

Lateinamerikapolitik

Udo Diedrichs

Das vergangene Jahr kann als eine Phase der neuen Weichenstellungen der EU-Lateinamerikapolitik angesehen werden. Diese haben sich weniger im erfolgreichen Abschluss biregionaler oder -lateralen Abkommen niedergeschlagen haben als in einer konzeptionellen und programmatischen Schärfung der EU-Politik, die angesichts der bisherigen Rhetorik als beachtlich angesehen werden muss. Deutlicher denn je ist Brasilien in den Blickpunkt des Interesses gerückt und aus dem Schatten des Mercosur herausgetreten. Die Beziehungen zum südamerikanischen Land werden in den kommenden Jahren zweifelsohne eine herausragende Bedeutung gewinnen, und dies nicht nur für den Kontext der EU-Lateinamerikapolitik.

Zudem konnten die Verhandlungen mit den zentralamerikanischen Staaten und mit der Andengemeinschaft über eine interregionale Assoziierung eröffnet werden, sodass zu erwarten ist, dass sich die Beziehungen zu diesen Staatengruppen in den kommenden Jahren erheblich intensivieren werden. Der Mercosur bleibt dagegen das Sorgenkind der EU, das derzeit keine dynamischen Impulse für einen Ausbau der bi-regionalen Kontakte entfalten kann.

Brasilien als strategischer Partner: die südamerikanische Alternative?

Im Mai 2007 hat die Kommission in ihrer Mitteilung über die Beziehungen der EU zu Brasilien zentrale Vorgaben für den weiteren Ausbau der bilateralen Kontakte definiert. Hierzu nutzte sie den Begriff der „strategischen Partnerschaft“, der im euro-lateinamerikanischen Kontext bislang allzu stark beansprucht und zudem auf die gesamte Region angewandt wurde. Nun wird exklusiv Brasilien damit belegt und offen als regionale Führungsmacht bezeichnet, deren Rolle zudem auch im globalen Maßstab in Rechnung zu stellen sei. Diese Diktion war seitens der EU in der Vergangenheit stets gemieden worden, zumal der brasilianische Führungsanspruch innerhalb Lateinamerikas nie unwidersprochen geblieben war.

Ein deutliches Signal nach außen vermittelte der erste Gipfel zwischen der EU und Brasilien, der am 4. Juli 2007 in Lissabon stattfand. Die portugiesische Präsidentschaft maß diesem Ereignis einen beachtlichen Stellenwert bei und wurde durch den Hohen Repräsentanten der GASP, den Kommissionspräsidenten, einzelne Kommissare und die Außenminister Brasiliens und Portugals begleitet. Beide Seiten führten damit den bereits unter deutscher Präsidentschaft etablierten bilateralen politischen Dialog fort und bekannten sich zum Prinzip eines ‚effektiven Multilateralismus‘, einer Stärkung und Reform der Vereinten Nationen sowie verstärkter Anstrengungen zum internationalen Klimaschutz. Im Bereich der sektorspezifischen Politikdialoge wurde eine Ausweitung auf Themengebiete wie Energie, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Bildung, Wissenschaft und Forschung vereinbart.¹ Bei den multilateralen Handelsvereinbarungen im Rahmen der WTO besitzt Brasilien als führendes Schwellenland ebenfalls eine zunehmende Relevanz, hat aber in der Vergangenheit kaum im Sinne europäischer Interessen agiert und sich bislang als schwieriger Unterhändler erwiesen.

¹ Siehe das Joint Statement, EU-Brazil Summit, Lisbon, 04.07.2007, 11531/07 (Presse 162).

Der neue Stellenwert Brasiliens ist vor dem Hintergrund der stagnierenden Verhandlungen mit dem Mercosur und dessen ungeklärter Gesamtlage von erheblicher Bedeutung, erhofft sich die Europäische Union doch künftig neue Spielräume. Brasilien als Hegemon des Mercosur, als lateinamerikanische Führungsmacht und als Faktor von globalem Anspruch, wenngleich auch nicht von erstrangigem Kaliber, wird für die EU insgesamt eine bedeutendere Rolle spielen. Damit ist zwar kein „Aufstieg in die erste Liga der EU-Außenbeziehungen“² verbunden, wohl aber eine beachtliche Aufwertung.

