



Dr. Martin F. Meyer ist für den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) in Berlin tätig. Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter im Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Santiago de Chile.



Winfried Jung ist seit 2008 Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Santiago de Chile.

## DIE WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN EUROPA UND LATEINAMERIKA VOR DEM I. EU-CELAC-GIPFEL IN SANTIAGO DE CHILE

*Martin F. Meyer / Winfried Jung*

Seit 1999 haben sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union sowie Lateinamerikas und der Karibik fast alle zwei Jahre zu einem gemeinsamen Gipfel getroffen, um den Stand der Beziehungen zwischen den beiden Regionen zu diskutieren, und um konkrete Handlungsfelder für die Zukunft festzulegen. Am 26. und 27. Januar 2013 wird in Santiago de Chile der bereits siebte Gipfel stattfinden, wenn auch mit einem neuen Namen. Angesichts der Gründung der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) im Jahr 2010 wird das Zusammentreffen nun als I. EU-CELAC-Gipfel angekündigt.<sup>1</sup> Parallel dazu sind in der chilenischen Hauptstadt Treffen sowohl von Unternehmerseite als auch von akademischen Institutionen aus beiden Regionen angesetzt.

Eine Voraussage in Bezug auf den nächsten EU-CELAC-Gipfel zu treffen ist nicht einfach. Obwohl Politiker auf beiden Seiten des Atlantiks stets die historischen und kulturellen Verbindungen zwischen den beiden Regionen betonen, ist nicht zu übersehen, dass das gegenseitige Interesse in den letzten Jahren nachgelassen hat. Nicht nur Europa hat zuletzt in Zeiten der Eurokrise und des demokratischen Aufbruchs in Nahost andere Prioritäten gehabt, auch Lateinamerika

1 | Die Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) setzt sich aus 33 Ländern aus Lateinamerika und der Karibik zusammen und soll als Gegengewicht zur von den USA dominierten Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) fungieren. Sowohl die USA als auch Kanada sind nicht Teil dieses neuen Bündnisses.

hat zunehmend auf andere Regionen der Welt geschaut, hier insbesondere auf die boomenden Märkte in Asien und im pazifischen Raum. Auch die Wirtschaft Lateinamerikas erlebt derzeit eine Phase der Hochkonjunktur. Daher ist es paradox, dass die europäische Präsenz in der Region zu-letzt so vernachlässigt wurde.



Gegründet im Jahr 2010, trifft die CELAC im Rahmen des I. EU-CELAC-Gipfel erstmals mit Vertretern der EU zusammen. | Quelle: Gobierno de Guatemala (CC BY-NC-SA).

Es ist nicht unwahrscheinlich, dass die Bilanz der so genannten „Strategischen Partnerschaft“, die auf dem ersten Gipfel 1999 in Rio de Janeiro zwischen der EU und den Staaten Lateinamerikas und der Karibik unterzeichnet wurde, am Schluss ernüchternd ausfällt. Für die EU war ursprünglich ein wichtiges Ziel, dass diese Partnerschaft auf biregionaler Ebene basieren und der Förderung der regionalen Integration in Lateinamerika dienen sollte. Die Verhandlungen über die Unterzeichnung von subregionalen Assoziierungsabkommen, etwa mit dem Wirtschaftsbündnis Mercosur oder der Andengemeinschaft, haben sich jedoch als recht zäh erwiesen – eine Tatsache, für die die EU zweifellos mitverantwortlich ist. Die vergangenen Jahre haben verdeutlicht, dass es, ungeachtet der Gründung von immer neuen Bündnissen wie ALBA, UNASUR oder eben CELAC, nach wie vor schwierig ist, die lateinamerikanischen Partner zu einer ernsthaften Integrationsdebatte zu bewegen. Gründe hierfür sind einerseits die ideologischen Unterschiede in Lateinamerika, aber auch die Tatsache, dass die Vorbildfunktion des Modells „Europa“ im Subkontinent

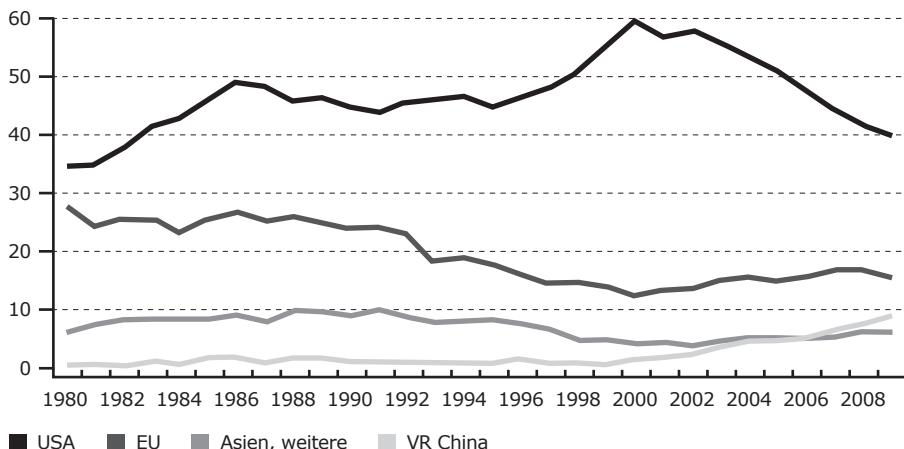
angesichts der politischen und wirtschaftlichen Probleme in der EU – sichtbar z.B. an der gescheiterten Ratifizierung der EU-Verfassung oder der aktuellen Schulden- und Finanzkrise – abgenommen hat.

