

# Vienna Consensus?

## Der EU-LAK-Gipfel im Rahmen der österreichischen Präsidentschaft

Die am 11. und 12. Mai 2006 in Wien unter österreichischer Präsidentschaft stattfindende EU-Lateinamerika-Gipfelkonferenz bietet die Gelegenheit, das in Guadalajara 2004 in Mexiko bei der vorangegangenen EU-LAK Gipfelkonferenz prominent behandelte Thema der »sozialen Kohäsion« erneut anzusprechen. Lateinamerika und Europa, die bei vergangenen Gipfeln stets betont haben, an einer multilateralen »global governance« interessiert zu sein, hätten die Chance, zentrale Prioritäten des »Washington Consensus« zu Gunsten eines »Vienna Consensus« der vorrangigen Armutsbekämpfung und sozialen Kohäsion zu hinterfragen. Systematische Vergleiche zeigen, dass Europa Spitzenwerte bei der Implementierung der Globalisierung und Marktöffnung zu verzeichnen hatte, und dass die Vereinigten Staaten als die im weltwirtschaftlichen System über ihre weltweite Leitwährung, den US-Dollar, noch immer bestimmende Macht keinesfalls solche Spitzenwerte einnehmen. Die Verstärkung der interregionalen Kooperation würde jedenfalls mehr als eine Milliarde Menschen südlich des Rio Grande und in Europa betreffen. Eine Vorschau von **Arno Tausch**.

**V**om 11. bis 12. Mai 2006 findet während der österreichischen Präsidentschaft der zweijährliche EU-Lateinamerika-Gipfel in Wien statt. Mit mehr als 60 Regierungschefs wird dieses Ereignis die größte Veranstaltung unter österreichischem Vorsitz. Wegen der starken Fokussierung des Themas »Soziale Kohäsion« beim letzten, 2004 im mexikanischen Guadalajara abgehaltenen Gipfel mag es opportun sein, aus der Sicht der Sozialpolitik einige analytische Überlegungen anzustellen, um gegebenenfalls eine Position des Bundesministeriums für Soziale Sicherheit und Generationen zur weiteren Entwicklung des Themas »Soziale Kohäsion« im Rahmen der strategischen Partnerschaft EU-Lateinamerika formulieren zu können.

### Strategische Partnerschaft zwischen EU und Lateinamerika

Die strategische Partnerschaft, welche die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, Lateinamerikas und der Karibik (EU-LAK) auf dem ersten Gipfel in Rio de Janeiro am 28. Juni 1999 eingegangen sind, hat zum Kern die Be-



reitschaft, sich zu wichtigen internationalen friedens- und ordnungspolitischen Fragen regelmäßig auszutauschen. Nach dem zweiten Gipfel in Spanien (18./19. Mai 2002 in Madrid), bei dem die politische Unterstützung der Verhandlungsprozesse der EU mit den regionalen Zusammenschlüssen der Partner (z. B. dem Mercosur) im Vordergrund stand, befasste sich der dritte Gipfel in Mexiko (28./29. Mai 2004 in Guadalajara) mit drei Schwerpunkten: Soziale Kohäsion, effektiver Multilateralismus und Vertiefung der interregionalen Kooperation (mit Mercosur, Zentralamerika und der Andengemeinschaft). Zu keiner Weltregion außerhalb der Gruppe hoch entwickelter Industrieländer unterhält die EU vergleichbar enge Beziehungen wie zu den Staaten Lateinamerikas und der Karibik.

In der Region besteht Interesse an einer größeren außenpolitischen Rolle der EU. Seit dem Gipfel in Rio de Janeiro wurde dem Ausbau der vertraglichen Beziehungen zwischen den Staaten der Europäischen Union, Lateinamerikas und der Karibik besondere Aufmerksamkeit gewidmet:

- Im Verhältnis zu Mexiko wurde im Juli 2000 das Freihandelsabkommen mit der EU in Kraft gesetzt, im Oktober 2000 das dazu gehörige »Globalabkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordination und Zusammenarbeit«.
- Die EU hat mit Chile im November 2002 den weit reichenden Assoziationsvertrag unterzeichnet, den sie und ihre Mitgliedstaaten je vereinbart haben. Am 1. März 2005 trat das EU-Chile-Assoziationsabkommen in Kraft.
- Mit den Staaten des Mercosur (Brasilien, Argentinien, Uruguay, Paraguay) wird seit 1999 über einen Assoziationsvertrag verhandelt.
- Mit den Staaten der Andengemeinschaft (Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru, Venezuela) und Zentralamerikas (Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Guatemala, Panama, El Salvador, Belize) konnten EU-Kooperationsabkommen neuen Typs (»Abkommen der vierten Generation«) abgeschlossen werden, die am 15. Dezember 2003 in Rom unterzeichnet wurden.

Auf den Gipfeltreffen in Rio, Madrid und Guadalajara wurde eine offene Agenda verhandelt, die fortlaufend weiterentwickelt wird. Zur Vorbereitung, Umsetzung und Überwachung der Ergebnisse wurde in Rio die Einsetzung des bi-regionalen Rates Hoher Beamter beschlossen, die im Abstand von ein bis zwei Monaten tagt. Seine nächste zentrale Aufgabe ist die Vorarbeit für das nächste Gipfeltreffen in Wien 2006.