Die Krise des Mercosur: Auftrieb oder Abgesang?

Durch die Aufwertung Brasiliens werden aber auch klare Erwartungen geweckt, die das Land aus EU-Sicht zu erfüllen hat. Die aktuelle Krise des Mercosur und damit des Kernstücks der EU-Südamerikapolitik ist sowohl ökonomisch, wie politisch bedingt und stellte die EU vor erhebliche Probleme. So war der Anteil des Intra-Mercosur-Handels in den vergangenen Jahren bei allen Partnerstaaten drastisch gesunken: Im Falle Brasiliens hat sich der Prozentsatz zwischen 1997 und 2006 fast halbiert.³ Als Ursache waren nicht zuletzt die stark gestiegenen Weltmarktpreise für Soja, Saaten und mineralische Rohstoffe zu sehen. Ein weiteres Problem lag in der zunehmenden Marktabstottung durch die beteiligten Regierungen, die immer wieder zu Konflikten führten. So bestand die politische Überlebensstrategie des Peronisten Kirchner in Argentinien in einer deutlich protektionistischen Wirtschaftspolitik, die dem Schutz der einheimischen Industrie Vorrang vor der Marktöffnung einräumte. Vor den Wahlen im Oktober 2007, bei denen die Ehefrau des amtierenden Staatschefs als Kandidatin seiner Partei antritt, ist kaum mit einem radikalen Kurswechsel zu rechnen, zumal das hohe Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre den Präsidenten innenpolitisch gestärkt hat.

Der Status Venezuelas in der Grauzone von Beitritt und Vollmitgliedschaft im Mercosur ließ eine Konsolidierung des Regionalverbundes in weite Ferne rücken, zugleich dominierten Spannungen das Verhältnis der nationalen Regierungen zueinander. Brasilien hatte sich der Regierung Venezuelas bislang eher distanziert gegenüber gezeigt, zumal kritische Äußerungen des venezolanischen Präsidenten gegenüber dem brasilianischen Parlament zu einer Abkühlung der Beziehungen und in der Folge zu einer Verzögerung des Ratifizierungsprozesses für den Beitritt des Landes geführt hatten. Ähnliche Verstimmungen prägten den Umgang mit Paraguay. Auf der anderen Seite hatte die massive milliardenschwere Übernahme argentinischer Schuldentitel durch Venezuela dazu geführt, dass insbesondere die Regierung des Peronisten Kirchner in Buenos Aires für die Mitgliedschaft des Landes eintrat und Chávez soweit möglich den Rücken stärkte. Allerdings lösten Vorschläge Kirchners, Mexiko möge dem Mercosur beitreten, keinerlei Begeisterung in Caracas aus und unterstrichen nachhaltig die unübersichtliche politische Gemengelage innerhalb des einstigen Modellfalls lateinamerikanischer Integration.⁴

Die grundsätzlichen Ziele Chavez' für den Mercosur sorgten in Brüssel ohnehin für wenig Begeisterung. Seine auch von Kuba unterstützte Initiative Bolivariana para las Américas (ALBA) war als Gegenkonzept zur Free Trade Area of the Americas (FTAA) und damit zur US-amerikanischen Vision einer hemisphärischen Freihandelszone konzipiert, enthielt aber auch erhebliche Reibungspunkte mit der EU-Strategie subregionaler Freihandelsvereinbarungen. Für die EU ergab sich aus diesen Vorgängen ein weiterhin hoher

2 Maihold, Günther: Brasiliens Aufstieg in die erste Liga der EU-Außenbeziehungen, SWP-Aktuell, 40, Juli 2007.

3 „A Turning Point?“, *The Economist*, 07.07.2007.