Realistisch betrachtet verspricht das nächste Gipfeltreffen, das eigentlich in diesem Jahr stattfinden sollte und aufgrund des im Juni durchgeführten Rio+20-Gipfels verschoben wurde, nur wenig Besserung dieser Sachlage. Hinzu kommt, dass weiterhin unklar ist, wie viele der mehr als 60 Staats- und Regierungschefs beider Regionen in Santiago erscheinen werden. Wenn die Konferenz in Rio, der z.B. die Regierungschefs von Deutschland und Großbritannien ferngeblieben waren, ein erster Hinweis dafür ist, dürfte die Beteiligung sich in Grenzen halten. Dies wäre umso bedauerlicher, als es eine ganze Menge zu besprechen gäbe. Auch das spezifische Thema, das die chilenischen Organisatoren für den Gipfel ausgewählt haben – „Die Förderung der Investitionen für eine nachhaltige Entwicklung“ – ist ein höchst relevantes, ist die EU doch mit 43 Prozent weiterhin der größte ausländische Investor in Lateinamerika, führend beispielweise auf dem Gebiet der „grünen“ Technologien. Es bleibt zu hoffen, dass sich die politischen Entscheidungsträger beider Regionen über die Bedeutung und das Potenzial der zuletzt stark vernachlässigten Beziehungen bewusst werden und sich auf dem Gipfel in Santiago zu einer engeren Zusammenarbeit und vor allem zu konkreten Maßnahmen in relevanten Themenbereichen verpflichten. Nur so dürfte der „Strategischen Partnerschaft“ neues Leben eingehaucht werden.

## **ÜBERBLICK ÜBER DIE STRATEGISCHE PARTNERSCHAFT**

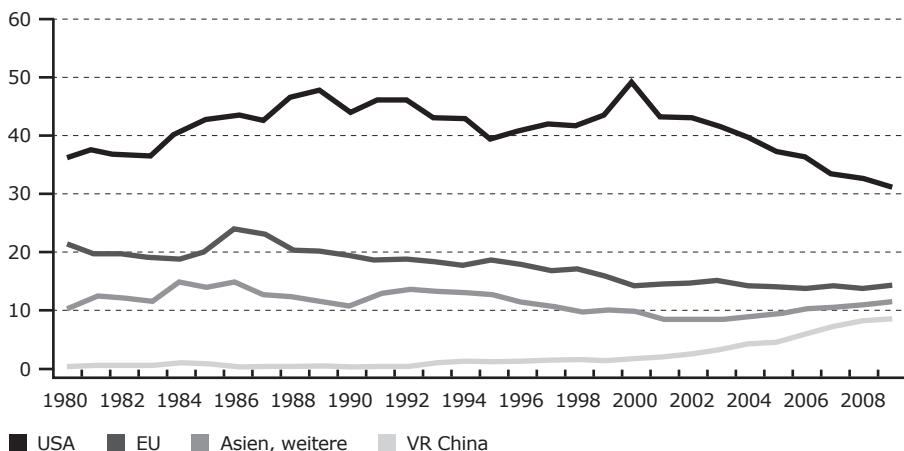
Die 1999 institutionalisierte Strategische Partnerschaft beruht auf drei Pfeilern: Erstens den Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, zweitens der entwicklungspolitischen Kooperation und drittens dem politischen Dialog. In Bezug auf den ersten Pfeiler ist die EU derzeit der zweitwichtigste Handelspartner Lateinamerikas (nach den Vereinigten Staaten), wobei sie allerdings seit den 1980er Jahren vor allem gegenüber China und anderen aufstrebenden Entwicklungsländern in Asien kontinuierlich an Bedeutung verloren hat (Abb. 1).

Abb. 1  
**Exporte (in Prozent)**



Quelle: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

Abb. 2  
**Importe (in Prozent)**



Quelle: CEPAL, 2011.

Die in Santiago de Chile ansässige Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika (CEPAL) prognostiziert, dass China bis zur Mitte dieses Jahrzehnts die EU als zweitwichtigsten Handelspartner der Region ablösen wird.<sup>2</sup> Gleichzeitig bemängelt die Kommission, dass sich der

2 | CEPAL, *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, Santiago de Chile, 2011, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/43260/P43260.xml> [08.11.2012].

Handel mit Europa nach der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise deutlich langsamer erholt hat als mit anderen Regionen der Welt. Schließlich sei der Warenaustausch zwischen den beiden Regionen durch eine starke Asymmetrie geprägt: So exportiert Lateinamerika hauptsächlich Agrarprodukte und Rohstoffe nach Europa, während aus der EU traditionell Industriegüter importiert werden.

**Die große Liberalisierungs- und Privatisierungswelle in der Region Anfang der 1990er Jahre führte zu einem Zustrom an europäischem Kapital.**

Ein günstigeres Bild lässt sich bei den Investitionen zeichnen. In den letzten beiden Jahrzehnten ist die EU laut CEPAL zur wichtigsten Quelle ausländischer Direktinvestitionen (FDI) in Lateinamerika geworden.<sup>3</sup> Vor allem die große Liberalisierungs- und Privatisierungswelle in der Region Anfang der 1990er Jahre führte zu einem Zustrom an europäischem Kapital in Sektoren wie dem Bankenwesen, der Telekommunikation oder anderen Dienstleistungen. Größter europäischer Investor war dabei Spanien mit fast 50 Prozent des EU-Anteils. Die CEPAL weist in ihrer Untersuchung aber auch darauf hin, dass in letzter Zeit die europäischen Investitionen durch ein geringeres Wachstum und eine größere Volatilität geprägt gewesen sind. Vor allem in den Jahren 2008 und 2009, als sich die globale Wirtschafts- und Finanzkrise auf ihrem Höhepunkt befand, gingen die Investitionen aus Europa stärker zurück als aus anderen Teilen der Welt, wie z.B. den USA.