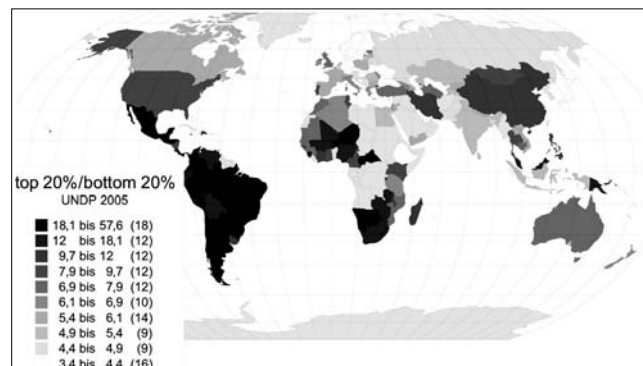
### Soziale Kohäsion

Unter dem Thema »Soziale Kohäsion« wurde in Guadalajara die Verbindung zwischen volkswirtschaftlichem Wachstum und sozialer Gerechtigkeit diskutiert. Das Thema spiegelt in besonderer Weise die aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen auf dem lateinamerikanischen Kontinent wider. Die Wirtschaftspolitik in Lateinamerika und der Karibik (LAK) war in den letzten Jahren vom sogenannten »Washington-Konsens« bestimmt: Viele der LAK-

Länder haben Empfehlungen wie etwa makroökonomische Stabilität als Wachstumsvoraussetzung, Liberalisierung des Finanzsektors und des Handels oder die Privatisierung von Staatsunternehmen in Angriff genommen oder bereits umgesetzt. Bei Wachstumsraten der Volkswirtschaften der Region von durchschnittlich 2,3 Prozent von 1994 bis 2003 ist das Versprechen einer spürbaren Verbesserung der persönlichen Lebensbedingungen für viele Menschen unerfüllt geblieben. Dies hat in Verbindung mit unzureichenden Entwicklungsfortschritten und einer kaum geminderten Anfälligkeit gegenüber externen Schocks der Kapital- und Devisenmärkte eine breitere Kritik am Marktwirtschaftsmodell insgesamt begründet. In der Region finden sich Länder, die in weltweitem Maßstab die größten Unterschiede bei der Verteilung des Volkseinkommens aufweisen. Als ein konkretes Ergebnis der Gipfel-Diskussionen wurde zur Förderung der sozialen Kohäsion in Lateinamerika eine Unterstützungsmaßnahme der EU-Kommission in Höhe von 30 Millionen Euro für den Aufbau öffentlicher Verwaltungnetzwerke, insbesondere auf den Feldern Justiz, Gesundheit, Erziehung und Steuerwesen, beschlossen.

Tatsächlich ist, wie des Näheren auch aus der Datenanlage dieses Berichts hervorgeht, der Unterschied zwischen Arm und Reich (gemessen in der bekannten Eurostat-Quintil-Ratio, also dem Unterschied der Einkommen der reichsten 20 Prozent und der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung) in Lateinamerika generell sehr stark ausgeprägt.

### Quintil Ratio



### Lateinamerika und Europa unter dem Konsens von Washington

Freilich hat die weitgehende Befolgung einer Politik des »Washingtoner Konsens« [1. fiskalische Disziplin; 2. öffentliche Ausgaben müssen in gewinnorientierte Sektoren umgelegt werden; 3. Senkung der Spitzensteuersätze; 4. positive reale und einheitliche Zinssätze ohne soziale Ausnahmen; 5. kompetitive Wechselkurse; i.e. keine überbewerteten Währungen; 6. möglichst weitgehende Handelsliberalisierung, einheitliche und niedrige Außenzölle innerhalb von drei bis zehn Jahren; 7. gleiche Behandlung für ausländische und einheimische Investoren; 8. Privatisierung; 9. Deregulierung; 10. Garantie und Schutz der Eigentumsrechte] auch in Europa, insbesondere in den neuen Mitgliedsstaaten, Strukturen geschaffen, die teils mit

den Verhältnissen in den fortgeschritteneren Staaten Lateinamerikas immer vergleichbarer werden.

Kritik des Washingtoner Konsenses geht auch aus einem systematischen Vergleich der Daten der Vereinten Nationen (UNDP) durch den Referenten hervor. Selbst Österreich ist auf der Rangliste menschlicher Entwicklung des UNDP um drei Positionen von Platz 14 im Vorjahr (konsolidierte Daten aus 2002) auf Platz 17 zurückgefallen (konsolidierte Daten aus 2003). Angeführt wird die Rangliste, wie schon im Vorjahr, von Norwegen zum fünften Mal in Folge. An zweiter Stelle folgt Island, danach kommen Australien, als bestplatziertes EU-Land Luxemburg und Kanada. Schweden, das im Vorjahr auf Position Zwei zu finden war, rutschte auf Nummer Sechs ab. Österreich ist in dem UNDP-Verzeichnis zwischen Frankreich (16) und Italien (18) gereiht. Das Schlusslicht bildet der Niger (177). Der »Index menschlicher Entwicklung« (HDI, Humanentwicklungsindex), auf Grund dessen die Rangliste jährlich erstellt wird, setzt sich, aus Werten aus drei Bereichen zusammen: Im Bereich Gesundheit wird die durchschnittliche Lebenserwartung in einem Land bei der Geburt gemessen. Im Bereich Wohlstand wird das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den Index miteinbezogen. Im Bereich Bildung kommen die nationalen Analphabetenraten sowie der anteilmäßige Besuch von Grund-, Höheren und Hochschulen zum Tragen.