4 Siehe „Chávez kauft Einfluss“, FAZ.NET, 06.08.2007.

und kaum kalkulierbarer Unsicherheitsfaktor, der durch die Fokussierung auf Brasilien reduziert werden sollte. Allerdings sollten die Möglichkeiten hier nicht überbewertet werden. Brasilien selbst ist für eine Vielzahl von Konflikt- und Problempunkten in den Freihandelsverhandlungen mit der EU verantwortlich gewesen und wird seine nationalen Interessen nicht schon deshalb umdefinieren, weil es durch die EU mit dem Etikett des Strategischen versehen wurde. Zum anderen wird abzuwarten sein, welche Wirkungen die neue EU-Strategie bei anderen Ländern der Region auslösen wird. So dürfte insbesondere Mexiko seine Rolle als Schlüsselfaktor der euro-lateinamerikanischen Beziehungen gefährdet sehen.

Mexiko: Ruhe nach dem Sturm oder Flaute?

Nach den Unruhen, die sich im Zuge des knappen Ausgangs der mexikanischen Präsidentschaftswahlen ergeben hatten, haben sich die Verhältnisse in dem mittelamerikanischen Land weitgehend normalisiert, sodass auch die Europäische Union in Sondierungen mit der neuen politischen Führung des Landes eintreten konnte. Zwar setzte der unterlegene Präsidentschaftskandidat López Obrador seine Widerstandskampagne fort, war aber zusehends außerstande, breite Massen für seine Proteste zu mobilisieren, zumal auch international sein Vorwurf des Wahlbetrugs keinen nachhaltigen Anklang fand.⁵

Der neue Präsident Calderón schien die Politik seines Vorgängers Fox in Grundzügen fortsetzen zu wollen, hierbei aber deutlicher auch auf außerregionale Partner zu setzen. Bezeichnend war hierfür die Tatsache, dass Calderón bereits im Juli 2007 der EU einen Besuch abstattete und dabei mit Vertretern der Kommission einen intensiven Meinungsaustausch pflegte. In der Bewertung des Landes durch den Kommissionspräsidenten kam dabei zum Ausdruck, dass Mexiko als aufstrebender und wertvoller Partner auch im multilateralen Kontext angesehen wird, damit aber nicht an den Rang Brasiliens heranreicht.⁶

Die wirtschaftlichen Beziehungen haben sich in den vergangenen Jahren durchaus positiv entwickelt, wenn auch nicht in allen Bereichen mit ähnlicher Dynamik. Das Freihandelsabkommen des Jahres 2000 wird insgesamt zwar durchaus positiv gesehen und hat allem Anschein nach den bilateralen Handel angeregt, allerdings keine dramatischen Veränderungen in der Rangfolge der EU-Außenhandelpartner bewirkt, wo sich im Jahre 2006 Brasilien (mit einem Außenhandelsanteil von 1,7% und Rang 12) deutlich vor Mexiko (bei 1,2% und Rang 22) positionierte.⁷ Die markante Abhängigkeit Mexikos von den USA, mit dem das Land 2006 gut 70% seines Außenhandels abwickelte – im Vergleich zu knapp 8% mit der EU – hat sich auch in den vergangenen Jahren nicht spürbar abgeschwächt.

Zentralamerika und die Andengemeinschaft: Weg zur interregionalen Assoziierung

In den Beziehungen der EU zu den Staaten Zentralamerikas und des Andenraums konnten im vergangenen Jahr wesentliche Fortschritte erzielt werden. Mit beiden Regionen wurde im Juni 2007 ein paralleler Prozess der Aushandlung von Assoziierungsabkommen eingeleitet, der auf einer Intensivierung des politischen Dialogs, einem Ausbau gemeinsamer Kooperationsfelder sowie auf einer Erleichterung und Förderung des wirtschaftlichen Austausches hinauslaufen soll.⁸ Obwohl als Kernelement die Schaffung einer Freihandelszone anvisiert wird, hat sich die Kommission in den bisherigen offiziellen Stellungnahmen nur sehr verhalten und ausweichend zu diesem Ziel bekannt.

5 „Boring On“, *The Economist*, 07.07.2007.

