

Brasilien, Mexiko und LAC-Staaten – Inflation der strategischen Partner der EU in Lateinamerika?

Natalie M. Hess

Die neue schwedische EU-Ratspräsidentschaft seit dem 1. Juli 2009 plant ein Gipfeltreffen zwischen der EU und Brasilien im Oktober in Stockholm. Brasilien gehört nämlich seit Juli 2007 zu den „strategischen Partnern“ der EU. Genau ein Jahr später, im Juli 2008, ist allerdings mit Mexiko ein zweiter „strategischer Partner“ der EU in Lateinamerika hinzugekommen. Darüber hinaus unterhält die EU bereits seit zehn Jahren eine biregionale „strategische Partnerschaft“ mit den lateinamerikanischen und karibischen, den LAC-Staaten. In diesem Zusammenhang wird die EU für die willkürliche Auswahl ihrer „strategischen Partner“ und die mangelnde Kohärenz in der Formulierung ihrer Außenpolitik kritisiert.

Analyse:

Die Verabschiedung der zwei bilateralen strategischen Partnerschaften begründet sich zum einen in der Stagnation der europäischen Beziehungen mit den lateinamerikanischen und karibischen Staaten. Zum anderen sind die strategischen Partnerschaften mit Brasilien und Mexiko eine Reaktion auf die Führungsrolle, die beide Staaten auf regionaler und internationaler Ebene anstreben. Durch enge Beziehungen zu beiden Ländern hofft die EU auf gleich gesinnte Gesprächs- und Kooperationspartner auf regionaler (lateinamerikanischer), interregionaler (EU-LAC) und internationaler Ebene. Auf diesem Wege versucht die EU, ihrem schwindenden Einfluss auf dem lateinamerikanischen Kontinent zu begegnen.

- Die strategischen Partnerschaften mit Brasilien und Mexiko stellen eine Schwerpunktverschiebung in den Beziehungen EU-Lateinamerika dar und relativieren den Interregionalismus als außenpolitische Leitlinie der EU.
- Die bilateralen strategischen Partnerschaften gründen nicht nur im stagnierenden Interregionalismus, sondern auch in der Rolle, die Brasilien und Mexiko jeweils auf der bilateralen, regionalen, interregionalen und internationalen Ebene spielen (sollen).
- Die EU hofft auf zentrale Dialog- und Kooperationspartner sowie darauf, beide Staaten als Brückenbauer (*bridge-builders*) und Stimmenfänger (*vote-pullers*) zu nutzen. Brasilien und Mexiko können aber nicht nur Stellvertreter, sondern auch Pförtner (*gatekeepers*) für die Region darstellen.
- Im Rahmen der biregionalen und bilateralen strategischen Partnerschaften werden energie- und klimapolitische Themen immer wichtiger. Die EU strebt die Einbindung Brasiliens, Mexikos und der LAC-Staaten an, um ihre eigenen energie- und klimapolitischen Ziele zu verwirklichen.

Schlagwörter: *Brasilien, Mexiko, LAC-Staaten, EU, strategische Partnerschaften*

1. Biregionale versus bilaterale strategische Partnerschaften?

Auf dem ersten Gipfeltreffen zwischen der EU und den LAC-Staaten wurde 1999 in Rio de Janeiro eine biregionale „strategische Partnerschaft“ mit dem Ziel der engen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen verkündet. Dieses Ziel ist vor dem Hintergrund des stagnierenden Regionalismus und Interregionalismus sowie der politischen Uneinigkeit (vgl. Gratius 2009; Nolte/Stolte 2008) in und zwischen Europa und Lateinamerika nach zehn Jahren (noch) nicht erreicht worden. Dies veranschaulicht auch der vorläufige Abbruch der Verhandlungen der EU mit Zentralamerika im April 2009. Bisher favorisierte die EU den bi- und subregionalen Dialog – „von Region zu Region“ –, um ihre Außenbeziehungen zu gestalten. Zum einen zieht die EU es grundsätzlich vor, Verhandlungen über Handels- und Assoziationsabkommen mit regionalen Blöcken durchzuführen. Zum anderen zielt die EU darauf ab, ihr eigenes Integrationsprojekt in anderen Weltregionen zu vermarkten. Doch in einer jüngeren Entwicklung strebt die EU zusätzlich zu ihren bi- und subregionalen Beziehungen intensiviertere politische Kooperationsstrukturen mit bilateralen Partnern an. Die biregionale strategische Partnerschaft mit Lateinamerika (EU-LAC) ist durch zwei bilaterale strategische Partnerschaften (EU-Brasilien, EU-Mexiko) ergänzt worden, wodurch in den Beziehungen EU-Lateinamerika eine klare Schwerpunktverschiebung vorgenommen wurde. Diese rührt von dem stagnierenden Interregionalismus und der Rolle Brasiliens und Mexikos auf den verschiedenen, in Wechselwirkung stehenden Ebenen (bilateral, regional, interregional, international) her. Seit Juli 2007 beziehungsweise Juli 2008 gehören Brasilien und Mexiko einer begrenzten Gruppe bilateraler „strategischer Partner“ der EU an. Damit stehen diese beiden lateinamerikanischen Länder im Beziehungsgeflecht der EU auf einer privilegierten Stufe mit anderen strategischen Partnern, wie China, Indien und Südafrika. Obwohl die strategischen Partnerschaften mit Brasilien und Mexiko nicht genau definiert wurden, verweisen die Dokumente auf die Absicht, eine mittel- bis langfristige zielgerichtete Kooperation zu begründen. Es muss jedoch betont werden, dass die zwei strategischen Partnerschaften zunächst Absichts- und Zielerklärungen darstellen. Sie werden demnach von den beteiligten Akteuren erst mit Inhalt gefüllt und umgesetzt.