In einer Sonderauswertung der UNDP-Daten ab 1995 mit allen Staaten mit vorhandenen Daten kann der Referent nun anführen, dass sowohl die Vereinigten Staaten als auch der alte Kern der EU ihre einst gute Position verloren haben und auf der Rangskala der internationalen Humanentwicklung absacken, während Lateinamerika in den letzten acht Jahren, 1995 bis 2003, teils gewaltig aufholen konnte.

Die für Österreich nicht erfreuliche Entwicklung findet ihre Parallelen auch bei den anderen (UNDP) Indices:

- dem die Geschlechterunterschiede in den Komponenten des Humanentwicklungsindex messenden »Gender Development Index« (ansonsten gleiche Berechnungsmethode wie der »Human Development Index«) sowie dem
- »Gender Empowerment Index«, der – analog zu den anderen UNDP-Indices den Anteil der Frauen an den Parlamentssitzen, den leitenden Angestellten und Managern, den professionellen und technischen Arbeitskräften, und am Einkommen der Gesellschaft kombiniert.

#### Gender Empowerment Index

Indikator		Weltrang Österreich
Prokopfeinkommen	177 Staaten	9
Kaufkraft	170 Staaten	9
Bevölkerung unter 50 Prozent des Medianeinkommens	28 Staaten	10
Langzeitarbeitslosigkeit	27 Staaten	13
Parlamentssitzanteil der Frauen	162 Staaten	13
Lebenserwartung	177 Staaten	14
Überlebenswahrscheinlichkeit bis 65, Frauen	170 Staaten	14
Gender Development Index	140 Staaten	19
Kaufkraft der Frauen	154 Staaten	22
Überlebenswahrscheinlichkeit bis 65, Männer	170 Staaten	23
Kombinierte Einschulungsrate – primäre, sekundäre, tertiäre Bildung	173 Staaten	33
Frauenanteil an professionellen und technischen Arbeitskräften	86 Staaten	48
Frauenanteil an administrativen und Manager-Berufen	85 Staaten	50
Verhältnis Frauen-Einkommen zu Männer-Einkommen	154 Staaten	136

#### Entwicklungsbilanz EU-Lateinamerika-USA

Kriterium	Welches LAK-Land ist besser als das schlechteste EU-Land	Schlechtestes EU-Land	Wert	Wert im Vergleich mit USA
Humanentwicklungsindex	Barbados, Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica	Lettland	0,836	0,944
Quintilratio	Jamaica	Portugal	8	8,4
Lebenserwartung	Costa Rica, Chile, Cuba, Dominica, Uruguay, Mexico, Barbados, Panama, Argentina, Ecuador, Antigua and Barbuda, Venezuela, Colombia, Saint Lucia, Belize	Lettland	71,6	77,4
Überlebenswahrscheinlichkeit mit 65, Frauen	Chile, Costa Rica, Cuba, Uruguay, Panama, Argentina, Mexico, Venezuela, Ecuador	Lettland	81,9	86,7
Überlebenswahrscheinlichkeit mit 65, Männer	Costa Rica, Cuba, Chile, Panama, Mexico, Barbados, Uruguay, Ecuador, Argentina, Venezuela, Belize, Saint Lucia, Paraguay, Colombia, Saint Vincent, Peru, Jamaica, El Salvador, Nicaragua, Trinidad & Tobago, Honduras, Suriname, Brazil, Bahamas, Dominican Republic, Bolivia, Guatemala	Estland	57,2	79,1
geschlechts-spezifischer Einkommensunterschied (Männer = 1)	Jamaica, Bahamas, Barbados, Uruguay, Panama, Colombia, Trinidad and Tobago, Nicaragua, Bolivia, El Salvador, Brazil, Venezuela, Guyana, Chile, Mexico, Honduras, Costa Rica, Argentina, Dominican Republic	Österreich	0,35	0,62
gender development index	Barbados, Argentina, Chile, Uruguay	Lettland	0,834	0,942
gender empowerment measure	Bahamas, Costa Rica, Argentina, Trinidad and Tobago, Mexico, Panama, Dominican Republic, Bolivia, Peru, Uruguay, Colombia, Ecuador	Malta	0,486	0,793
Realeinkommen – Kaufkraft der ärmsten 20 % in USD /Kopf & Jahr		Lettland	3 749	10 142

#### Multilateralismus

Mit seinem zweiten Themenschwerpunkt reagierte der Guadalajara-Gipfel auf die nach dem Irakkrieg auch in Lateinamerika und der Karibik verbreitete Befürwortung eines effektiven Multilateralismus. Die Gipfelerklärung wertet Multilateralismus als entscheidend für Frieden und internationale Sicherheit, nachhaltige Entwicklung und sozialen Fortschritt. Den Vereinten Nationen wird in diesem Prozess eine zentrale Rolle zuerkannt und voller Rückhalt zugesagt. Für die Stärkung der UNO in Verbindung mit einer allgemeinen Reform gibt es in der Region breite Unterstützung. Über die Erweiterung des UNO-Sicherheitsrats besteht noch keine Einigkeit. Deutschland und Brasilien haben sich allerdings bereits 2002 gegenseitiger Unterstützung bei ihren Wünschen nach einem ständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat versichert. Hinsichtlich der aktuellen Fragen der internationalen Tagesordnung wurde deutlich, dass die lateinamerikanischen und karibischen Staaten insbesondere in den Bereichen Sicherheit, Nichtverbreitung, Kampf gegen Terrorismus, Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofes und Bekämpfung des Drogenhandels ein multilaterales Vorgehen befürworten.