Daneben erhalten die Länder Lateinamerikas und der Karibik seit Jahren von Europa finanzielle und technische Hilfe, und zwar sowohl von den einzelnen Mitgliedstaaten als auch von den Institutionen der Europäischen Union. Zuletzt war die gesamte EU mit etwas weniger als 50 Prozent der größte Geber von Entwicklungshilfe in der Region.<sup>4</sup> Von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist Deutschland laut OECD nach Spanien das zweitgrößte Geberland. Die Europäische Union als supranationale Entität (und hier in erster Linie die Europäische Kommission) hat über das so genannte Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszu-

3 | Ebd.

4 | OECD, *Development Co-operation Directorate. Aid Statistics, Donor Aid Charts ODA*, 2012, <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/42139289.pdf> [30.11.2012].

sammenarbeit (DCI) für den Zeitraum 2007 bis 2013 rund 2,7 Milliarden Euro an die Region vergeben.<sup>5</sup>

Der dritte Pfeiler der Strategischen Partnerschaft beruht auf dem politischen Dialog. Wichtigstes Instrument sind hier die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs bei der Regionen.<sup>6</sup> Diese Treffen dienen als Forum zum Gedanken- und Meinungsaustausch auf höchster Ebene, bei denen sowohl globale Fragen als auch bilaterale Themen erörtert werden. In der Vergangenheit haben die Gipfel ein sehr breites Themenspektrum abgedeckt, wie z.B. Fragen der Armutsbekämpfung, die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise, die Bekämpfung des Drogenhandels, die legale und illegale Migration sowie die Folgen und Minderung des Klimawandels. Vor allem der jüngste Gipfel in Madrid im Jahre 2010 wurde angesichts der zahlreichen konkreten Entscheidungen und Maßnahmen, die in seinem Rahmen verabschiedet wurden, von offizieller Seite als großer Erfolg bewertet.<sup>7</sup>

**Angesichts der zahlreichen konkreten Entscheidungen und Maßnahmen wurde der Gipfel in Madrid im Jahr 2010 von offizieller Seite als großer Erfolg bewertet.**

5 | Ferner gewährt die EU zahlreichen Ländern der Region Zollvorteile im Rahmen des Allgemeinen Zollpräferenzsystems (APS). Darüber hinaus stellt sie den meisten Mitgliedstaaten des Zentralamerikanischen Integrationssystems (SICA) sowie den Ländern der Andengemeinschaft (CAN), bestehend aus Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Peru, weitere Sonderpräferenzen durch das APS+ bereit, das für die meisten Produkte eine zollfreie Einfuhr in die EU ermöglicht. Die Gewährung der Zollreduktionen und -freistellungen durch das APS+ sind jedoch an die Einhaltung bestimmter internationaler Konventionen zum Schutz von Menschen- und Arbeitsrechten, zum Umweltschutz und zur guten Regierungsführung gebunden.

6 | Sechs Gipfel haben bislang stattgefunden: Rio de Janeiro 1999, Madrid 2002, Guadalajara 2004, Wien 2006, Lima 2008 und Madrid 2010. Im Vorfeld und im Anschluss an die jeweiligen EU-LAK-Gipfel finden außerdem regelmäßige Außenministertreffen sowie Zusammenkünfte von Fachministern und hohen Beamten zu themenspezifischen Fragen statt, ebenso wie Treffen von Vertretern der Zivilgesellschaft und der Unternehmerschaft aus beiden Regionen.

7 | Zu den konkreten Erfolgen des Gipfels zählen z.B. das Assoziierungsabkommen EU-SICA, die Freihandelsabkommen mit Peru und Kolumbien, die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Mercosur und die Gründung der EU-LAK-Stiftung. Schließlich wurden auch noch ein Strukturfonds für die Karibik, ein Mechanismus zur Investitionsförderung in Lateinamerika sowie ein gemeinsamer Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen und Instrumenten in Bereichen wie Bildung, Technologie, nachhaltige Entwicklung, soziale Kohäsion, Migration und Drogenbekämpfung ins Leben gerufen.

Parallel zu den Gipfeln kam es zur Schaffung einer Reihe politischer Institutionen. So wurde etwa auf dem vierten Gipfeltreffen in Wien im Jahre 2006 der politische Dialog durch die Gründung einer parlamentarischen Versammlung mit dem Namen EuroLat erweitert. Die Versammlung, die aus 75 europäischen und 75 lateinamerikanischen Mitgliedern besteht und im November 2006 erstmals in Brüssel zusammentrat, verfolgt das Ziel, als parlamentarischer Arm die biregionale Partnerschaft in praktischer Hinsicht zu unterstützen und zu konsolidieren. Hervorhebenswert ist auch der Beschluss auf dem jüngsten Gipfel in Madrid im Jahr 2010, eine gemeinsame EU-LAK-Stiftung zu gründen. Diese hat im November 2011 ihre Arbeit in Hamburg aufgenommen und wird sich künftig für eine Förderung der Beziehungen einsetzen, unter anderem auch durch eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft.

