

Die südamerikanische Staatengemeinschaft

Ein neuer Partner für die EU in Lateinamerika?

Günther Maihold

Im Rahmen ihres dritten Gipfeltreffens am 8. Dezember 2004 im peruanischen Cuzco haben die Präsidenten Südamerikas die Gründung einer südamerikanischen Staatengemeinschaft beschlossen. Sie folgen damit dem auf dem ersten südamerikanischen Gipfel in Brasilia im August 2000 formulierten Plan, die Kooperation der Länder Südamerikas zu intensivieren und vereint eine aktivere Rolle in der internationalen Politik zu spielen. Mit der neuen Staatengemeinschaft werden die bislang nur auf ökonomischem Gebiet kooperierenden Integrationsverbände der Andengemeinschaft und des Mercosur politisch zusammengeführt. In ihr könnte der EU ein neuer Dialogpartner in Lateinamerika erwachsen, der für die Weiterentwicklung der strategischen Partnerschaft beider Regionen große Bedeutung erlangen könnte. Voraussetzung dafür wird jedoch sein, daß den vielfältigen Fallstricken für ein erfolgreiches Funktionieren der neuen Staatengemeinschaft ausgewichen werden kann.

Aus Sicht der Präsidenten stellt der Zusammenschluß der von ihnen regierten zwölf südamerikanischen Länder einen historischen Markstein dar. Die brasilianische Initiative fügt sich in die Tradition der vom damaligen Präsidenten Fernando Henrique Cardoso angestrebten Kooperation ein, die das Ziel hatte, den seit dreißig Jahren existierenden Kooperationsverbund der Andengemeinschaft und den seit zehn Jahren sich entwickelnden Mercosur stärker konvergieren zu lassen. Die neue Gemeinschaft umfaßt 45% der Fläche des amerikanischen Kontinents, ein Gebiet von 17 Millionen Quadratkilometern, mit

360 Millionen Einwohnern und einem Bruttoinlandsprodukt von 973 Milliarden Dollar. Erreicht werden soll eine stärkere Verklammerung in den Bereichen Infrastruktur, Kommunikationswesen und Energieversorgung sowie eine Förderung der ländlichen Entwicklung und der horizontalen Kooperation im Bereich des Technologietransfers. Fortgeführt wird in Gestalt der regionalen Infrastrukturinitiative in Südamerika (IIRSA) der Versuch, die Verbindungswege zwischen den nach wie vor in ihrem Binnenraum weitgehend isolierten Ländern des südamerikanischen Kontinents zu verbessern. Höhere Produktivität

Karte Südamerikanische Staatengemeinschaft



Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Bild%3ACSN_Mitgliedsstaaten.jpg>.

und größere Wettbewerbsfähigkeit Südamerikas sollen durch Straßenbauprogramme und gemeinsame Energieversorgung bzw. Telekommunikationsverbindungen erreicht werden. Diese Projekte, die auch durch Mittel der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IADB) unterstützt wurden, stellen bis heute das zentrale Element der südamerikanischen Kooperation dar. Darüber hinausgehende Initiativen konnten mangels politischem Willen nicht umgesetzt werden.

Im Rahmen des jüngsten Gipfeltreffens wurden weitere 31 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 4,3 Milliarden Dollar angestoßen, die eine Vertiefung der infrastrukturellen Verknüpfung sicherstellen sollen. Ausgehend von der physischen Integration wird eine Dynamisierung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Prozesse des Zusammenwachsens nach dem Vorbild der EU erwartet.

Die Staatengemeinschaft als Projekt zur Sicherung von Brasiliens Nachbarschaftspolitik?

Die Rolle der Regionalmacht Brasilien wird mit dem neuen Verbund weiter aufgewertet. Mexiko muß als der große Verlierer betrachtet werden, büßt es doch seine Verankerung im südamerikanischen Raum zusehends ein. Die brasilianische Regierung schreibt das seit dem ersten Gipfeltreffen im Jahre 2000 in Brasilia vor allem auf die Infrastrukturentwicklung ausgerichtete Programm für ein forciertes Zusammenwachsen der südamerikanischen Staaten fort. Als bei weitem größte Volkswirtschaft und zentraler außenpolitischer Akteur kann Brasilien sich zusätzliches internationales Gewicht erhoffen. Es gewinnt nicht zuletzt im Kontext der aktiven Nachbarschaftspolitik von Präsident Ignacio »Lula« da Silva einen erweiterten Handlungsrahmen für seine Außenpolitik, mögliche Konkurrenten sind nicht auszumachen.