#### Perspektive

Die Verstärkung der regionalen Kooperation Europa-Lateinamerika betrifft mehr als eine Milliarde Einwohner beider Kontinente. In den globalisierten Perioden der weltweiten Entwicklung ab dem 19. Jahrhundert – in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts – zählten Europa und Lateinamerika jeweils,

wie Untersuchungen der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika in Santiago de Chile gezeigt haben, zu den relativen Verlierern der Globalisierung. Die strikte Befolgung des neo-liberalen wirtschaftspolitischen »Konsenses von Washington« hat sowohl in Europa als auch in Lateinamerika nicht jene blühenden Landschaften entstehen lassen, wie die Lehrbücher der Ökonomie sie verheißen haben. Für die These, wonach weltwirtschaftliche Öffnung immer und unbedingt zu Wachstum, Umverteilung, und Wohlstand führt, gibt es leider, streng genommen, keine wirkliche Evidenz. Wiewohl insbesondere kurzfristig Schübe von Globalisierung zu entsprechenden Schüben von Wachstum und Beschäftigung geführt haben, zeigt die langfristige Perspektive, dass soziale Kohäsion und eine im Vergleich zum Reichtumsniveau einer Gesellschaft angemessene Entwicklung erst über das Einwirken des Staates sich herbeiführen lässt. So betrachtet, haben die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Lateinamerika, allen voran Fernando Henrique Cardoso, Celso Furtado, Raul Prebisch, und Osvaldo Sunkel, mit ihrer Skepsis gegenüber zu starken und einseitigen Abhängigkeitsbeziehungen von den Zentren Recht behalten, weil solch eine »abhängige Entwicklung« noch immer – auch im 21. Jahrhundert – Zeichen der sozialen Polarisierung in sich trägt.

### **Die bisherige Partnerschaft EU-Lateinamerika**

#### **Lateinamerika und Europa vor der Herausforderung der Globalisierung**

Lateinamerika wird aus europäischer Perspektive im Rahmen der strategischen Partnerschaft zunehmend als Partner für die gemeinsame Gestaltung der Globalisierung oder Global Governance betrachtet. Für Europa erscheint Lateinamerika aufgrund der engen historischen, politischen und kulturellen Verbindungen dabei als »natürlicher« Partner. Zudem engagieren sich einzelne lateinamerikanische Staaten immer häufiger als Akteure auf der internationalen Ebene. In beiden Regionen wächst das Bewusstsein, dass die Herausforderungen der globalisierten Welt nicht durch die Nationalstaaten im Alleingang gemeistert werden können, sondern nur durch internationale Kooperation. So wurde in den Abschlusserklärungen der europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffen und insbesondere durch die Thematisierung des »Multilateralismus« in Guadalajara der beiderseitige Wille ausgedrückt, globale Probleme verstärkt gemeinsam anzugehen.

Insbesondere drei Felder könnten für eine engere Zusammenarbeit Europas und Lateinamerikas von Interesse sein:

*Erstens* die Reform der Vereinten Nationen. Beide Regionen haben ein Interesse an einem demokratischen und effizienten UN-System, welches eine gleichberechtigte Mitsprache und -entscheidung aller Staaten bei globalen politischen Angelegenheiten ermöglicht und gefällten Entscheidungen mehr Durchsetzungsfähigkeit verleiht. Sowohl Europa als auch Lateinamerika bevorzugen multilaterale Kooperation zur Bewältigung von Problemen, wie die ambitionierten Integrationsprojekte in beiden Regionen

zeigen. Durch eine Reform der Vereinten Nationen in diesem Sinne würden die Prinzipien von Demokratie und Multilateralismus auf globaler Ebene weiter institutionalisiert.

Zweitens wäre es von beiderseitigem Interesse, im Rahmen der WTO-Verhandlungen enger zu kooperieren. Beide Regionen verfolgen eine Ausweitung ihres Handels und würden von einer liberalisierteren Welthandelsordnung mehr als durch biregionale Abkommen profitieren. Allerdings sollte es dabei um eine Liberalisierung des Welthandels im Sinne aller Beteiligten gehen. Es wäre auch im europäischen Interesse, die Bemühungen Brasiliens und der »Gruppe der 20« – der immerhin zehn lateinamerikanischen Staaten angehören – um eine Neugestaltung der Welthandelsordnung ernst zu nehmen. Damit die lateinamerikanischen sowie andere Entwicklungs- und Schwellenländer im Sinne der Forderung *trade not aid* tatsächlich von mehr Freihandel profitieren können, müsste Europa als der stärkere Handelspartner – insbesondere im Agrarbereich – mehr Zugeständnisse machen. Die Entwicklungsfortschritte, die dadurch realisiert werden könnten, kämen durch einen möglichen Beitrag zur globalen Stabilität langfristig auch Europa zugute.

*Drittens* wäre auch die Intensivierung der europäisch-lateinamerikanischen Zusammenarbeit im Bereich der globalen Umwelt- und Klimapolitik wünschenswert. Lateinamerika ist unter anderem aufgrund des Amazonasregenschwammes und des Reichtums der Region an Biodiversität von besonderer Bedeutung für das globale ökologische Gleichgewicht. In Europa befinden sich die Staaten mit dem weltweit ausgeprägtesten Umweltbewusstsein; auch in Lateinamerika findet ein Umdenken statt, und die Staaten sind mehr als zuvor bereit, sich für umweltpolitische Belange zu engagieren. Die internationale Umweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992 ist nur ein Beispiel dafür. Um die Lateinamerikaner als stärkere Verbündete für umweltpolitische Anliegen zu gewinnen, wäre es allerdings notwendig, diese davon zu überzeugen, dass unser Engagement tatsächlich auf den Schutz der Umwelt zielt und nicht mit der Absicht geschieht, neue Handelshemmnisse einzuführen.

Europa und Lateinamerika besitzen das Potenzial und gute Gründe, sich gemeinsam für die Gestaltung der Globalisierung zu engagieren. Dennoch sollten sich die Partner keinen Illusionen hingeben; beiderseits sind noch viele Anstrengungen und Kompromisse nötig. Letztendlich müssen sich alle Staaten der Welt an der Lösung der globalen Herausforderungen beteiligen. Europa und Lateinamerika haben dabei ein besonderes Interesse, auch die USA in ein kooperatives System des Multilateralismus einzubinden. Darüber hinaus ist das komplexe Projekt der Gestaltung der Globalisierung im Sinne von Global Governance nur möglich, wenn auch an neue Formen des Regierens gedacht wird, bei denen neben den Staaten etwa auch Netzwerke zivilgesellschaftlicher Akteure beteiligt werden. Europa und Lateinamerika könnten durch eine Stärkung ihrer Partnerschaft und eine gezieltere Kooperation jedenfalls als positives Beispiel bei der Gestaltung der Globalisierung vorangehen.

## 1. Voraussetzungen einer Partnerschaft – stabile und engagierte Partner

Eine Grundvoraussetzung erfolgreicher Partnerschaften sind stabile Partner. Lateinamerika hat in den letzten Dekaden einen grundlegenden politischen Wandel erlebt. Waren in den siebziger Jahren weitgehend autoritäre Regime an der Macht, so werden heute – mit der Ausnahme Kubas – alle lateinamerikanischen Staaten als Demokratien bezeichnet. Allerdings existieren in vielen Ländern weiterhin beträchtliche Defizite bei der Herausbildung repräsentativer, pluralistischer und rechtsstaatlicher Demokratien. Die Garantie der Menschenrechte ist vielerorts mangelhaft. Zudem gefährden insbesondere ungelöste wirtschaftliche und soziale Probleme die Konsolidierung der Demokratien und damit die Stabilität der politischen Systeme. So erlebte Lateinamerika auch in den letzten Jahren schwere Wirtschaftskrisen und ist nach wie vor die Weltregion mit den größten sozialen Ungleichheiten. Das Aufkommen neuer populistischer Regime, die bei ihrem Machstreben von der Unzufriedenheit weiter Teile der Bevölkerungen mit ihrer sozialen Lage profitieren, stellt eine weitere Gefährdung der Demokratien dar. Vergleicht man die heutige politische Situation Lateinamerikas jedoch mit derjenigen vor wenigen Dekaden, lässt sich trotz aller Einschränkungen ein hoffnungsvolles Bild zeichnen. Lateinamerika ist heute neben Europa und den USA die am demokratischsten regierte Region der Welt, und die lateinamerikanischen Demokratien haben sich in der Mehrzahl trotz diverser Schwierigkeiten als stabil erwiesen.

Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes treten einzelne lateinamerikanische Staaten international zunehmend als engagierte Akteure auf. Am aktivsten zeigt sich Brasilien, das mit über 180 Millionen Einwohnern knapp ein Drittel der Bevölkerung Lateinamerikas stellt. Es erwirtschaftet zudem auch ein Drittel des regionalen BIP und ist damit die zweitgrößte Volkswirtschaft des Subkontinentes. Seine traditionelle Rolle als passive Regionalmacht hat Brasilien aufgegeben und betreibt zunehmend sowohl regional als auch global eine aktive Außenpolitik. Eines der primären außenpolitischen Ziele der aktuellen Regierung Luiz Inácio »Lula« da Silvas besteht in der Vertiefung und Erweiterung der regionalen Integration sowohl im Rahmen des Mercosur als auch in Form der südamerikanischen Staatengemeinschaft. Ein Ziel dieser Bestrebungen ist es, Brasiliens Verhandlungsmacht im internationalen System zu stärken und sich als regionale Führungsmacht zu profilieren. So trat Brasilien beispielsweise als Vermittler in den jüngsten politischen Krisen seiner Nachbarländer Venezuela, Kolumbien und Bolivien auf. Über Lateinamerika hinaus engagiert sich Brasilien als Wortführer der Schwellenländer. Zur Stärkung der internationalen Süd-Süd-Zusammenarbeit ging es eine Kooperation mit Indien und Südafrika ein, welche im Rahmen der »Gruppe der 20« zum Abbruch der WTO-Verhandlungen 2003 in Cancún beitrug. Zu Brasiliens internationalem Engagement gehören auch die Leistung von Technischer Zusammenarbeit für zentralamerikanische Staaten und portugiesischsprachige Länder in Afrika sowie die Ausrichtung internationaler Konferenzen, wie etwa 1992 die UN-Konferenz für

Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro. Innerhalb der Vereinten Nationen spielt das Land unter anderem durch die Beteiligung an internationalen Friedensmissionen eine aktive Rolle. Schließlich zeigt Brasilien sein Interesse an der Mitgestaltung der Weltpolitik insbesondere durch den Anspruch auf einen Ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat.