2. Brasilien – strategischer Partner der EU?

Der politische Diskurs in EU-Dokumenten aus dem Jahre 2005 wies bereits auf die europäische Anerkennung einer neuen regionalen und internationalen Rolle Brasiliens hin. Unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 erarbeitete die Europäische Kommission ein offizielles Dokument, das mögliche Kooperationsbereiche für intensiviertere Beziehungen auflistete. Dieses stellte den ersten Schritt zur späteren Verabschiedung der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Brasilien während der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2007 – also vor zwei Jahren – dar. Auf dem zweiten Gipfeltreffen EU-Brasilien am 22. Dezember 2008 in Rio de Janeiro wurde ein gemeinsamer Aktionsplan verabschiedet, um die strategische Partnerschaft in den folgenden drei Jahren umzusetzen. Im Vordergrund stehen hierbei mehrere Ziele, zum Beispiel Förderung von Frieden und Sicherheit durch ein effektives multilaterales System sowie nachhaltige Entwicklung und Förderung der regionalen Zusammenarbeit. Diese sind vergleichbar mit dem Inhalt der EU-Dokumente zu anderen strategischen Partnern. Dabei lassen sich durchaus gemeinsame außenpolitische Interessen Brasiliens und der EU im Bekenntnis zum Multilateralismus, zur friedlichen internationalen Zusammenarbeit und Konfliktlösung sowie zur Stärkung internationalen Rechts (zum Beispiel durch den Internationalen Strafgerichtshof) ausmachen. Um diese Ziele umzusetzen, werden nach Bedarf sektorale Politikdialoge, zum Beispiel zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, eingerichtet und das EU-Brasilien *Joint Committee* (Gemeinsamer Ausschuss) wird sich von Juli 2009 an einmal jährlich treffen.

Die Erklärung der strategischen Partnerschaft lässt sich mit den jeweiligen außenwirtschaftlichen und politischen Zielsetzungen Brasiliens und der EU auf der bilateralen, regionalen, interregionalen (EU-LAC) und internationalen Ebene erklären. Zunächst stellen die bilateralen Handelsbeziehungen die Grundlage der strategischen Partnerschaft dar. Obwohl die brasilianischen Im- und Exporte nur ca. 1,8-2 % des EU-Gesamthandels ausmachen, stellt das Land den wichtigsten Handelspartner der EU in Lateinamerika dar und rangiert darüber hinaus auf dem zehnten Platz der weltweit größten EU-Handelspartner. Brasilien ist gleichzeitig der größte Exporteur von Agrarprodukten in die EU und kommt allein für 13 % aller Agrarimporte in die EU auf. Brasilien wiederum wickelt etwa 22,5 % (2008) seines Gesamthandels mit den Europäern ab. Darüber hinaus ist die EU nicht

nur der wichtigste Handelspartner für Brasilien, sondern auch der größte ausländische Direktinvestor. Auf bilateraler Ebene ist außerdem die brasilianische Vorreiterrolle in der Produktion, der Technologie und dem Export von Biokraftstoffen entscheidend für beide Seiten. Unmittelbar bevor die strategische Partnerschaft verabschiedet wurde, nahm der brasilianische Präsident „Lula“ da Silva an der *International Conference on Biofuels* in Brüssel teil. Zudem mündete die strategische Partnerschaft in einen energiepolitischen Dialog zwischen Brasilien und der EU (Nolte 2007). In dem Bemühen der EU, die Abhängigkeit von ausländischen Energieimporten zu verringern und dieselben zu diversifizieren, erhalten die brasilianischen Biokraftstoffe strategische Relevanz: Mit dem europäischen Klima- und Energiepaket, das im April 2009 verabschiedet wurde, wurde festgelegt, den EU-Gesamtenergieverbrauch erneuerbarer Energien bis 2020 auf 20 % und den Kraftstoffverbrauch erneuerbarer Energien im Transportwesen auf 10 % in jedem EU-Mitgliedstaat auszubauen. Außerdem sind Nachhaltigkeitskriterien aufgestellt worden, um die Klassifizierung von Biokraftstoffen als erneuerbare Energien zu regeln. Brasilien wiederum verfolgt mit dem Export seiner Biokraftstoffe nicht nur wirtschaftliche Interessen, sondern versucht auch, sich auf regionaler wie internationaler Ebene als Energieproduzent zu profilieren (Nolte 2007; Nolte/Stolte 2007). Entsprechend fungierte Brasilien als Gastgeber der zweiten *International Conference on Biofuels* in São Paulo im November 2008.

