südostasien) und Lateinamerika in bilateralen wie in multilateralen Beziehungsgeflechten (PBEC, PECC, APEC) aufeinander zugehen,⁵ so wenig läßt sich eine gezielte asiatische Unterstützung lateinamerikanischer Kooperations- und Integrationsprozesse erkennen. Des weiteren begreifen die lateinamerikanischen politischen Eliten immer mehr den Unterschied zwischen westlichen und asiatischen Werten und Ordnungsformen.⁶

Die traditionelle EG-Haltung zu Lateinamerika bestand darin, die Region im Rahmen des Möglichen als eine Einheit anzusehen. Die Übersetzung in operative Politik vollzog sich über die politische Philosophie eines „group-to-group approach“. Diese Richtungspräferenz mußte wegen der Implikationen des NAFTA-Vertrages für Mexiko, der Krise der Andengruppe, des außerordentlichen Erfolges des Mercosur und der Sonderrolle Chiles im Kontext seiner südamerikanischen Nachbarn aufgegeben werden.

Die neueste politisch-vertragliche Entwicklung im europäisch-lateinamerikanischen Verhältnis sieht daher so aus:

- a) Am 2. Mai 1995 unterzeichneten die EU und Mexiko eine „Gemeinsame Feierliche Erklärung“ in der Absicht, den politischen Dialog zu intensivieren, die beiderseitige Kooperation zu stärken und zu einer weiteren Handelsliberalisierung zu gelangen. Seit Mitte November 1996 laufen Verhandlungen über ein entsprechendes neues Rahmenabkommen.
- b) Ein vergleichbares Rahmenabkommen ist bereits am 15. Dezember 1995 mit den Ländern des Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) abgeschlossen worden. Es enthält unter anderem eine Klausel über die Vorbereitung einer „interregionalen Assoziation“ zwischen beiden Blöcken.
- c) Am 21. Juni 1996 ist mit Chile ein Rahmenabkommen unterzeichnet worden, das gleichfalls auf der Linie der Mexiko-Erklärung liegt.
- d) Am 21. März 1996 wurde in Florenz anläßlich der XII. San José-Konferenz mit den Mitgliedstaaten des Zentralamerikanischen Integrationssystems SICA⁷ ein neues Kooperationsprogramm mit der Subregion beschlossen.
- e) Ebenso wurde im Dezember 1996 vom Rat der Europäischen Union und vom EU-Gipfel der Staats- und Regierungschefs eine gemeinsame Position gegen-

über Kuba vorbereitet, die auf eine europäische Unterstützung beim Übergang zur Demokratie hinausläuft.

All dies sind nicht nur neuerliche Absichtserklärungen, sondern völkerrechtlich verbindlicher gemachte Formen des seit Jahren intensivierten Verhältnisses EU - Lateinamerika, das sicherlich noch nicht einer ausgereiften internationalen Partnerschaft entspricht, sich aber unübersehbar unter der Bedingung weiterentwickelt, daß sich Lateinamerikas politische und wirtschaftlich-ordnungspolitische Stabilisierung fortsetzt. Nicht gut zu übersehen sind in diesem Verhältnis vier Grundschwierigkeiten: Identifikationsprobleme auf Akteurs- und Adressatenebenen; die gerade schon angedeutete Frage nach der Kalkulierbarkeit der lateinamerikanischen Situation; überzogene Erwartungshaltungen; politische wie wirtschaftliche Asymmetrien im beiderseitigen Verhältnis.