### **ABKOMMEN ZWISCHEN EUROPA UND LATEINAMERIKA/KARIBIK**

**Verschiedene Assoziations- und Freihandelsabkommen sollen den wirtschaftlichen Austausch mit der Europäischen Union fördern.**

Ergänzt wird die Strategische Partnerschaft durch eine Vielzahl von Assoziations- und Freihandelsabkommen sowie eigenständigen Partnerschaften mit Subregionen und einzelnen Ländern Lateinamerikas (Tabelle 1). Diese Abkommen sollen vor allem den wirtschaftlichen Austausch dieser Länder mit der Europäischen Union fördern. Ursprünglich verfolgte die EU das Ziel, mit den vier großen subregionalen Bündnissen in Lateinamerika und der Karibik – sprich: Mercosur, CAN, SICA und CARIFORUM – ein Abkommen zu schließen, um damit das lateinamerikanische Bestreben nach regionaler und subregionaler Zusammenarbeit und Integration zu unterstützen. Aufgrund zahlreicher Meinungsverschiedenheiten wurde jedoch schnell klar, dass dieser Ansatz nicht einfach zu realisieren ist, weshalb sich die EU heute weitgehend wieder von dieser Strategie abgewendet hat und sich bemüht, die Beziehungen stärker auf eine Basis bilateraler oder Mehrparteien-Verträge zu stellen.<sup>8</sup>

8 | Susanne Gratius, „Europa und Lateinamerikas internationale Neupositionierung: Chancen für eine gleichberechtigte Partnerschaft“, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/2009.

Tabelle 1

**Abkommen zwischen der EU und Lateinamerika/Karibik (Auswahl)**

	<b>Art</b>	<b>Status</b>
Chile	A	In Kraft seit 2005
Mercosur	A	In Verhandlung
Zentralamerika	A	In Kraft seit 2011
Bolivien	F	Sondierungen
Ecuador	F	Sondierungen
Kolumbien	F	2012 unterzeichnet
Peru	F	2012 unterzeichnet
Andengemeinschaft	K	2003 unterzeichnet
Argentinien	K	In Kraft seit 1991
Brasilien	K	In Kraft seit 1995
Mexiko	K	In Kraft seit 2000
Paraguay	K	In Kraft seit 1992
Uruguay	K	In Kraft seit 1994
Cariforum	W	2008 unterzeichnet

**A – EU-Assoziationsabkommen**

Abkommen der EU gemäß Artikel 217 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Vertrag von Lissabon) über umfassende Kooperation mit einem oder mehreren Drittstaaten oder einer oder mehreren internationalen Organisationen, mit dem gegenseitige Rechte und Pflichten, gemeinsames Vorgehen und besondere Verfahren vereinbart werden.

**F – EU-Freihandelsabkommen**

EU-Freihandelsabkommen sind bilaterale Abkommen der EU gemäß Artikel 207 und 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Vertrag von Lissabon) auf dem Gebiet des Handels. Es handelt sich um Abkommen, die mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) konform sein müssen.

**K – EU-Kooperationsabkommen**

Kooperationsabkommen der EU gemäß Artikel 207 und Artikel 209 bzw. Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Vertrag von Lissabon) begründen eine Partnerschaft zu politischen und sicherheitsrelevanten Themen durch politischen Dialog und eine schrittweise Liberalisierung des Handels bis hin zur Freihandelszone.

### **W – Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA)**

Die Aushandlung von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) wurde mit dem Partnerschaftsabkommen (Cotonou-Abkommen) zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) aus dem Jahr 2000 beschlossen. Das Abkommen sieht eine Neuregelung der wirtschafts- und handelspolitischen Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten vor, um die Handelsbeziehungen auf eine mit der WTO konforme Grundlage zu stellen. Die EPA verbinden entwicklungs- und handelspolitische Aspekte. Handelsbarrieren sollen abgebaut und die regionale Kooperation gestärkt werden.

Quelle: Auswärtiges Amt.

Mit dem Wirtschaftsbündnis Mercosur, bestehend aus Argentinien, Brasilien, Uruguay, dem derzeit suspendierten Paraguay und dem seit Ende Juli 2012 neuesten Vollmitglied Venezuela, der am weitesten fortgeschrittenen wirtschaftlichen Integration innerhalb der Region, wurden die Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen bereits im Jahr 1999 aufgenommen. Aufgrund von Streitigkeiten über den freien Marktzugang konnte bis heute jedoch kein gemeinsames Abkommen unterzeichnet werden: Europa blockiert nach Auffassung der Lateinamerikaner weiterhin den Zugang zum Agrarsektor, der Mercosur (hier vor allem Brasilien) ist im Gegenzug nicht bereit, seine Handelsbarrieren im Dienstleistungs- und Industriesektor abzubauen. Beim letzten EU-LAK-Gipfel in Madrid im Mai 2010 konnte zwar eine Einigung darüber erzielt werden, die seit dem Jahr 2004 ausgesetzten Verhandlungen wieder aufzunehmen, die Unterzeichnung eines gemeinsamen Abkommens ist jedoch nach wie vor nicht in Sicht.<sup>9</sup>

Als ähnlich schwierig haben sich die 2007 begonnenen Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen mit der aus

Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Peru bestehenden Andengemeinschaft (CAN) erwiesen, vor allem aufgrund der globalisierungs- und freihandelskritischen Einstellung der bolivianischen und ecuadorianischen Regierungen von Evo Morales bzw. Rafael Correa. Aus

**Kolumbien und Peru favorisierten bilaterale Verhandlungen, die durch die Unterzeichnung von eigenständigen Freihandelsabkommen mit der EU erfolgreich abgeschlossen werden konnten.**

diesem Grund favorisierten Kolumbien und Peru bilaterale Verhandlungen, die in diesem Jahr durch die Unterzeichnung von eigenständigen Freihandelsabkommen mit

9 | Mit Brasilien als größtem Land der Region und wichtigstem Handelspartner wurde in der Zwischenzeit im Jahr 2007 eine eigenständige „Strategische Partnerschaft“ unterzeichnet.

der EU auch erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Offiziell beharrt die EU jedoch darauf, in Zukunft weiterhin eine Einigung mit der CAN als Ganzes zu erreichen.

Erfolgversprechender unter integrationspolitischen Gesichtspunkten verliefen die Verhandlungen mit dem Zentralamerikanischen Integrationssystem SICA. Nachdem der Zeitplan nach dem Putsch des ehemaligen honduranischen Präsidenten Manuel Zelaya im Jahr 2009 zwischenzeitlich in Verzug geraten war, konnten am Rande des jüngsten Gipfels in Madrid die Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen erfolgreich zum Abschluss gebracht werden. Das Abkommen ist 2011 formell in Kraft getreten und stellt das erste dieser Art zwischen der EU und einer anderen Regionalorganisation dar.

Mit Mexiko und Chile, die beide nicht Vollmitglied der oben genannten regionalen Zusammenschlüsse sind, war die EU ebenfalls in der Lage, ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu vertiefen. So kam es mit Mexiko bereits 2000 zum Abschluss eines Kooperationsabkommens, das im Jahr 2008 zu einer Strategischen Partnerschaft aufgewertet wurde. Mit Chile besteht seit dem Jahr 2005 ein Assoziationsabkommen, das über den Abbau von Handelsschranken hinaus eine engere Zusammenarbeit in Fragen der Politik, Kultur, Wissenschaft und Bildung vorsieht. Schließlich hat die EU auch noch mit den im Cariforum zusammengeschlossenen Ländern der Karibik im Jahr 2008 ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen unterzeichnet, das die Beziehungen zwischen den beiden Regionen und die Integration insgesamt in der Karibik stärken soll.<sup>10</sup>

## **PROBLEME IN DER STRATEGISCHEN PARTNERSCHAFT**

Die zahlreichen Abkommen, die in den letzten Jahren zwischen der EU und einzelnen Ländern Lateinamerikas und der Karibik geschlossen worden sind, verdeutlichen, dass die Beziehungen zwischen beiden Regionen trotz des ursprünglich interregionalen Ansatzes der EU immer stärker

10 | Kuba nahm an den Verhandlungen nicht teil, Haiti hat das Abkommen bisher noch nicht unterzeichnet.

bilateral verlaufen.<sup>11</sup> Hierfür gibt es zahlreiche Gründe, die sich einerseits auf die konkrete Umsetzung der Strategischen Partnerschaft beziehen, andererseits auf die bi-regionalen Beziehungen im Allgemeinen. An erster Stelle stehen dabei zweifelsohne die ausgeprägten ideologischen Unterschiede in Lateinamerika. Ordnungspolitisch bewegen sich die Regierungen des Subkontinents im Moment auf sehr unterschiedlichen Bahnen. Auf der einen Seite gibt es Regierungen, die mit großem Erfolg eine Politik der offenen Märkte und hoher Weltmarktintegration betreiben (z.B. Chile, Kolumbien oder Mexiko), auf der anderen Seite bemühen sich etliche Regierungen, staatszentrierte Wirtschaftskonzepte neu zu beleben (Venezuela, Bolivien, Ecuador, Argentinien). Die restlichen Länder Lateinamerikas befinden sich irgendwo zwischen diesen beiden Polen.

Angesichts dieser schwerwiegenden Unterschiede ist es derzeit nicht einfach, eine einheitliche und kohärente Integrationsdebatte mit den Ländern der Region zu führen. Die neu ins Leben gerufenen Bündnisse – wie die Bolivarische Allianz für die Völker Amerikas (ALBA), die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) oder die Gemeinschaft der

Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) – sind hierfür ein Beleg. Bei diesen Bündnissen handelt es sich in erster Linie um politische Zusammenschlüsse, die sehr stark von der politischen Konjunktur in der Region abhängen. Während in Europa der Integrationsprozess in ausgewählten wirtschaftlichen Bereichen wie Kohle und Stahl seinen Anfang nahm und erst danach die politische Integration weiter vorangetrieben wurde, scheinen es die Lateinamerikaner genau umgekehrt machen zu wollen.

Eine wichtige Ausnahme ist in dieser Hinsicht die in diesem Jahr gegründete Pazifik-Allianz, die von vier gleichgesinnten Ländern, von Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru, ins Leben gerufen wurde. Diese Staaten haben unter anderem Freihandelsabkommen mit den USA und der Europäischen

**Während in Europa der Integrationsprozess in Bereichen wie Kohle seinen Anfang nahm und erst danach die politische Integration vorangetrieben wurde, scheinen es die Lateinamerikaner genau umgekehrt machen zu wollen.**

<sup>11</sup> | Karsten Bechle, „Der VI. Gipfel zwischen EU, Lateinamerika und der Karibik: Strategische Partner im Wartestand?“, *GIGA Focus*, Nr. 5/2010, [http://giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_lateinamerika\\_1005.pdf](http://giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_lateinamerika_1005.pdf) [30.11.2012].