Auf regionaler und internationaler Ebene steht für Brasilien die Signalwirkung der strategischen Partnerschaft im Vordergrund. Brasilien wird nämlich in den EU-Dokumenten als das lateinamerikanische Land mit einer regionalen Führungsrolle in Südamerika und mit einer wichtigen Rolle in ganz Lateinamerika sowie als *global player* benannt. Die Bezeichnung als strategischer Partner bedeutet, dass die EU den brasilianischen Führungsanspruch anerkennt. Diese Anerkennung durch einen externen Akteur möchte Brasília für seine außenpolitische Profilierung nutzen. Auf der einen Seite beansprucht Brasilien eine Stellvertreterfunktion, um als Sprachrohr Lateinamerikas zu gelten und damit außenpolitische Ziele wie den Anspruch auf einen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu legitimieren. Da Brasiliens selbst erklärter Führungsanspruch auf lateinamerikanischer Ebene jedoch nur eingeschränkt akzeptiert wird, hofft das Land auf die Symbolkraft des strategischen Partners der EU im Ringen um die regionale Vormachtstellung. Auf der anderen Seite strebt es auch die Rolle eines von Lateinamerika losgelös-

ten *global player* an (vgl. Maihold 2009b: 201). Um im „Club der großen Mächte“ mitspielen zu können, ist es wichtig, von etablierten Akteuren anerkannt zu werden. Brasilien hofft also darauf, in seiner Funktion als Stellvertreter für Lateinamerika sowie für den erweiterten Kreis der Schwellen- und Entwicklungsländer auf internationaler Ebene unterstützt zu werden. Hierfür setzt es die Rhetorik der strategischen Partnerschaft ebenso strategisch und damit im Hinblick auf seine außenpolitischen Ambitionen zielgerichtet ein.

Ob Brasilien tatsächlich durch die strategische Partnerschaft mit der EU in seiner regionalen Machtbasis gestärkt worden ist, kann angezweifelt werden, da regionale Machthierarchien nur begrenzt „von außen“ beeinflusst werden können. Zugleich kann diese externe Anerkennung den Argwohn anderer lateinamerikanischer Länder gegenüber dem Regionalmachtsanwärter nach sich ziehen und dadurch einer brasilianischen Führungsrolle vielmehr entgegenwirken. In jedem Fall kann Brasilien seine Beziehungen zur EU nun unabhängiger von seinen Mercosur-Partnern gestalten und sich gleichzeitig als Stellvertreter in den interregionalen Beziehungen zur EU profilieren.

Auch die EU hofft auf eine Signalwirkung der strategischen Partnerschaft mit Brasilien. Enge Beziehungen zu einer aufstrebenden Regionalmacht sollen dazu beitragen, dass die EU als internationaler Akteur ernst genommen wird. Außerdem können die Europäer demonstrieren, dass sie das lateinamerikanische „Spielfeld“ nicht den USA überlassen. Darüber hinaus möchte die EU Brasília mittels der strategischen Partnerschaft für ihre Interessen einbinden. Auf der regionalen Ebene stellt Brasilien gegenüber populistisch regierten Ländern in Lateinamerika einen idealen Partner für die EU dar. Hierbei hat die EU die brasilianische (Führungs-)Rolle in südamerikanischen Integrationsinitiativen und als Stabilitätsanker (Haiti) erkannt. So ist eine enge Anbindung Brasílias im europäischen Interesse. Für die EU als externen Akteur soll Brasilien demnach als der zentrale Ansprechpartner in und vor allem für Südamerika institutionalisiert werden. Der Rang des europäischen strategischen Partners soll Brasilien „von außen“ den Rücken stärken gegenüber populistischen Regierungen in Lateinamerika, wie Venezuela, und innerhalb lateinamerikanischer Regionalorganisationen, beispielsweise des Mercosur (vgl. Maihold 2007). Letztere verfolgen nämlich eine den EU-Interessen entgegenstehende Wirtschafts- und Integrationspolitik. Dabei hofft die EU unter anderem darauf, dass mit der Unterstützung Brasiliens die Verhandlungen EU-

Mercosur über ein Handelsabkommen vorangetrieben werden können. Mit der Annäherung an die südamerikanische Führungsmacht Brasilien sollen die europäischen Ziele im Rahmen der biregionalen Strategie leichter durchgesetzt werden und auf diese Weise soll gegen den relativierten Einfluss der EU in Lateinamerika (Nolte 2007) angegangen werden.