Da Argentinien wegen seiner mißlichen wirtschaftlichen Lage außenpolitisch nicht handlungsfähig ist, kann es seine traditionelle Rolle als außenpolitischer Gegenspieler Brasiliens momentan nicht wahrnehmen. Allerdings trägt die argentinische Regierung ihre Forderungen nach Überwindung der für das eigene Land negativen, asymmetrischen Entwicklung der Integrationsgewinne im Mercosur immer nachdrücklicher vor. Dies verweist auf eine auch von den anderen Mitgliedern der südamerikanischen Staatengemeinschaft artikulierte Erwartung an Brasilien, als regionale Führungsmacht in sehr viel größerem Umfang Kosten der subregionalen Integration zu übernehmen, als dies bislang der Fall ist. Insofern wird das politische Schicksal des neuen Integrationsverbundes entscheidend von der Frage abhängig sein, ob die brasilianische Regierung sich zu diesem Engagement verstehen kann oder nur eigenen Machtinteressen zu folgen gewillt ist.

Allerdings reichen die Erwartungen anderer Mitgliedstaaten erheblich weiter: So forderte der venezolanische Staatschef

Hugo Chávez auf dem Mercosur-Gipfel am 17. Dezember 2004 die Auflösung von Andengemeinschaft und Mercosur und deren Überführung in eine südamerikanische Union (Unasur), die als politischer Rahmen für den neuen südamerikanischen Integrationsimpuls fungieren soll. Damit werde endlich der Traum Simon Bolívars Wirklichkeit, die Staaten Südamerikas zu vereinen. Bei der kolumbianischen Regierung dürfte dieser Vorschlag jedoch ebenso wenig Unterstützung finden wie beim chilenischen Präsidenten Ricardo Lagos, der sein Land angesichts weiterhin hoher Zollbarrieren im Mercosur und geringer Integrationstiefe in der Andengemeinschaft eher am Rande der neuen Integrationsdynamik zu positionieren versucht. Für sein Land stehen Aufgaben der Sicherung der Energieversorgung und des Straßenbaus im Vordergrund.

Interne Fallstricke

Die Bilanz bisheriger Bemühungen um Vertiefung der politischen Kooperation im südamerikanischen Raum ist bislang überaus mager. Die außenpolitische Kooperation im Rahmen der seit achtzehn Jahren bestehenden Rio-Gruppe, dem außenpolitischen Konsultationsmechanismus der lateinamerikanischen Staaten, hat einen sehr lockeren Charakter und auch die wirtschaftliche Integration kommt nur sehr langsam voran. Zwar stehen die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der Andengemeinschaft und dem Mercosur kurz vor dem Abschluß, andererseits ist es jedoch bislang nicht gelungen, zentrale Grenzkonflikte zwischen den südamerikanischen Ländern beizulegen. So bestehen bis heute territoriale Streitigkeiten zwischen Guyana und Venezuela. Der Verlauf der Grenzen zwischen Peru und Chile sowie Bolivien und Chile ist ungeklärt und beeinträchtigt ein Zusammenwachsen dieser Länder.

Zudem befindet sich Kolumbien nach wie vor in einer prekären und instabilen inneren Lage, die sich auch in der begrenz-

ten Begeisterung des kolumbianischen Präsidenten Alvaro Uribe für dieses neue Projekt spiegelt. Sein Plädoyer, keine neuen Bürokratien zu schaffen, mußte explizit in das Abschlußprotokoll des Gipfels von Cuzco aufgenommen werden, sollte eine Ablehnung des Vorschlags durch Kolumbien vermieden werden. Das vom venezolanischen Staatschef Hugo Chávez nun auf die südamerikanische Staatengemeinschaft projizierte Projekt seines boliviarischen Einigungsdenkens reizt zusehends die Empfindlichkeiten der Nachbarländer, die eine Einmischung in innere Angelegenheiten fürchten.

Die von Chávez gewünschte zentrale Dynamik der politischen Kooperation trifft auf eine stark souveränitätsorientierte Grundposition der meisten Mitgliedstaaten, die zu Zugeständnissen in diesem Feld nicht bereit sind. Insofern ist von einer andauernden Koexistenz von Andengemeinschaft, Mercosur und südamerikanischer Staatengemeinschaft auszugehen. Eine ungeklärte Konkurrenz oder gar ein möglicher Konflikt zwischen den einzelnen Integrationsverbänden ist nicht auszuschließen. Wie es gelingen soll, diese verschiedenen Integrationsgebilde politisch, wirtschaftlich und sozial zu harmonisieren, wurde auch auf dem Gipfel der Mercosurländer nicht geklärt. Insoweit bleibt zweifelhaft, ob die Substanz der neuen Staatengemeinschaft dazu hinreichen wird, daß sich Südamerika als internationaler Akteur etabliert. Ein entscheidendes Wort bei der Beantwortung dieser Frage wird Brasilien zufallen, das sich strategisch noch nicht entschieden hat, ob es eher seinem traditionellen Handlungsmuster als Mittelmacht mit weltweitem Gestaltungsanspruch folgen oder die neu übernommene Rolle als regionale Führungsmacht auf der Basis aktiver Nachbarschaftspolitik in den Vordergrund stellen soll. Für die internationale Gemeinschaft stellt sich die Frage, wie sie mit dem neuen Staatenbund umgehen soll.