Union unterzeichnet.<sup>12</sup> Langfristiges Ziel der neuen Allianz ist nicht nur der Freihandel von Waren zwischen den vier Mitgliedstaaten (der bereits in bilateralen Abkommen verankert ist), sondern vor allem der freie Verkehr von Dienstleistungen, Kapital und Personen. Darüber hinaus sollen vor allem die wirtschaftlichen Beziehungen mit Asien und den Ländern im Pazifik ausgebaut werden. Angesichts der schwierigen Wirtschaftslage in den USA und in Europa und der andauernden Nachfrage nach Rohstoffen seitens der asiatischen Volkswirtschaften bescheinigen Analysten dieser Initiative eine ganz besondere Bedeutung für die Zukunft.

Obwohl sich die Pazifik-Allianz nicht als geschlossener Club versteht und formell auch für andere Staaten offen ist, sind sich die Beobachter einig, dass diese Initiative als Gegengewicht zu den linkspopulistisch ausgerichteten Ländern und Bündnissen zu sehen ist. Einigen Experten

zufolge soll das neue Bündnis zudem als strategisches Gegengewicht zum Mercosur, dem bisher am stärksten integrierten Wirtschaftsblock der Region, fungieren. Vor allem gegenüber der aufstrebenden Wirtschaftsmacht Brasilien erhoffen sich die vier Länder eine stärkere Stellung. So hat insbesondere Mexiko in den letzten Jahren gegenüber Brasilien viel an Einfluss verloren und möchte nun diese Position zurückerobern.

**In den letzten Jahren hat insbesondere Mexiko gegenüber Brasilien viel Einfluss verloren und möchte nun diese Position zurückerobern.**

Auf der anderen Seite befindet sich der Mercosur seit Jahren in einer tiefen Existenzkrise. Mit Blick auf seine wirtschaftlichen Integrationsziele (Zollunion, Schaffung eines gemeinsamen Marktes) ist das Bündnis zwanzig Jahre nach seiner Gründung deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die Gründe hierfür liegen „in den enormen Asymmetrien zwischen seinen Mitgliedsländern, in der fehlenden makroökonomischen Koordinierung und in den nationalen Alleingängen auf Kosten der Partner“.<sup>13</sup> Kritisch zu sehen ist auch, dass innerhalb des Mercosur der Protektio-

12 | Auch der neue Präsident Perus, der linksgerichtete Ollanta Humala, dessen Vorgänger Alan García der Initiator der Pazifik-Allianz war, hat sich entschlossen, nicht vom bereits festgelegten Kurs der Vorregierung abzuweichen.

13 | Karsten Bechle, „Kein Auslaufmodell: 20 Jahre Mercosur“, GIGA Focus, Nr. 3/2011, [http://giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_lateinamerika\\_1103.pdf](http://giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_lateinamerika_1103.pdf) [30.11.2012].

nismus zuletzt wieder aufgelebt ist – jüngstes Beispiel dafür sind die Importrestriktionen oder die Verstaatlichungen von ausländischen Unternehmen durch die argentinische Regierung von Cristina Kirchner. Solche marktfeindlichen Maßnahmen veranschaulichen, dass es selbst innerhalb des Mercosur keine wahre Zollunion und keinen wahren Freihandel gibt – eine Entwicklung, die sich nicht nur negativ auf das Bündnis auswirkt, sondern auch ein Abkommen mit Europa erschwert. Im laufenden Jahr kam noch der temporäre Ausschluss von Paraguay aus dem Mercosur hinzu. Hintergrund dafür war die umstrittene Absetzung des ehemaligen Präsidenten Fernando Lugo durch den paraguayischen Kongress im Juni 2012. Die drei restlichen Mitgliedstaaten des Mercosur, Argentinien, Brasilien und Uruguay, nutzten die Situation aus, indem sie dem sozialistischen Venezuela die Vollmitgliedschaft anboten (der konservativ dominierte Kongress in Paraguay hatte jahrelang eine Aufnahme Venezuelas blockiert).



Nach der Absetzung von Präsident Fernando Lugo (Foto) durch den Kongress im Juni 2012 wurde Paraguay aus dem Mercosur ausgeschlossen. | Quelle: Fernando Lugo Méndez (CC BY-NC-SA).

Angesichts dieser Entwicklungen in Lateinamerika überrascht es nicht, dass von dem seitens der EU vertretenen Konzept eines „Interregionalismus“ wenig übrig geblieben ist. Dort, wo die Integrationsbemühungen der EU an ihre Grenzen gestoßen sind oder wo große Unterschiede

zwischen einzelnen Ländern bestehen, hat die Bedeutung bilateraler Beziehungen zugenommen. Die Botschaft der Europäer an Lateinamerika – interregionale Rhetorik einerseits, bilaterale Praxis andererseits – trägt zwar nicht „zur Glaubwürdigkeit der EU als Integrationsexporteur bei, wird aber dem unterschiedlichen Profil der lateinamerikanischen Partner und der stagnierenden Wirtschaftsintegration gerecht“.<sup>14</sup> Hinzu kommt, dass die Freihandels- und Assoziationsabkommen mit einzelnen Staaten des Subkontinents durchaus erfolgreich gewesen sind.<sup>15</sup> Dabei darf man allerdings nicht übersehen, dass sich durch die neue Herangehensweise die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika immer mehr von den ursprünglichen Überlegungen einer gemeinsamen Wertegemeinschaft entfernt und einer Interessengemeinschaft angenähert haben.<sup>16</sup>

Doch nicht nur die jüngsten Entwicklungen in Lateinamerika, auch jene auf dem alten Kontinent haben sich auf die biregionalen Beziehungen ausgewirkt. Geopolitisch ist Lateinamerika durch die aktuellen Probleme in der EU angesichts der Verschuldungskrise sowie durch die Konzentration auf andere Regionen – demokratischer Aufbruch im Nahen Osten, Aufstreben der asiatischen Volkswirtschaften – auf der Prioritätenliste zurückgefallen. Zusätzlich wirkt sich hier noch aus, dass sich die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der einzelnen Mitglieder der EU gegenüber Lateinamerika stark voneinander unterscheiden. So sind etwa die neuen Mitgliedstaaten der EU traditionsgemäß weit weniger in der Region präsent als etwa Spanien, Portugal oder Deutschland.

**Geopolitisch ist Lateinamerika durch die aktuellen Probleme in der EU angesichts der Verschuldungskrise auf der Prioritätenliste zurückgefallen.**

Nach Jahrzehnten einer eher paternalistischen Beziehung tut sich die EU schwer, die neue Rolle Lateinamerikas anzuerkennen und das immense Potenzial der Region auszunutzen. In der Zwischenzeit hat der Subkontinent ein hohes Selbstbewusstsein entwickelt, das zur Kenntnis zu nehmen ist. So haben die Länder der Region die jüngste globale

14 | Gratius, Fn. 8, 84.

15 | So ist z.B. das bilaterale Handelsvolumen mit Chile und Mexiko unmittelbar nach Unterzeichnung der Abkommen um 60 bzw. 40 Prozent gestiegen.

16 | Günther Maihold, „Europa – Lateinamerika: Von der Werte- zur Interessengemeinschaft“, *Lateinamerika im Aufbruch: Eine kritische Analyse*, Oberhausen, 2009, 180-181.

Wirtschafts- und Finanzkrise weitaus besser gemeistert als viele andere Teile der Welt, ganz zu schweigen von den Staaten in Europa. Bereits im Jahr 2010 – also lediglich ein Jahr nach dem Höhepunkt der Krise – konnte Lateinamerika wieder ein positives Wirtschaftswachstum von ca. sechs Prozent vorweisen.<sup>17</sup> Und das obwohl viele Länder des Subkontinents sehr stark mit der Weltwirtschaft vernetzt und von der globalen Konjunktur abhängig sind – so ist Chile z.B. das Land mit den meisten Freihandelsabkommen weltweit und auf den Export von Rohstoffen, insbesondere Kupfer, angewiesen.

Ein wichtiger Faktor für die geringe Anfälligkeit war dabei die bereits erwähnte Neuorientierung der lateinamerikanischen Exporte nach China und in die anderen aufstrebenden Märkte Asiens. Die bemerkenswerte Widerstandsfähigkeit der Region, die jahrzehntelang durch ökonomisches

Missmanagement und Inflation geprägt war,

**In den Jahren vor der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise waren zahlreiche Länder Lateinamerikas in der Lage, hohe Devisenreserven aufzubauen und ihre Schulden abzutragen.**

lässt sich aber auch zurückführen auf die zahlreichen Reformen der letzten beiden Dekaden, durch die eine umsichtige Geld- und Fiskalpolitik sowie eine strenge Finanzaufsicht begründet wurde. In den Jahren vor

der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise waren zahlreiche Länder Lateinamerikas zudem in der Lage, hohe Devisenreserven aufzubauen und ihre Schulden abzutragen, weshalb sich die Region heute in einer deutlich besseren Haushaltslage befindet und eine weitaus geringere Verschuldung aufweist als etliche Länder der Europäischen Union. Angesichts dieser Entwicklungen wird die Vorbildfunktion des europäischen Integrationsmodells als Garant für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit immer stärker in Frage gestellt – zumal sich die Lateinamerikaner mit der Abtretung von Souveränitätsrechten an supranationale Institutionen immer schwer getan haben und die Beziehungen nach wie vor strikt auf intergouvernementaler Basis betrieben werden.

Der relative Machtverlust Europas, die Fortschritte in Lateinamerika, vor allem aber der Aufstieg Brasiliens zur neuen Regionalmacht mit globalen Ambitionen haben die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika grund-

legend verändert.<sup>18</sup> Wenn die Teilnehmer des Gipfels in Santiago diese neue Ausgangssituation verinnerlicht haben, können sie einen wichtigen Beitrag zur erneuten Intensivierung der Beziehungen leisten.

### **AUSBLICK: DER I. EU-CELAC-GIPFEL IN SANTIAGO**

Angesichts der eingangs dargestellten Rahmenbedingungen geht es beim nächsten Gipfel der Staats- und Regierungschefs aus der EU und Lateinamerika/Karibik nicht nur um ein grundsätzliches Überdenken der allgemeinen Herangehensweise an die biregionalen Beziehungen, sondern auch um die Ausstattung der Strategischen Partnerschaft mit konkreten Inhalten und Maßnahmen. Vor diesem Hintergrund würde es sich empfehlen, im Rahmen der bisherigen Strategie an neuen Assoziierungsabkommen mit einzelnen Subregionen (z.B. Mercosur) oder mit einzelnen Ländern wie Ecuador oder Bolivien festzuhalten, gleichzeitig aber auch zu versuchen, trotz bestehender Meinungsverschiedenheiten bestimmte Probleme gemeinsam anzugehen. Dies muss nicht unbedingt unter Zuhilfenahme bereits existierender Abkommen geschehen, sondern könnte in ausgewählten Themenbereichen auch auf der Basis von formellen oder informellen „Koalitionen der Willigen“ angegangen werden. Selbst in Europa existieren zahlreiche Mechanismen, wie das Schengen-Abkommen oder der Euro, die nur von einem Teil der Staaten mitgetragen werden.