Auf der internationalen Ebene hat Europa bereits Erfahrungen damit gemacht, mit welcher Durchsetzungskraft Brasilien zusammen mit anderen Ländern des „Südens“ Interessenkoalitionen gegen die Positionen der Industrieländer (USA, EU), zum Beispiel im Rahmen der WTO-Verhandlungen (Stichwort Cancún 2003), schmieden konnte. Diese Erfahrungen haben auch verdeutlicht, dass im Hinblick auf internationale Regime und globale Strukturpolitik in Zukunft größere Interessenkoalitionen erforderlich sein werden, um die jeweiligen Positionen durchzusetzen. Europa wird versuchen, Brasilien mittels der strategischen Partnerschaft für die politischen Interessen Europas einzubinden, um Blockadekoalitionen auf internationaler Bühne zu vermeiden. Dabei bietet sich Brasilien als attraktiver Partner an, weil das Land eine diversifizierte Außenpolitik mit „Nord-Süd“- und „Süd-Süd“-Partnerschaften pflegt. Beispiele für seine vielfältigen „Süd-Süd“-Partnerschaften sind das IBSA-Dialogforum mit Indien und Südafrika oder seine engen Beziehungen zu China. Zwar strebt Brasilien grundsätzlich nach einer unabhängigen Rolle in einem multipolar geprägten internationalen System, verfolgt jedoch multilaterale Lösungen für globale Probleme und sucht hierfür eine gewisse Anbindung an etablierte Akteure wie die USA und Europa (Zille 2009: 59) in seinen „Nord-Süd“-Partnerschaften. Daher wird die EU sich darum bemühen, Brasilien als einen ihrer „strategischen Partner“ in ein System des „effektiven Multilateralismus“ (European Security Strategy 2003), ein auf Regeln gestütztes Ordnungsprinzip des internationalen Systems, im Sinne europäischer Interessen einzubinden. Die EU ist nämlich daran interessiert, die internationale Zusammenarbeit durch Regeln und Normen zu gestalten oder zu „verrechtlichen“, um auf diese Weise ihre Ziele besser verfolgen zu können. Angesichts der vielfältigen außenpolitischen Beziehungen Brasiliens ist die EU zudem bestrebt, auf das Land zurückzugreifen, um Brücken zu schlagen (*bridge-building*). Diese Brückenfunktion könnte nach europäischen Überlegungen dazu führen, dass sich eine größere Zahl von Ländern den gemeinsamen Positionen mit Brasilien anschließen. Die strategische Partnerschaft mit Brasilien soll also auch eine Stimmenfängerfunktion (*vote-pulling*) erfüllen, um möglichst breite Zustimmung auch über

die Grenzen Lateinamerikas hinweg zu erwirken. Die Brückenbildungs- und Stimmenfängerfunktionen sind zum Beispiel im Hinblick auf die weiteren WTO-Verhandlungen und das Post-Kyoto-Klimaregime von Bedeutung.

3. Mexiko – jüngster strategischer Partner der EU

Die Verabschiedung einer zweiten bilateralen strategischen Partnerschaft mit Mexiko als einem weiteren lateinamerikanischen Land bestätigt die Schwerpunktverschiebung in den Beziehungen EU-Lateinamerika. Im Anschluss an den EU-LAC-Gipfel in Lima im Mai 2008 und im Rahmen des EU-Mexiko *Joint Council* im selben Monat verkündeten Mexiko und die EU ihre Absicht, eine strategische Partnerschaft zu begründen. Mexiko wurde dabei von der EU als aufstrebendes Land in Lateinamerika ausgemacht, das darüber hinaus als Brücke zwischen Lateinamerika und Nordamerika fungieren könne. Im Juli 2008 hat die EU-Kommission zwar bereits das erste Dokument zur Ausgestaltung dieser Partnerschaft erarbeitet, das vom Rat der EU bestätigt wurde, ein Gemeinsamer Aktionsplan zur Umsetzung der strategischen Partnerschaft steht jedoch noch aus.