Identifikationsprobleme in einem komplexen Verhältnis

Europa wird heute als unverzichtbarer Partner Lateinamerikas in Politik, Wirtschaft, Entwicklungsfragen und Kultur angesehen, wobei die Affinität zu Europa steigt, je weiter man über Zentralamerika hinaus in den Süden des Subkontinents vordringt. Gleichwohl bleiben Identifikations- und Orientierungsschwierigkeiten. Nicht geklärt ist für die meisten lateinamerikanischen Länder, ob der prioritäre europäische Partner „Brüssel“ heißen soll oder ob die Beziehungen zu solchen europäischen Staaten wichtiger bleiben, zu denen man traditionell ein enges bilaterales Verhältnis unterhält (etwa Brasilien - Deutschland, Argentinien - Italien, Mexiko - Frankreich, Kolumbien - Spanien, etc.). Nicht zu Ende gedacht ist auch der strategische Stellenwert Europas in den Grundorientierungen lateinamerikanischer Politik, das heißt unter anderem die Frage, wie Europa in die allgemeinen internationalen Diversifikationsbemühungen der lateinamerikanischen Regierungen paßt und dabei als Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten in Frage kommt. In den Wirtschaftsstrategien von pazifisch orientierten oder den Pazifik in ihre außenpolitischen Kalküle einbeziehenden Ländern wie Mexiko, Chile, Peru, Ecuador, interessanterweise auch Kolumbien, Argentinien und neuerdings Brasilien sind zusätzliche Überlegungen internationaler Ausräumarungen aufgekommen. Dies alles ist bis auf weiteres noch nicht in operative Konzepte gegossen worden, und zwar weder in den Außen- und Handelsministerien, noch in den „scientific communities“ der lateinamerikanischen Länder. Im Kern besteht Lateinamerikas Orientierungsproblem gegenüber Europa darin, daß es allenfalls in Ansätzen Versuche einer definierten Europapolitik gibt. Lateinamerika tut sich schwer, die arbeitsteilige Zuordnung von europäischen Gemeinschaftsorganen und nationalen Zuständigkeiten in eigene konkrete europagerichtete Konzepte zu übertragen. Überdies existiert kein genereller lateinamerikanischer „Sprecher“, der den Subkontinent als Ganzen vor den Europäern (und vor Dritten) repräsentiert. Umgekehrt gibt es zwar ein Gemeinschaftsprofil der EU gegenüber Lateinamerika, dem aber eindeutig nationalstaatliche Interessen, unkoordinierte nationale Wirtschafts-, Entwicklungs- und

Kulturpolitiken und überhaupt unterschiedliche Prioritäten Lateinamerikas für die jeweilige nationale Politik gegenüberstehen. Spanien versucht, unter anderem über die iberoamerikanischen Gipfelkonferenzen, eine Art selbst zugewiesener Mediatorenrolle zwischen Europa und Lateinamerika aufzubauen, die keineswegs allenthalben auf Gegenliebe stößt. Im gegebenen Fall mag das innereuropäische Konkurrenzverhältnis von lateinamerikanischer Seite genauso ausnutzbar sein wie frühere entwicklungspolitische Optionen in der Zeit des Ost-West-Gegensatzes. Das Konkurrenzverhältnis irritiert zunächst einmal.

Zur Kalkulierbarkeit der lateinamerikanischen Situation

Lateinamerika ist auf eine erstaunlich geschickte Weise mit wesentlichen Belastungen der „verlorenen Dekade“ fertig geworden und hat genau das geschafft, was man seit einigen Jahren „aprendizaje doloroso“ nennt, einen „schmerzhaften Lernprozeß“, wobei der Akzent auf die Lernfähigkeit des Subkontinents zu legen ist. Dies hat über Europa hinaus zu einer erheblichen internationalen Akzeptanz Lateinamerikas geführt, mit teilweise schon euphorisch zu nennenden Zukunftszuweisungen unter dem Schlagwort „Jaguarländer“ in Analogie zur Erfolgsstory der asiatischen „Tigerländer“. In der Tat konnte die in früheren Jahren teilweise vier- und fünfstellige Inflation gebrochen werden, stieg das Wirtschaftswachstum (1996: 3,7%; 1997 voraussichtlich 4,2%), sank der Schuldendienst im Verhältnis zu den Exporten von circa 65% im Jahre 1982 auf unter 30% im Jahre 1996.⁹ Gleichwohl bleiben die lateinamerikanischen Volkswirtschaften wegen der geringen nationalen Sparquoten auf hohe Auslandsinvestitionen angewiesen, ist keines der lateinamerikanischen Länder von sich aus technologisch international wettbewerbsfähig und gerät der neoliberale Mehrheitskurs in den Volkswirtschaften südlich des Rio Grande wegen der begleitenden sozialen Verzerrungen in einen steigenden öffentlichen Mißkredit. Daß die politische Stabilität nicht völlig verbürgt ist, zeigten in den letzten Jahren unter anderen die Fälle Peru („autogolpe“ von Fujimori), Venezuela (Putschversuche der Streitkräfte 1992) oder Paraguay (Putschversuch im Frühjahr 1996). Nicht kalkulierbar ist auch die lateinamerikanische Integrationssituation. Im Augenblick bewegt sich vieles auf den geplanten panamerikanischen Gipfel 1998 in Santiago de Chile zu, auf dessen Agenda die Ausweitung des NAFTA-Prozesses oder zumindest weitere Vorbereitungen der für 2005 geplanten „Free Trade Area of the Americas (FTAA)“ stehen werden. Genauso vorstellbar ist jedoch auch eine Ausweitung des Mercosur in Richtung einer seit geraumer Zeit von Brasilien anvisierten „South American Free Trade Association“.

Überzogene Erwartungshaltungen

Das intensiv und in der Anlage breit gewordene europäisch-lateinamerikanische Verhältnis darf nicht vergessen lassen, daß Lateinamerika weder in Brüssel noch in fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union politisch und wirtschaftlich einen ausgesprochen prioritären Rang besitzt. Das hängt mit der für Europa seit

einigen Jahren als doppelte Hausaufgabe anstehenden Vertiefung und Erweiterung, mit dem alten AKP-Problem, mit dem transatlantischen Verhältnis, mit einem energischeren Zugehen Europas auf Asien zusammen. Es ist nicht sicher, daß diese alternative Prioritätenliste Europas in Lateinamerika immer gesehen wird. Die neueren vertraglichen Versicherungen einer Intensivierung des „politischen Dialoges“, die sich außer in EU-Dokumenten auch in dem 1995 verabschiedeten Lateinamerika-Papier der deutschen Bundesregierung finden, vollends Formulierungen wie jene von einer „Assoziation“ zwischen dem Mercosur beziehungsweise zwischen Lateinamerika und Europa,¹⁰ erwecken Erwartungen, die faktisch vorerst nicht erfüllbar sind. Dies gilt ein weiteres Mal für den schon im November 1996 vom spanischen Ministerpräsidenten Aznar in Chile ausgesprochenen und am 12. März 1997 vom französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac in Brasilien wiederholten Vorschlag, im Jahre 1998 zu einem europäisch-lateinamerikanischen Gipfel der Staats- und Regierungschefs zu kommen,¹¹ eine Überlegung, die dann ausführlich und positiv auf dem VII. formalen Treffen der Außenminister mit ihren Kollegen aus der Rio-Gruppe im niederländischen Noordwijk (7./8. April 1997) weiterdiskutiert wurde. Die Gipfelkonferenz wird sicherlich stattfinden, und die europäischen Motive lassen sich unschwer als Konkurrenzgeste gegenüber den USA mit ihren FTAA-Plänen interpretieren, auch als Versuch, ein Stück gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik weltöffentlich zu demonstrieren. Welche Blüten provozierte Erwartungshaltungen treiben können, zeigt das Diktum des argentinischen Außenministers di Tella, Argentinien sollte Mitglied der NATO werden.

Europäisch-lateinamerikanische Asymmetrien

Im europäisch-lateinamerikanischen Verhältnis bestehen bis auf jede voraussehbare Zeit erhebliche Asymmetrien. Der Menge der europäischen Investitionen in Lateinamerika entsprechen auch nicht im Ansatz lateinamerikanische Investitionen in Europa – die es aber immerhin gibt. Von einem Technologieaustausch kann nicht die Rede sein; von einem in annähernd gleichen Graden betriebenen Kulturaustausch auch nicht. Recht plastisch zeigt sich die Asymmetrie auch im Rang des beiderseitigen Handels, im Auftreten von NGOs und in Umweltfragen. Lateinamerikas Anteil am europäischen Außenhandel beträgt 5%, wohingegen die umgekehrte Zahl bei ungefähr 18-19% liegt – dies mit erheblichen Schwankungen von Land zu Land.¹² Zu der nicht unerheblichen europäischen Entwicklungshilfe ist zu bemerken, daß sie selbst auf Ebenen, die per definitionem auf Partnerschaft angelegt sind und sich in einem Klima des beiderseitig empfundenen Bedürfnisses abspielen (Stärkung der „Zivilgesellschaften“ über NGOs, Rettung der tropischen Regenwälder), so gut wie immer von einseitigen europäischen Initiativen und Finanzierungen abhängt.

Ausblick

Ausgangspunkt war der Hinweis auf die erfreuliche Konsolidierung im beiderseitigen Verhältnis und auf Politiken, die darauf hinauslaufen, auf einer gewachsenen Basis in Ansehung erkennbarer globaler politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen zum beiderseitigen Nutzen weiterzumachen. Hätte man deutlicher als hier möglich die volle Palette der europäisch-lateinamerikanischen transnationalen Vernetzungen einbezogen, wäre der Eindruck eines sich immer weiter festigenden Fundamentes im beiderseitigen Beziehungsgeflecht noch stärker geworden. Es mindert die Zukunftschancen des weiteren europäisch-lateinamerikanischen Zusammengehens nicht, wenn man deutlich macht, wo es Ungewißheiten, Begrenzungen und Schwierigkeiten gibt. Nicht, daß eine Partnerschaft nicht möglich und schon gar nicht, daß sie nicht wünschenswert sei, ist die zentrale Aussage, sondern daß sie nur langsam anlaufen kann und nicht durch übereilte Schritte und falsche Vorerwartungen gefährdet werden sollte.

Anmerkungen

- 1 Zur Übersicht Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL): *El diálogo Unión Europea-América Latina*, Bogotá 1995; IRELA: *The European Union and the Rio Group*, Madrid 1997.
- 2 Vgl. IRELA: *Europa-América Latina: 20 Años de Documentos Oficiales*, Madrid 1996.
- 3 Vgl. Freres, Christian (coord.): *La Cooperación al Desarrollo Bilateral de la Unión Europea con América Latina*, Madrid 1997.
- 4 Vgl. Mols, Manfred, Manfred Wilhelmy von Wolff, Hernán Gutiérrez: *Regionalismus und Kooperation in Lateinamerika und in Südostasien. Ein politikwissenschaftlicher Vergleich*, Münster/Hamburg 1993.
- 5 Vgl. Mols, Manfred: *Lateinamerika und Asien: Ein neues Beziehungsmuster in der internationalen Politik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 48-49 v. 22.11.1996*, S. 12-18.
- 6 Vgl. u.a. Mols, Manfred, Claudia Derich: *Das Ende der Geschichte oder ein Zusammenstoß der Zivilisationen? – Bemerkungen zu einem interkulturellen Disput um ein asiatisch-pazifisches Jahrhundert*, in: *ZfP NF 42 (1995)*, S. 226-249.
- 7 *Sistema de Integración Centroamericana*.
- 8 Vgl. etwa *Dresdner Bank Lateinamerika: Die Dekade des Jaguars. Lateinamerika im marktwirtschaftlichen Aufbruch*, Frankfurt am Main 1997.
- 9 Alle Daten ebd.
- 10 Vgl. Leiva, Patricio: *Introducción*, in: ders. (ed.): *América Latina y la Unión Europea construyendo el Siglo XXI*, Santiago de Chile 1996, S. 21-31.
- 11 *Zum Hintergrund: IRELA: A Challenge to the Atlantic Triangle? Context and Agenda of an EU-Latin America Summit*, Madrid, 12 May 1997 (An IRELA Briefing).
- 12 *Einzelheiten bei IRELA: The European Union and the Rio Group: The Biregional Agenda*, Madrid 1997.

Weiterführende Literatur

Europäische Union – Lateinamerika. Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau, 1996-2000, in: *Brasilien Dialog 1-2 (1996)*, S. 63-92.
 European Union – Rio Group Dialogue on Security Issues 02. (Quito, 25-27.11.1996); II

European Union – Rio Group Dialogue on Security Issues. Prepared for the Conference, 25-27 November 1996 (Base Document / Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas), Madrid 1996.