Europäische Interessen in Südamerika

Die Entwicklung der strategischen Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika vollzieht sich in unterschiedlichen Formaten, die jedoch durchgängig an Erschöpfung leiden. Das bi-regionale, im zweijährigen Rhythmus stattfindende Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs ist mit 25 europäischen und 34 lateinamerikanischen und karibischen Staaten kaum mehr handlungsfähig. Die Dialog- und Freihandelsabkommen mit Mexiko, Chile sowie die stagnierenden Verhandlungen mit dem Mercosur haben bislang jene Dynamik vermissen lassen, die zur Ausfüllung eines strategischen Partnerschaftsverhältnisses notwendig wären. Der europäische politische Dialog mit der Rio-Gruppe beruht auf der Fiktion einer Kohärenz außenpolitischer Positionen, zu der die lateinamerikanischen Partner gar nicht in der Lage sind. Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen der EU mit der Andengemeinschaft und dem zentralamerikanischen Integrationssystem (SICA) sind noch nicht aufgenommen worden.

Strategisch steht Europa damit vor der Aufgabe einer Neupositionierung, wenn tragfähigere Ergebnisse erzielt werden sollen. Der zentrale wirtschaftliche Partner Europas in Lateinamerika ist der Mercosur, der in der Struktur seiner Importe zu 33% und in jener seiner Exporte zu 39% auf die EU bezogen ist. Immerhin kommen auch 16,3% aller landwirtschaftlichen Importe der EU aus dem Mercosur. Das hohe Niveau an europäischen Bestands- und Neuinvestitionen in Brasilien und Argentinien richtet die Wirtschaftsbeziehungen zudem auf diese Länder aus. Außenpolitisch ist vor allem Brasilien als zentraler Akteur im globalen Feld umwelt- und handelspolitischer multilateraler Verhandlungen von Interesse.

Letztlich sollte eine Beziehungsstruktur gefunden werden, die das wirtschaftliche Schwergewicht mit dem außenpolitischen Hauptpartner zu verbinden weiß, ohne die

anderen Länder Südamerikas zu marginalisieren. Dies läßt sich nur mit einer auch von europäischer Seite geförderten regionalen Rolle Brasiliens erreichen, die die Substanz des südamerikanischen Staatenbundes stärkt.

Insofern sollte der EU und ihren Mitgliedstaaten daran gelegen sein, den politischen Dialog mit dieser südamerikanischen Führungsmacht so zu verdichten, daß Brasilien gleichzeitig auch in seiner Verantwortung für die durchaus instabile Lage in den Andenstaaten stärker gefordert wird. Hier liegen bislang ungenutzte Potentiale für einen strategischen Dialog, der sich in konzentrischen Kreisen über die Region thematisch bis in globale Fragen hinein entwickeln kann. Die südamerikanische Staatengemeinschaft kann in diesem Bild zu einer zentralen Ausprägung dieser (Ver)Handlungsarenen werden, solange die anderen Partner bereit sind, ihre Führungsrolle zu akzeptieren. Dies wird so lange der Fall sein, wie sie für ihre jeweilige Problemlage auf Brasiliens Rücksichtnahme rechnen können. Eine zentrale Aufgabe des Dialoges mit Europa könnte gerade darin bestehen, politikfeldorientiert und an konkreten Fragen ausgerichtet Brasilien stärker in seiner regionalen Rolle anzusprechen und damit seine Koordinationsrolle in Südamerika zu stärken. Da ein nachhaltiges europäisches politisches Engagement in Südamerika mit allen zwölf Staaten nicht zu erkennen ist, kann dem wirtschaftlichen Kooperationsinteresse mit dem Abschluß von Freihandelsabkommen entsprochen werden. Dazu bedarf es allerdings starker Handelsblöcke. Eine Erweiterung des Mercosur-Raumes erscheint dann sehr wünschenswert, wenn sie gleichzeitig mit größerer innerer Kohärenz und Tiefe einhergeht.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364