Bis 2008 waren die Beziehungen EU-Mexiko durch das im Jahre 2000 getroffene Globalabkommen (politischer Dialog, Freihandelsabkommen, Entwicklungszusammenarbeit) bestimmt. Dabei stellen die Handelsbeziehungen auch im Falle Mexikos die Grundlage der strategischen Partnerschaft dar. Mexiko ist nach Brasilien der zweitwichtigste EU-Handelspartner in Lateinamerika und nimmt im weltweiten Vergleich den 19. Platz ein. Dabei wickelt Mexiko 8,8 % (2007) seines Gesamthandels mit der EU ab, seinem zweitwichtigsten Handelspartner nach den USA. Auf der regionalen Ebene weist Mexiko im Vergleich zu Brasilien bislang ein geringeres ordnungspolitisches Engagement auf. Seine Außenpolitik war wie die des übrigen „erweiterten Nordamerika“ (Kanada, Zentralamerika und die Karibik) (Gratius 2009: 33) durch die Nähe zu den USA gekennzeichnet. Zusätzlich hat auch Venezuela seinen Einfluss im zentralamerikanischen und karibischen Raum ausgeweitet und das mexikanische Gewicht dadurch zurückgedrängt. Darüber hinaus blieb Mexiko im Hinblick auf die brasilianischen Integrationsinitiativen in Südamerika außen vor (Nolte 2007). Dennoch besteht ein europäisches Interesse an Mexikos Rolle auf regionaler Ebene. Darauf wurde bereits im Dokument der EU-Kommission zur *Stronger Partnership between the European Union and Latin America* (2005) verwiesen. Mexikos

Bedeutung wird vornehmlich in seiner „Brückenposition“ (vgl. Commission 2008: 3) zwischen Nord- und Lateinamerika gesehen, die auch eine außenpolitische Leitlinie Mexikos darstellt. Das Land gehört nämlich zu den lateinamerikanischen Befürwortern überregionalen Freihandels (vgl. Maihold 2009b: 202 f.), der wiederum im europäischen Interesse liegt. Des Weiteren soll Mexiko gegenüber Venezuela im zentralamerikanischen und karibischen Raum in seinen regionalen Ambitionen gestärkt werden. Jedoch nimmt Mexiko nicht an den gegenwärtig stagnierenden Verhandlungen zu einem Assoziationsabkommen mit Zentralamerika teil, sodass der mexikanische Einfluss in dieser Hinsicht begrenzt erscheint. Dennoch lässt sich in jüngerer Zeit ein neues Engagement des Landes bezüglich seiner lateinamerikanischen Nachbarn feststellen. Beispielsweise gab Mexiko im Juni 2008 dem „Mesoamerikanischen Integrations- und Entwicklungsprojekt“ (vormals Plan Puebla-Panamá), das darauf abzielt, die Infrastruktur zwischen Mexiko Süden, den zentralamerikanischen Staaten und Kolumbien zu verbessern, einen neuen Schub. Es soll durch Projekte im sozialen Wohnungsbau und Kooperation im Gesundheitswesen vorangetrieben werden. Hierzu stellt Mexiko unter anderem finanzielle Mittel bereit und bietet technische Fachkenntnisse an. Auch auf dem letzten EU-Mexiko *Joint Council* (Mai 2009) stellte Mexiko das Projekt als Kooperationsrahmen für regionale Integration in der mesoamerikanischen Region (Mexiko, Zentralamerika, Kolumbien) dar. Und schließlich nahm Mexiko – im Gegensatz zu Kolumbien und El Salvador, die ebenfalls Allianzpartner der USA sind – im Dezember 2008 am ersten (brasilianisch initiierten) Gipfeltreffen der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (*Cúpula da América Latina e do Caribe* - CALC) unter Ausschluss der USA und Europas teil.

Obwohl diese neuen Akzente mexikanischer Außenpolitik in der mesoamerikanischen Region und ein größeres Engagement Mexikos in seiner „lateinamerikanischen“ Nachbarschaft den europäischen Interessen entgegenkommen, stehen bei der strategischen Partnerschaft mit Mexiko internationale Interessen im Vordergrund. In den EU-Dokumenten zur strategischen Partnerschaft wird auf die mexikanische Brückenfunktion zwischen den Industrie- und Schwellenländern und vor allem auf seine immer einflussreichere Rolle als globaler Akteur in globalen Fragen verwiesen (vgl. Commission 2008: 2-4). Mexiko verfügt nicht nur über eine große Zahl an Freihandelsabkommen, sondern auch über vielfältige Einwirkungsmöglichkeiten in internationalen Gremien. Beispiele hierfür sind seine Mitgliedschaften in

der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), dem *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) *Forum*, den G20 und der erweiterten G8-Gruppe, der G5/O5. Zudem wurde Mexiko als Repräsentant der lateinamerikanischen Region für den Zeitraum 2009-2010 zu einem der nichtständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates gewählt – mit sehr großer Zustimmung seitens der UN-Generalversammlung (185 von 192 Stimmen bei sechs Enthaltungen sowie einer Stimme für Brasilien ohne ausgewiesene Kandidatur). Mexikos Kandidatur war von den lateinamerikanischen und karibischen Staaten im März 2008 (vor der Verabschiedung der strategischen Partnerschaft) offiziell befürwortet worden.