Mexiko, das größte spanischsprachige Land, spielt ebenfalls zunehmend eine aktive internationale Rolle. Neben Brasilien ist es das zweite Land mit dem Potenzial einer (sub-)regionalen Führungsmacht. Als größte Volkswirtschaft der Region ist es das einzige lateinamerikanische Mitglied der OECD. Auch Mexiko hat einen deutlichen Wandel seiner Außenpolitik vollzogen, welche traditionell von Zurückhaltung und dem Prinzip der Nichteinmischung geprägt war. 2002 war es Gastgeber der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey und im darauf folgenden Jahr der WTO-Verhandlungen in Cancún. Als einer der ersten Staaten des amerikanischen Kontinentes ratifizierte Mexiko das Kyoto-Protokoll. Zudem war Mexiko 2002/2003 nicht-ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat. In dieser Funktion zeigte das Land ein selbstbewusstes Auftreten auch gegenüber den USA. Während der Irakkrise entschied es sich trotz großen politischen Drucks seitens des nördlichen Nachbarn gegen die Autorisierung eines militärischen Eingreifens. Mexiko ist nicht zuletzt an der Ausgestaltung eines multilateralen Systems interessiert, um dadurch ein ausgleichendes Moment zu seiner starken Abhängigkeit von den USA zu schaffen.

Neben Brasilien und Mexiko können auch die beiden »europäischsten« unter den lateinamerikanischen Staaten, Argentinien und Chile, als potenzielle Partner für die gemeinsame Gestaltung der Globalisierung betrachtet werden. Argentinien, das Land mit der drittgrößten Wirtschaftsleistung Lateinamerikas, ist erfolgreich dabei, die Folgen seiner Krise zu überwinden; Chile erfreut sich seit der Rückkehr zur Demokratie besonderer politischer Stabilität und zählt zu den wirtschaftlich erfolgreichsten Staaten der Region.

Demgegenüber gibt es in Lateinamerika eine Reihe von Staaten, die derzeit weniger als mögliche Partner für Global Governance erscheinen. Im »Krisenherd« der Andenregion stellt Kolumbien aufgrund des anhaltenden Bürgerkriegs den wohl kritischsten Fall dar. Dieses Land wird im Zusammenhang mit der Drogenproblematik – zumindest von den USA – als internationales Sicherheitsproblem betrachtet. Auch die weiteren Andenstaaten scheinen zu sehr mit der Bewältigung ihrer internen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Krisen beschäftigt, als dass sie sich derzeit aktiv auf der globalen Bühne engagieren könnten. Die zentralamerikanischen und karibischen Länder sind zudem schlicht zu klein, um alleine eine gewichtige Rolle im internationalen System zu spielen.

Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die subregionalen Integrationszonen – etwa der Mercosur, die Andengemeinschaft oder das zentralamerikanische Integrationssystem. Ein Ziel dieser Integrationsbestrebungen besteht darin, den Mitgliedsländern mehr Gewicht auf der internationalen Ebene zu verleihen. Zudem können diese

Integrationsprojekte dazu beitragen, krisenanfälligen Staaten mehr politische Stabilität zu verleihen. Paraguay beispielsweise wurde vermutlich nicht zuletzt durch die »Demokratie-Klausel«, die eine Mitgliedschaft im Mercosur an das Bestehen eines demokratischen Systems bindet, an einem Rückfall in ein autoritäres Regime gehindert.

## **2. Ziele der Partnerschaft – Stabilisierung der Staaten oder Gestaltung der Globalisierung?**

Die Frage, ob die Partnerschaft zwischen Europa und Lateinamerika nicht vornehmlich auf die Unterstützung der wirtschaftlichen und demokratischen Entwicklung der Region zielen müsste und eine gemeinsame globale Politik ein zu hochgestecktes Ziel bleibt, stellt sich so nicht. Das eine schließt das andere nicht aus. Europa findet in Lateinamerika durchaus Partner für eine gemeinsame Gestaltung der Globalisierung. Zwischen den Regionen existiert ein weltweit einmalig dichtes Netz an politischen und gesellschaftlichen Verbindungen – eine gute Grundlage für einen konstruktiven Dialog über eine gemeinsame Vision der zukünftigen Welt. Dieses Potenzial sollte für eine gemeinsame Gestaltung der Globalisierung genutzt werden.

Die lateinamerikanischen Länder müssen allerdings auch ihre internen Probleme bewältigen, um sich dauerhaft an der Lösung der globalen Herausforderungen beteiligen zu können. Ein Anliegen der biregionalen Partnerschaft sollte daher weiterhin die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung und der weiteren Demokratisierung der lateinamerikanischen Staaten sowie der Schaffung gerechterer Gesellschaften sein – nicht zuletzt, da sich Instabilitäten innerhalb einzelner Staaten destabilisierend auf die gesamte Region auswirken können. Gerade Europa kommt in diesem Sinne aufgrund seiner auf diesen Grundsätzen beruhenden Gesellschaftsordnungen eine besondere Verantwortung zur Kooperation zu. Darüber hinaus sollte ein Anliegen Europas weiterhin die Förderung der regionalen Integrationsprozesse sein, da die lateinamerikanischen Akteure durch diese an Gewicht auf der internationalen Ebene gewinnen können.

### **EU-Chile**

Kernbestandteil des Assoziationsabkommens mit Chile ist die Errichtung einer Freihandelszone EU-Chile innerhalb von zehn Jahren nach dem am 1. März 2005 in Kraft getretenen Abkommen. Gleichzeitig schließt es die progressive Liberalisierung von Handel und Dienstleistungen, den politischen und kulturellen Dialog sowie praktisch alle Bereiche der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit (sog. Abkommen der vierten Generation) mit ein.

### **EU-Mercosur**

Grundlage der Beziehungen der Europäischen Union mit dem Mercosur ist das am 1. Juli 1999 in Kraft getretene Rahmenkooperationsabkommen. Seit Ende 1999 verhandelt die EU mit dem Mercosur über den Abschluss eines biregionalen Assoziationsabkommens. Kern dieses Abkommens wird eine Vereinbarung über Freihandel sein. Zudem wird das Abkommen gemäß dem Verhandlungsmandat der Eu-

ropäischen Kommission auch den politischen und kulturellen Dialog sowie die wirtschaftliche und wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit umfassen. Auf dem zweiten Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU und der Staaten des Mercosur am Rande des Gipfels in Madrid (17. Mai 2002) wurde der Wille zur Zusammenarbeit in allen Bereichen bekräftigt und die in den Verhandlungen für ein biregionales Assoziationsabkommen bislang erzielten Fortschritte gewürdigt. Beide Seiten einigten sich auf einen intensivierten politischen Dialog in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie, nachhaltige Entwicklung, Bekämpfung von Terrorismus, Drogenhandel und organisierte Kriminalität. Dazu wurden regelmäßige Treffen auf Minister- und hoher Beamtenebene vereinbart.

### **EU-Gemeinschaft der Andenstaaten**

Die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft der Andenstaaten (Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela) und der EU gründeten sich bisher auf das Kooperationsabkommen von 1993, das am 1. Mai 1998 in Kraft trat und dem 1983 unterzeichnetem Rahmenabkommen EWG-Andenpakt über wirtschafts- und handelspolitische Zusammenarbeit ersetzt. Schon das Abkommen von 1993 enthielt die Wahrung demokratischer Grundsätze und Einhaltung der Menschenrechte als wesentliches Element der Zusammenarbeit. Mit dem neuen Abkommen wird die Kooperation nochmals intensiviert, wobei Schwerpunkte in der Entwicklungszusammenarbeit, der Stärkung der regionalen Integration der Andenländer, der Ausweitung des Handels und der Verbesserung der Investitionsbedingungen gesetzt werden.

Anlässlich des zweiten Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, Lateinamerikas und der Karibik (17. / 18. Mai 2002 in Madrid) wurde vereinbart, mit der Gemeinschaft der Andenstaaten Verhandlungen für ein Abkommen über politischen Dialog und vertiefte Zusammenarbeit aufzunehmen. Mit diesem Abkommen soll Stabilität und regionale Integration unterstützt sowie Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung gefördert werden. Das Abkommen wurde am 15. Dezember 2003 in Rom unterzeichnet. Es muss zwar noch ratifiziert werden, ist aber schon heute ein weiterer bedeutender Schritt hin zur Intensivierung der Beziehungen der Europäischen Union mit der Region. Es tritt an die Seite der am 30. Juni 1996 in Rom unterzeichneten Gemeinsamen Erklärung über den Politischen Dialog. In der Gipfelerklärung von Guadalajara vom 29. Mai 2004 verständigten sich die EU und die Staaten der Gemeinschaft der Andenstaaten bzw. die zentralamerikanischen Staaten auf die Bedeutung von Assoziationsabkommen für die regionale wirtschaftliche Integration. Es wurde beschlossen, den Integrationsstand durch einen gemeinsamen Monitoringausschuss prüfen zu lassen und bei einem positiven Ergebnis möglichst bald Assoziationsverhandlungen miteinander aufzunehmen.

### **EU-Zentralamerika**

Grundlage der Beziehungen der EU zu Zentralamerika ist das Rahmenkooperationsabkommen mit Costa Rica, El

Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama, das am 1. März 1999 in Kraft trat. Das Abkommen ermöglicht auf der Grundlage demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien eine umfassende wirtschaftliche, soziale und wissenschaftliche Zusammenarbeit. Damit sollen auch die Konsolidierung des Demokratisierungsprozesses sowie die regionale Integration gefördert werden. Darüber hinaus führt die Europäische Union mit den Staaten der Region seit 1984 einen politischen Dialog im Rahmen der jährlichen Ministertreffen mit der San José-Gruppe. Dieser Dialog hatte in den 80er-Jahren zur Beendigung der blutigen Bürgerkriege in Zentralamerika beigetragen.

Anlässlich des zweiten Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, Lateinamerikas und der Karibik (17./18. Mai 2002 in Madrid) wurde vereinbart, mit der mit den Staaten Zentralamerikas Verhandlungen für ein Abkommen über politischen Dialog und vertiefte Zusammenarbeit aufzunehmen. Mit diesem Abkommen sollen Stabilität und regionale Integration unterstützt sowie Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung gefördert werden. Das Abkommen wurde am 15. Dezember 2003 in Rom unterzeichnet. Es muss zwar noch ratifiziert werden, ist aber schon heute ein weiterer bedeutender Schritt hin zur Intensivierung der Beziehungen der Europäischen Union mit der Region. Es tritt an die Seite der am 30. Juni 1996 in Rom unterzeichneten Gemeinsamen Erklärung über den Politischen Dialog. In der Gipfelerklärung von Guadalajara vom 29. Mai 2004 verständigten sich die EU und die Staaten der Gemeinschaft der Andenstaaten bzw. die zentralamerikanischen Staaten auf die Bedeutung von Assoziierungsabkommen für die regionale wirtschaftliche Integration. Es wurde beschlossen, den Integrationsstand durch einen gemeinsamen Monitoringausschuss prüfen zu lassen und bei einem positiven Ergebnis möglichst bald Assoziationsverhandlungen miteinander aufzunehmen.

### **EU-Karibik**

Die EU ist mit den karibischen Staaten vor allem durch das so genannte AKP-Vertragswerk Lomé IV und sein Nachfolgeabkommen Cotonou, verbunden. Mit Ausnahme Kubas, das seinen Antrag zurückgezogen hat, sind alle 15 Karibik-Länder Vertragspartei. Die EU hat in der Vergangenheit aus dem Europäischen Entwicklungsfonds die Einzelstaaten und den wichtigsten regionalen Zusammenschluss CARICOM (1973 gegründet, 14 Mitglieder, Ziel Gemeinsamer Wirtschaftsraum bis 2005) v. a. beim Aufbau der Infrastruktur, Wirtschaftsstrukturereformen, der Stärkung der Institutionen und durch die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen gefördert. Für einen Fünf-Jahres-Zeitraum hat die EU für Regionalprogramme in der Karibik 57 Millionen Euro sowie für bilaterale Länderprogramme 474 Millionen Euro eingeplant. Die EU fördert weiterhin den 1996 zwecks Drogenbekämpfung beschlossenen »Barbados Plan of Action« und ein regionales Umweltprogramm für die Karibik. Wie im Cotonou-Abkommen vorgesehen, haben mit CARICOM im April 2004 Verhandlungen über WTO-konforme wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen

(EPA) begonnen, die spätestens 2007 abgeschlossen sein und zum 1. Jänner 2008 in Kraft treten sollen.

### **EU-Mexiko**

Grundlage der Beziehungen zu Mexiko ist das am 1. Oktober 2000 in Kraft getretene Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit (sog. Globalabkommen). Das Abkommen regelt die Beziehungen umfassend im Rahmen des politischen Dialogs, durch Zusammenarbeit in sozialen Fragen, bei der Armutsbekämpfung und im kulturellen Bereich sowie insbesondere durch die Entwicklung des Handels. Zuvor war bereits am 1. Juli 2000 ein Freihandelsabkommen in Kraft getreten. Dieses erfasst 95 Prozent des derzeitigen Warenhandels, ebenso ist die weitgehende Beseitigung aller Diskriminierungen im Dienstleistungsverkehr vorgesehen. Zollfreiheit für alle gewerblichen Waren soll schrittweise bis 2007 erreicht werden. Eine erste Bestandsaufnahme dieser Abkommen erfolgte am 18. Mai 2002 am Rande des Gipfels in Madrid. Dabei wurde u. a. beschlossen, auch die Zusammenarbeit in internationalen Foren zu verstärken. Beide Seiten sprachen sich außerdem für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Dialog aus. Das Freihandelsabkommen hat sich bereits innerhalb kurzer Zeit positiv ausgewirkt. Nach dem Inkrafttreten der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA (1994) halbierte sich zunächst der Anteil der EU-Länder am mexikanischen Außenhandel von 12 auf sechs Prozent. Auch heute kommt zwar aus Sicht Mexikos dem US-Markt weiterhin überragende Bedeutung zu. So gehen knapp 90 Prozent der exportierten mexikanischen Waren in die USA, die zudem 54 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen stellen. Seit Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EU haben sich die Perspektiven im Handel mit der EU jedoch wieder deutlich aufgehellt. Mexiko war im Mai 2004 Gastgeber des dritten EU-Lateinamerika / Karibik Gipfeltreffens in Guadalajara.

### **Allgemeine Entwicklungspolitische Maßnahmen (APS, Finanzhilfe)**

Im Rahmen des Allgemeinen Zollpräferenzsystems (APS) gewährt die EU den Ländern Zentralamerikas (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Belize) und den Staaten der Andengemeinschaft (Kolumbien, Venezuela, Ecuador, Peru, Bolivien) umfassende Zollpräferenzen, die ihnen für die meisten ihrer Produkte die zollfreie Einfuhr in die EU ermöglichen. Diese Regelungen sollen einen Anreiz zur Bekämpfung von Drogenanbau und -handel bieten. Die im Dezember 2001 verabschiedete neue APS-Verordnung gilt bis Ende 2005. Daneben erhalten die Länder Lateinamerikas Hilfe von der EU im Rahmen der Verordnung über die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas. Seit 1986 wurden für Lateinamerika insgesamt ca. 2,3 Milliarden Euro zugesagt. Eine neue Verordnung für den Zeitraum bis in die Mitte des laufenden Jahrzehnts ist in Vorbereitung. 🌐

---

*Dr. Arno Tausch ist Ministerialrat und Universitätsdozent.*

*E-Mail: arno.tausch@bmsg.gv.at*