Zudem wäre erstrebenswert, an die konkreten Vorgaben des in Madrid verabschiedeten Aktionsplans anzuknüpfen. Das von den chilenischen Organisatoren ausgewählte Thema der Investitionen für eine nachhaltige

Entwicklung ist hierfür wie geschaffen. Wie erwähnt, ist die EU derzeit die wichtigste Quelle der ausländischen Direktinvestitionen in Lateinamerika, wenngleich diese seit dem

**Angesichts des stockenden Wachstums innerhalb der EU stellt der lateinamerikanische Markt eine große Chance für die europäischen Exporteure und Investoren dar.**

Jahr 2008 eher rückläufig sind. Die Umkehr dieses Trends sollte ein wichtiger Ausgangspunkt für die Diskussionen in Santiago sein. Angesichts des stockenden Wachstums innerhalb der EU stellt der lateinamerikanische Markt eine große Chance für die europäischen Exporteure

und Investoren dar. Zusätzlich ist Lateinamerika für Europa wegen seiner immensen Rohstoffvorkommen ein interessanter Markt.<sup>19</sup>

Nach Ansicht der CEPAL besteht ein großes Potenzial für einen verstärkten Ausbau der biregionalen Beziehungen und Investitionen. Die VN-Organisation bemängelt in ihrem jüngsten Bericht, dass die Investitionen bisher nur in einer geringen Anzahl von Ländern und hier auch nur in einigen spezifischen Bereichen (Banken, Telekommunikation, andere Dienstleistungen) vorgenommen wurden.<sup>20</sup> Gleichzeitig hätten sich die Investitionen in der Vergangenheit schwerpunktmäßig auf die Übernahme von nationalen Unternehmen erstreckt, wodurch nur wenig neue Arbeitsplätze geschaffen worden seien. Nach Auffassung der CEPAL sollten Europas kleine und mittlere Unternehmen eine aktivere Rolle spielen. Umgekehrt seien

**Die jüngsten Entwicklungen z.B. in Argentinien könnten europäische Firmen auf die Dauer davon abhalten, zu investieren.**

lateinamerikanische Firmen in Europa zwar auf dem Vormarsch, ihr Anteil sei aber immer noch sehr gering. Wichtig sei vor allem, dass die europäischen Partner Garantien erhalten, insofern sie sich entschließen sollten, auf dem Subkontinent zu investieren. Die jüngsten Entwicklungen z.B. in Argentinien könnten europäische Firmen auf Dauer davon abhalten, in entsprechenden Ländern zu investieren. All dies sind Themen, die auf dem Gipfel im Vordergrund besprochen werden sollten. Konkrete Entscheidungen und Maßnahmen, die zum Ausbau und einer Diversifizierung der gegenseitigen Investitionen führen könnten, würden sicherlich den Wert und den Sinn der Strategischen Partnerschaft stärken.

Um das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung in die Tat umzusetzen, sollte insbesondere der Bereich der Erneuerbaren Energien stärker forciert werden. Lateinamerika hat auf diesem Gebiet einen enormen Nachholbedarf und muss in den kommenden Jahren den Anteil von regenerativen Trägern in der Energie-Matrix maßgeblich ausbauen, um den Grundstein für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum

19 | Die deutsche Bundesregierung plant z.B. derzeit, zusammen mit Chile eine so genannte Rohstoff-Partnerschaft zu begründen, um sich den strategischen Zugang zu Ressourcen zu sichern, die in den kommenden Jahrzehnten knapp werden könnten.

20 | CEPAL, Fn. 2.

und eine größere Unabhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu legen. Das Potenzial hierfür ist gegeben. In vielerlei Hinsicht ist Lateinamerika aufgrund seiner geografischen Beschaffenheit eine ideale Pilotregion, um neue und innovative Technologien zu entwickeln und zu testen. Die Länder der Europäischen Union könnten als bisherige Vorreiter und Marktführer auf dem Gebiet der grünen Technologien und der Energieeffizienz ihre Rolle in der Region noch sehr viel weiter ausbauen. Vor allem Deutschland genießt ein hohes Ansehen in der Region und das deutsche Know-how insbesondere auf dem Gebiet der nachhaltigen Umweltpolitik ist sehr gefragt. Zwar sind mehrere europäische Unternehmen bereits im Bereich der Erneuerbaren Energien in Lateinamerika tätig, diese haben sich bisher jedoch eher auf Wind- und Wasserkraft konzentriert und nur in begrenztem Maße auf andere Energiequellen wie Biokraft oder Solarenergie.

Die Politik könnte diese Vorhaben durch die Förderung eines intensiven Wissens- und Erfahrungsaustauschs zwischen Unternehmen und Forschungsinstituten bzw. Hochschulen aus beiden Regionen aktiv unterstützen. Ebenso würde es sich anbieten, die Beziehungen zwischen Unternehmen, Interessenverbänden, Handelskammern und bereits existierenden Initiativen (wie etwa dem Unternehmer-Forum des Iberoamerikanischen Generalsekretariats, SEGIB, oder dem EU-Mercosur-Forum) weiter zu intensivieren. Eine ergebnisorientierte Zusammenarbeit bei einigen wenigen, aber relevanten Initiativen wäre der richtige Weg, um beiden Seiten den hohen Stellenwert der strategischen Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika vor Augen zu führen, damit diese auch in Zukunft als eine wichtige Anlaufstelle der Kooperation auf internationaler Ebene wahrgenommen wird.