Die EU wird sich bemühen, Mexikos „multilaterale Grunddisposition“ (Maihold 2009a: 86) für ihre Interessen nutzbar zu machen. Insbesondere für die angestrebte europäische Führungsrolle bei der Klimapolitik wird es entscheidend sein, Mexiko (wie auch Brasilien) für europäische Positionen einzubinden. Trotz seiner sehr hohen und steigenden CO₂-Emissionen strebt Mexiko ehrgeizig eine wichtige Rolle in der Klimapolitik, was europäischen Interessen entgegenkommen kann (vgl. Ochs 2009: 223-226).

4. Zunehmende Dominanz der energie- und klimapolitischen Themen

Vergleicht man die Programme der Gipfeltreffen EU-LAC (Rio, Madrid, Guadalajara, Wien, Lima), zeigt sich, dass die Bedeutung „nachhaltiger Entwicklung“ (Umweltfragen, erneuerbare Energien, Biodiversität und Klimawandel) kontinuierlich zugenommen hat. Während dieser Themenbereich in Rio (1999), Madrid (2002) und Guadalajara (2004) nur einer unter vielen war, gehört er seit Wien (2006) zu den Prioritäten bei der Zusammenarbeit. Außerdem war dort entschieden worden, einen politischen Dialog zu Umweltfragen einzurichten. Aus diesem Mandat ging das erstmalige Treffen der EU-LAC-Umweltminister in Brüssel im März 2008 hervor. Auf dem letzten Gipfeltreffen EU-LAC in Lima (2008) zählte nachhaltige Entwicklung neben Armutsbekämpfung zu den zwei großen Themen. Die zunehmende Bedeutung lässt sich auch an den Agenden und Deklarationen der letzten Treffen der Rio-Gruppe in Santo Domingo (April 2007) und Prag (Mai 2009) ablesen. In Prag bildeten erneuerbare Energien und der Klimawandel neben dem Virus H1N1 sowie der Wirtschafts- und Finanzkrise einen Schwerpunkt und eine ausführliche gemeinsame Erklärung hierzu wurde verabschiedet. Außerdem besteht ein sektoraler Politikdialog EU-

Brasilien zu nachhaltiger Entwicklung und Klimawandel, der im April 2009 in Brasilien zur Vorbereitung auf die Kopenhagener Klimakonferenz umweltpolitische Themen diskutierte.

Diese Schwerpunktsetzung verdeutlicht, dass die EU die Agenden der Treffen entscheidend in ihrem Interesse beeinflussen kann: Die EU zielt nämlich auf eine (ökologisch und strategisch-politisch motivierte) Vorreiterrolle im Rahmen der Klima-, Umwelt- und Energiepolitik ab. Die ambitionierte Führungsrolle der EU wird offenkundig in den Post-Kyoto-Verhandlungen und den damit in Zusammenhang stehenden internationalen Regimen, wie der *International Convention on Biological Diversity* (CBD), oder bei der Förderung erneuerbarer Energien im Rahmen des bereits erwähnten europäischen Klima- und Energiepakets. Zudem lässt sich dies am gemeinsamen Arbeitsprogramm der französischen, tschechischen und schwedischen EU-Ratspräsidentschaften ablesen, die dem Themenkomplex Klima, Energie und Umwelt höchste Priorität einräumen (EU Council 2008). Die EU strebt danach, möglichst viele Länder für die europäischen Positionen in der Klima-, Umwelt- und Energiepolitik einzubinden.

Würde ein Schulterchluss mit Brasilien, Mexiko und den LAC-Staaten hinsichtlich der ambitionierten Ziele der europäischen Klimapolitik erfolgen, wäre es einfacher, die globale Klimaordnung europäischen Vorstellungen entsprechend zu gestalten. Des Weiteren könnten durch die mexikanischen und brasilianischen Brückenbau- und Stimmenfängerfunktionen klimapolitische Allianzen in der Region und über lateinamerikanische und karibische Grenzen hinweg ausgeweitet werden. Nicht zuletzt dadurch könnte die EU ihre klimapolitische Führungsrolle vor der Weltöffentlichkeit demonstrieren.

Es zeigt sich, dass die strategischen Partnerschaften mit Brasilien, Mexiko und den LAC-Staaten für die EU-Interessen beim Thema nachhaltige Entwicklung verknüpft werden können und sich gegenseitig zu ergänzen vermögen. Biregionale und bilaterale strategische Partnerschaften werden demnach von der europäischen Seite durchaus zielgerichtet eingesetzt und im Sinne ihrer umweltpolitischen Führungsrolle instrumentalisiert. Für die „globale Allianz gegen den Klimawandel“ ist nicht nur die Gesamtheit der LAC-Staaten als Allianzpartner entscheidend, die zudem über große Biodiversität (Artenvielfalt) verfügen. Gerade Brasilien und Mexiko als im globalen Vergleich große CO₂-Emittenten sowie Brasilien als Schutzmacht des Amazonasregenwaldes und großem Biokraftstoffproduzenten gilt es, auf die europäische Seite zu ziehen.