6 RAPID, 05/06/2007, IP/07/766.

7 Vgl. ebd.

Das angestrebte Assoziierungsabkommen bildete im vergangenen Jahr auch den überraschenden Themenschwerpunkt des San José Dialogs der EU mit den Staaten Zentralamerikas.⁹ In der San José-Erklärung des Treffens der EU-Troika mit den zentralamerikanischen Außenministern in Santo Domingo vom 19. April 2007 waren denn auch kaum neue politische Initiativen zu erkennen als vielmehr eine klare Fokussierung auf die ökonomische Dimension der Beziehungen, neben die sich diffuse Referenzen zu Fragen der Menschenrechte gesellten. Ergänzend zu den Verhandlungen mit der EU sollte der Aufbau einer Zollunion in der Isthmus-Region erfolgen, für die die ersten Schritte eine Form von Zollkooperationsvereinbarungen der beteiligten Staaten, der Schaffung eines Zollkodes, Fortschritte bei der Einrichtung eines Außenzolls sowie eines Abkommens über Investitionen und Dienstleistungshandel erzielt worden sind.

In der Andenregion gelang es, mit den nach dem Austritt Venezuelas verbliebenen Mitgliedern den biregionalen Vertiefungsprozess mit der EU aufrechtzuerhalten und den Zerfall der Gruppe zu verhindern. Damit hatte sich Bolivien, politisch ein enger Wegbegleiter des exzentrischen Obristen, für einen Verbleib in der CAN (Comunidad Andina de Naciones) entschieden, obwohl sich die Beziehungen zu den übrigen Regierungen alles andere als spannungsfrei gestalten.

Bilanz: Neuanfang mit Risikopotential

Die EU-Lateinamerikapolitik hat sich im vergangenen Jahr dazu durchgerungen, deutlichere Prioritäten und Hierarchisierungen hinsichtlich der einzelnen Partnerländer und Subregionen vorzunehmen, die zweifelsohne zu einer verbesserten Fokussierung führen können. Die Rolle Brasiliens als strategischer Partner in Lateinamerika ist hierbei zweifelsohne markant. Allerdings werden diese Aspirationen auf Akzeptanzprobleme anderer Länder treffen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht bereit sind, einen brasilianischen Führungsanspruch hinzunehmen. Dennoch bleibt es richtig, mit Brasilien als Schlüsselfaktor privilegierte Kontakte aufzubauen, nicht zuletzt um die stockenden Verhandlungen mit dem Mercosur in gang zu bringen und auch im globalen Maßstab der wachsenden Rolle der Schwellenländer gerecht zu werden. Ein Plan ‚B‘ im Sinne einer Alternative zum Mercosur, sollte dieser sich als nicht ausreichend handlungsfähig erweisen, um die interregionale Assoziierung mit der EU zu bewerkstelligen, ist in Brüssel bislang nicht verfolgt worden.¹⁰ Er könnte allerdings durchaus aktuell werden. Brasilien bleibt an der Spitze der Agenda der EU Lateinamerikapolitik.

Weiterführende Literatur

Maihold, Günther: Brasiliens Aufstieg in die erste Liga der EU-Außenbeziehungen, SWP-Aktuell, 40, Juli 2007.

Diedrichs, Udo/Oeter, Alice Anna: Das neue Europa und Lateinamerika: Zwischen Abkehr und Aufbruch, in: Lateinamerika Analysen 15 (3), Hamburg 2006, S. 137-148.

8 Die Verhandlungen mit Zentralamerika (Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua) wurden am 29. Juni 2007 eingeleitet; Panamá kann sich diesem Prozess anschließen, soweit es bereit ist, dem zentralamerikanischen System der Wirtschaftsintegration beizutreten; siehe RAPID, 29/06/2007, IP/07/981. Im Falle der Andengemeinschaft (CAN) wurden die Verhandlungen am 14. Juni 2007 anlässlich der Tagung der Staatspräsidenten der Organisation eröffnet; siehe RAPID, 14/06/2007, IP/07/834. Venezuela ist aus der CAN ausgetreten, sodass nunmehr mit Bolivien, Perú, Ecuador und Kolumbien verhandelt wird.

9 San José Ministerial Meeting between the European Union Troika and the Ministers of the Countries of Central America, Final Communiqué, Santo Domingo, 19. April 2007.

10 Diedrichs, Udo/Alice Anna Oeter: Das neue Europa und Lateinamerika: Zwischen Abkehr und Aufbruch, in: Lateinamerika Analysen 15 (3), Hamburg 2006, S. 137-148.