5. Fazit und Ausblick

Für Brasilien, Mexiko und die EU haben die strategischen Partnerschaften ihre vorerst wichtigste Funktion – ihre Signalwirkung – erfüllt: Brasilien und Mexiko sind die designierten Partner der EU in Lateinamerika und die EU kann sich als internationaler Akteur und Partner einflussreicher lateinamerikanischer Spieler profilieren. Dies genügt zunächst für die außenpolitische Machtprojektion, erfordert keine weitere Übernahme von „Kosten“ und bietet außenpolitische Flexibilität. Für Brasilien, Mexiko und die EU gilt jedoch gleichermaßen, dass keiner der „Partner“ über ein Machtinstrument verfügt, um Ergebnisse einzufordern. Obwohl die Dokumente einen anderen Eindruck vermitteln, ist eine strategische Partnerschaft außerdem nicht mit einer automatischen Norm- oder Interessenkonvergenz gleichzusetzen.

Die Wirkung Brasiliens und Mexikos als Brückenbauer und Stimmenfänger scheint letztlich begrenzt, da ihre Stellung auf regionaler wie internationaler Ebene nicht unangefochten bleibt. Ihre Funktion als Stellvertreter ist also nicht gesichert und daher sollten keine überzogenen Erwartungen an die regionale oder interregionale Führungsrolle beider Staaten geknüpft werden. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass durch die bilateralen strategischen Partnerschaften „falsche Signale“ an die übrigen LAC-Partner gesendet werden und dass die Ziele der biregionalen Strategie gerade dadurch gefährdet wären. Weiterhin bleibt unklar, ob die EU mit ihren zusätzlichen strategischen Partnern Brasilien und Mexiko ihrem Einflussverlust in Lateinamerika effektiv entgegenwirken kann.

In jedem Fall können interne Entwicklungen in Lateinamerika oder einzelnen Regionalinstitutionen nur begrenzt von der EU als einem externen Akteur beeinflusst werden. Dass Brasilien und Mexiko gegenüber den venezolanischen Konkurrenzbestrebungen gestärkt werden, davon kann zwar zu einem gewissen Grad für die internationale Ebene ausgegangen werden, dennoch werden sie eine allzu offensichtliche Annäherung an die EU vermeiden. Erstens widerspricht dies ihrem jeweiligen Streben nach einer unabhängigen außenpolitischen Position. Zweitens könnte eine allzu offensichtliche Stellvertreterfunktion für die EU in den Vorwurf münden, die Marionette externer Interessen zu sein, und so die regionale und internationale Machtbasis gefährden.

Darüber hinaus zeichnen sich brasilianische und mexikanische Exklusionsstrategien gegenüber der EU ab. Ein Stellvertreter für die Region kann nämlich auch zum Pfortner (*gatekeeper*) werden und damit den

„Ausschluss“ externer Akteure bewirken: Brasilien und Mexiko können sich als exklusives Sprachrohr „ihrer“ Region präsentieren und zur selben Zeit die EU von regionalen Prozessen ausschließen oder zumindest deren Einfluss einschränken oder lenken. So kommt ihnen eine gewisse Hoheit über den politischen Einfluss externer Akteure in der Region zu. Beispiele dafür, dass dieses Potenzial bereits genutzt wird, sind der unter brasilianischer Federführung erstmalig abgehaltene Gipfel der lateinamerikanischen und karibischen Staaten im Dezember 2008 oder die symbolträchtige Ankündigung Mexikos, im Rahmen seiner Pro-tempore-„Präsidentschaft“ der Rio-Gruppe auf dem Gipfeltreffen in Mexiko anlässlich des 200-jährigen Jubiläums der Unabhängigkeit von Spanien im Februar 2010 eine Allianz der LAC-Staaten zu begründen (vgl. Malamud 2009: 12 f.).

Abschließend kann festgehalten werden, dass weitere bilaterale strategische Partnerschaften in der Region aus Sicht der jetzigen Partner die Wirkung und Attraktivität derselben inflationär beeinträchtigen würden. Ebenso sollte die Konkurrenzsituation der Aspiranten auf die regionale Führungsrolle nicht unterschätzt werden. Eine gemeinsame Führungsrolle (*shared leadership*) Brasiliens und Mexikos in Lateinamerika wäre sicher im europäischen Interesse, kann jedoch von der EU nicht forciert werden. Externe Akteure können lediglich zur Führungsrolle ermutigen, diese aber nicht erzwingen. Strategische Rhetorik und die Zusammenarbeit in klimapolitischen Fragen bieten einen Ansatz für strategische Partnerschaften. Dennoch gehen der Sinn der strategischen Partnerschaften und der damit verbundene Anspruch über einzelne Anknüpfungspunkte hinaus. Es bleibt abzuwarten, wie die beteiligten Akteure die strategischen Partnerschaften weiter gestalten. Hierüber werden der nächste EU-Brasilien-Gipfel unter der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft und der sechste EU-LAC-Gipfel 2010 in Spanien weiteren Aufschluss liefern.

Literatur

- Commission of the European Communities (2008): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards an EU-Mexico Strategic Partnership, COM(2008)447 final, Brüssel.
- Council of the European Union (EU) (2008): The future French, Czech and Swedish Presidencies, Brüssel.
- Council of the European Union (EU) (2003): A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brüssel.

- Gratius, Susanne (2009): Lateinamerika: Fragmentierter Dialog, Bilateralisierung und Partnerschaft ohne Strategie, in: Bendiek, Annegret / Kramer, Heinz (Hg.): Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“, Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 29-43.
- Maihold, Günther (2009a): Mexiko: Ein Partner mit Potential zwischen Mittelmachtambitionen und Regionalmachtillusionen, in: Husar, Jörg et al. (Hg.): Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?, Baden-Baden, S. 83-98.
- Maihold, Günther (2009b): „Strategische Partnerschaft“ und schwacher Interregionalismus: Die Beziehungen zwischen Brasilien und der EU, in: Bendiek, Annegret / Kramer, Heinz (Hg.): Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“, Baden-Baden, S. 190-208.
- Maihold, Günther (2007): Brasiliens Aufstieg in die 1. Liga der EU-Außenbeziehungen. SWP-Aktuell 40. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Malamud, Carlos (2009): Four Latin American Summits and Brazil's Leadership, Working Paper, Nr. 3, Madrid: Real Instituto Elcano.
- Nolte, Detlef (2007): Die neue Verortung Lateinamerikas in der internationalen Politik, in: GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 8.
- Nolte, Detlef / Stolte, Christina (2007): Machtressource Bioenergie: Eine neue strategische Partnerschaft zwischen Brasilien und den USA, in: GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 3.
- Ochs, Alexander (2009): Auf der Suche nach neuen Verbündeten: Neue Führungsmächte als Partner deutscher Klimapolitik, in: Husar, Jörg et al. (Hg.): Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?, Baden-Baden, S.203-235.
- Zille, Claudia (2009): Brasilien: Eine Regionalmacht mit globalen Ansprüchen, in: Husar, Jörg et al. (Hg.): Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik? Baden-Baden, S. 49-67.

■ Die Autorin

Natalie M. Hess, M. A., ist Doktorandin im Fach Politikwissenschaft am GIGA und an der Universität Hamburg sowie zurzeit „visiting doctoral student“ am Department of Politics and International Relations der University of Oxford.

E-Mail: hess@giga-hamburg.de; Website: <http://staff.giga-hamburg.de/hess>.

■ GIGA Forschung zum Thema

Im Rahmen des *Regional Powers Network* (RPN) erforschen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des GIGA den Aufstieg regionaler Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und im Nahen Osten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Interessen, Ressourcen und Strategien von Regionalmächten. Das RPN wird im Rahmen des Paktes für Forschung und Innovation finanziert (2008-2010). Weitere Informationen unter: www.giga-hamburg.de/rpn.

■ GIGA Publikationen zum Thema

Brach, Juliane (2006): Ten Years after: Achievements and Challenges of the Euro-Mediterranean Economic and Financial Partnership, GIGA Working Paper, Nr. 36, Dezember.

Flemes, Daniel (2007): Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen, in: GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 6.

Jaffrelot, Christophe (2006): Indien und die EU: Die Scharade einer strategischen Partnerschaft, GIGA Focus Asien, Nr. 5.

Nolte, Detlef (2007): Die neue Verortung Lateinamerikas in der internationalen Politik, in: GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 8.

Nolte, Detlef / Stolte, Christina (2007): Machtressource Bioenergie: Eine neue strategische Partnerschaft zwischen Brasilien und den USA, in: GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 3.

Kappel, Robert (2008): Die Economic Partnership Agreements – kein Allheilmittel für Afrika, GIGA Focus Afrika, Nr. 6.

Loewen, Howard (2008): Democracy and Human Rights in the European-Asian Dialogue: A Clash of Cooperation Cultures?, GIGA Working Paper, Nr. 92, Dezember.

Zorob, Anja (2007): Europäische Nachbarschaftspolitik: Eine erste Bilanz, GIGA Focus Nahost, Nr. 1.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Joachim Betz; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler; Lektorat: Vera Rathje
Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg