

Lateinamerikapolitik

UDO DIEDRICHS

Die Lateinamerikapolitik der Europäischen Union ist nach den ereignisreichen Höhepunkten des Jahres 1999 in eine Phase der pragmatischen Umsetzung der beschlossenen und beschworenen Absichtserklärungen eingetreten. Nicht ohne Erfolg konnten erste Ergebnisse vermeldet werden, zugleich blieben aber auch Gefahren eines zunehmenden Auseinanderdriftens der politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten auf dem Subkontinent sichtbar.

Nach dem Gipfel von Rio: neuer Aufbruch?

Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, Lateinamerikas und der Karibik vom 28. bis zum 29. Juni 1999 hat auf beiden Seiten des Atlantiks Hoffnungen auf eine Wiederbelebung der biregionalen Beziehungen geweckt, damit aber zugleich den Erwartungsdruck erhöht, dem sich die EU in der Formulierung und Gestaltung ihrer Lateinamerikapolitik ausgesetzt sieht. Der finnischen und der nachfolgenden portugiesischen Ratspräsidentschaft oblag es im Zusammenspiel mit der Kommission, den feierlichen Erklärungen konkrete Maßnahmen folgen zu lassen. So konnten im November 1999 erste Erfolgsmeldungen verkündet werden. Das Freihandelsabkommen mit Mexiko wurde unterzeichnet, zugleich erfolgte die offizielle Eröffnung der Verhandlungen mit dem Mercosur und Chile über eine angestrebte interregionale Assoziierung, deren Kernbestand ebenfalls eine weitgehende Liberalisierung des beiderseitigen Güter- und Dienstleistungsverkehrs darstellen soll.

Aber das europäisch-lateinamerikanische Verhältnis blieb nicht frei von Trübungen. Fast hatte es den Anschein, als seien die Problemfälle besorgniserregend angewachsen. Die unter zweifelhaften Bedingungen abgehaltenen Präsidentschaftswahlen in Peru, der weiterhin ungelöste innere Konfliktzustand in Kolumbien, die offene, also noch keineswegs absehbar demokratische Verfassungsentwicklung in Venezuela, Putschversuche in Ecuador sowie in Paraguay schienen geradezu überwunden geglaubte Traumata der Vergangenheit wieder heraufzubeschwören und wurden in Brüssel mit Sorge zur Kenntnis genommen. Auch in Kuba war aus Sicht der Union kein wesentlicher Fortschritt in Richtung auf eine Öffnung des Castro-Regimes festzustellen, so dass der Gemeinsame Standpunkt aus dem Jahre 1996 mehrfach bekräftigt wurde und die Forderung nach demokratischen Reformen weiter auf der Tagesordnung blieb.

Nicht ohne Grund wurde in der EU die Gefahr wahrgenommen, Lateinamerika könne sich in eine Teilregion mit – insbesondere ökonomisch – attraktiven Perspektiven sowie stabilen und weitgehend demokratischen inneren Verhältnissen auf der einen Seite und eine Gruppe labiler und demokratisch fragwürdiger Krisenherde auf der anderen Seite spalten. Allein um der Prosperität und der Stabilität der Gesamtregion willen wäre dies für die EU eine alles andere als wünschenswerte Perspektive.

Für die Union steht nicht zuletzt ihr eigenes ambitioniertes, wenngleich bisweilen überzogen anmutendes Konzept einer „strategischen Partnerschaft“ mit Lateinamerika auf dem Spiel. Anhand der beobachteten Entwicklungen bestätigte sich die Erwartung, dass jener schillernde Begriff sich in der Tat – wenn überhaupt – eher selektiv auf subregionaler oder bilateraler Ebene umsetzen lässt denn in Bezug auf den gesamten Subkontinent mit seinen vielfältigen und reichhaltigen Diversitäten und Asymmetrien.

Der Mercosur und Chile: Startschuss für eine interregionale Assoziierung

Am 24. November trat der Kooperationsrat EU-Mercosur zusammen, um die offizielle Eröffnung der Verhandlungen über eine interregionale Assoziierung zu beschließen und Vorkehrungen bezüglich der Struktur, Methode und des Zeitplans der Gespräche zu definieren.¹

Neben diesen Aktivitäten meldeten sich auch die zivilgesellschaftlichen Vertreter zu Wort. Im November 1999 traf sich erneut das Mercosur European Union Business Forum (MEBF), in dem sich Unternehmer aus der Europäischen Union und aus dem Mercosur zusammenfinden, um Vorschläge und Empfehlungen an die politischen Akteure zu Gunsten einer Liberalisierung des Handels zwischen beiden Organisationen zu verabschieden.²

Das Ministertreffen zwischen der EU, dem Mercosur und Chile im Rahmen des politischen Dialogs am 23. Februar 2000 in Vilamoura stand ganz im Zeichen der kürzlich begonnenen Verhandlungen über eine interregionale Assoziierung. Von besonderem Interesse war ein Vorschlag des Mercosur, der bereits konkrete Maßnahmen und Schritte in Angriff nahm und eine Erklärung sowie ein Aktionsprogramm für die politische Zusammenarbeit beinhaltete.³ Darin wurden Kernbereiche der interregionalen Kooperation wie Fragen des Friedens und der Sicherheit, Konfliktverhütung, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie die Förderung und der Schutz von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit identifiziert.

Bei der konkreten Frage nach der künftigen Gestaltung des politischen Dialogs waren sich beide Seiten einig, dass eine engere Koordinierung der Kontakte zwischen der EU und dem Forum für Konsultation und politische Koordination des Mercosur im Rahmen der Vereinten Nationen notwendig sei. Hierzu wurden Arbeitstreffen zwischen den UN-Vertretern vor der nächsten Sitzung der Vollversammlung angesetzt, um eine Annäherung der jeweiligen Positionen zu bewerkstelligen.⁴

Konfliktpotenzial barg in wirtschaftlicher Hinsicht weiterhin der Agrarbereich, wo der Mercosur auf baldige Vereinbarungen über eine Liberalisierung drängte. Den Verweis auf die Tatsache, dass die Kommission laut Mandat des Rates erst ab dem 1. Juli 2001 über Zollfragen verhandeln könne, konterten die Mercosur-Länder mit der Feststellung, dass es sich hierbei um eine EU-interne Regelung handle, die für sie nicht bindend sei. Offen drohte der uruguayische Außenminister mit einer Hinwendung zu den USA, die wiederum bemüht waren, eine gemeinsame Front gegen die europäische Agrarpolitik zu formieren.⁵ Trotz dieser Gebärden verhielten sich beide Seiten zwar letztlich konstruktiv und waren um einen reibungslosen Verhandlungsbeginn bemüht, doch signalisierten die zeitweiligen Verstimmungen und Missklänge einige grundlegende Dissenzpunkte.

Einen weiteren Schwerpunkt des Ministertreffens bildete die anvisierte Jahrtausendrunde der Welthandelsorganisation (WTO), welche im November 1999 in Seattle zunächst gescheitert war. Es wurde die Notwendigkeit betont, die Dynamik der Gespräche aufrechtzuerhalten und einen erfolgreichen Abschluss zu sichern. Zugleich sollte die Integration der Entwicklungsländer in den multilateralen Handelskontext verbessert werden. Für die EU und den Mercosur stellt ein zügiger und ergebnisorientierter Verlauf der WTO-Runde eine wichtige Bedingung für die parallel laufenden Verhandlungen über eine interregionale Assoziierung dar, da beschlossen worden war, erst nach dem Abschluss der Welthandelsrunde ein Abkommen zu unterzeichnen.

Diesem Zweck diene auch der Besuch des für Außenhandel zuständigen Kommissionsmitglieds Pascal Lamy nach Brasilien im März 2000. Dabei betonte er die Rolle des südamerikanischen Landes als Partner der EU sowie als wichtiger Faktor im multilateralen Kontext, wo eine Stärkung der Rolle von Entwicklungsländern ohnehin auf der Tagesordnung stand. Es wurde zudem der Versuch deutlich, eine Frontstellung Brasiliens (und damit potenziell auch des Mercosur) mit den Vereinigten Staaten gegen die EU zu verhindern. Zwar blieben die abweichenden Positionen im Agrarbereich bestehen, doch signalisierte Lamy Bewegungsfähigkeit sowie weitere Annäherungen in der Frage von Antidumping-Maßnahmen sowie von Umwelt- und Sozialstandards im WTO-Kontext.⁶ Insgesamt wurde ein hoher Wert auf die Kompatibilität der interregionalen und der multilateralen Verhandlungen gelegt. Bereits gut eine Woche vor der Seattle-Konferenz hatte sich der EG-Kommissar mit den Vertretern der Mercosur-Länder und Chiles getroffen, um gemeinsame Positionen abzuklären.⁷

Anlässlich des Treffens von Vilamoura wurde zudem eine Delegation des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EG sowie des Foro Consultivo Económico y Social (FCES) des Mercosur von den Außenministern Portugals und Argentiniens empfangen; sie verwies dabei auf die mittlerweile enge Kooperation beider Institutionen, äußerte die Forderung nach der Schaffung eines Gemeinsamen Beratenden Ausschusses der zivilgesellschaftlichen Akteure und legte den Ministern hierzu eine gemeinsame Resolution vor.⁸

Die EU und Mexiko: Partnerschaft mit neuer Dynamik

Die Beziehungen der EU zu Mexiko haben in der zweiten Jahreshälfte 1999 und im ersten Halbjahr 2000 ohne Zweifel eine beachtliche Vertiefung erfahren und stellen die Kontakte mit den anderen Staaten oder Gruppen des Subkontinents bislang in den Schatten. Zu dem Zeitpunkt, als mit dem Mercosur und Chile der offizielle Beginn der Verhandlungen über eine Assoziierung erklärt wurde, konnte mit dem mittelamerikanischen Staat auf der Grundlage eines Interimsabkommens bereits eine Freihandelsregelung unterzeichnet werden.⁹ Noch ausstehend bleibt die Inkraft-Setzung des ebenfalls abgeschlossenen Abkommens über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit, welches als umfassender Rahmen für die künftigen Beziehungen dient.

Die ersten positiven Auswirkungen des Abkommens mit Mexiko wurden bereits sichtbar und verhalfen europäischen Unternehmen zu verbesserten Zugangsmöglichkeiten auf den mexikanischen Markt. Nach den dramatischen Einbrüchen insbesondere bei den Exporten im Gefolge der Peso-Krise 1994/95 scheint die EU nun wieder Boden gutzumachen und ihre Rolle zu festigen.

In der Erklärung von Lissabon über die neue Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Mexiko vom Juni 2000 würdigten beide Seiten das Fundament ihrer Kooperation.¹⁰ Es wurde feierlich die Absicht bekundet, den politischen Dialog zu stärken, eine Freihandelszone zu errichten und die Bereiche der Zusammenarbeit zu vertiefen. Damit waren die drei Felder angesprochen, welche traditionell für die EU in ihren Kontakten zu lateinamerikanischen Ländern, aber auch insgesamt zu Drittstaaten, eine wesentliche Rolle spielen.

Nach dem jüngsten Wahlsieg des Oppositionskandidaten Vicente Fox, welcher eine über siebzigjährige Einparteienregierung in Mexiko beendete, kann durchaus auch von positiven Wirkungen auf das Verhältnis zur EU ausgegangen werden. Zum Einen wurde die demokratische Glaubwürdigkeit des Landes unter Beweis gestellt, zugleich kam auch innerhalb der neuen Regierung die Betrachtung der Europäischen Union als attraktiver Partner und als Gegengewicht zur dominanten Position der USA innerhalb der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) zum Ausdruck. Die EU ermutigte Mexiko während der jüngsten Ministertagung im Rahmen des politischen Dialogs ausdrücklich zu einer Vorreiterrolle für die Stabilität in der Region.¹¹

Zentralamerika und die Andengemeinschaft: Partner im Schatten?

Die Kontakte der Europäischen Union mit den mittelamerikanischen und andinen Staaten standen deutlich im Schatten der ökonomisch bedeutenden Partnerländer Lateinamerikas; zwar fand im Februar 2000 das bereits 16. Ministertreffen im Rahmen des San José-Dialogs statt, doch blieben innovative oder belebende Impulse weitgehend aus. Nicht ohne Grund betonten beide Seiten gleich zu Beginn ihrer Abschlusserklärung – die im Wesentlichen ähnliche Züge wie ihre zahlreichen Vorgängerdokumente aufwies – die hohe Bedeutung, welche sie diesem Dialog weiterhin beizumessen gedachten.¹²

Die Entwicklung des inneren Befriedungs- und Demokratisierungsprozesses auf dem Isthmus stellt traditionell eine wesentliche Komponente der Beratungen dar. Daneben vergaßen die zentralamerikanischen Länder nicht, auf die erhebliche Bedeutung der EG-Präferenzregelungen für ihre Volkswirtschaften hinzuweisen und im Übrigen die Möglichkeit einer regionalen Kumulierung bei den Ursprungsregeln (dies auch für die Andengemeinschaft) zu fordern.

Gewürdigt wurden die Anstrengungen zum Wiederaufbau Zentralamerikas nach den Zerstörungen des Hurricane Mitch sowie die Bemühungen um die Bekämpfung des Drogenhandels. Auch die Aktivitäten zu einer Verstärkung regionaler Integration in Zentralamerika in Richtung der Schaffung einer Zollunion fanden die Unterstützung der EU-Seite.

Seit dem Abschluss und der bislang erfolgreichen Umsetzung der Abkommen mit Mexiko kommt dem Isthmus aus Sicht der EU deutlich die Rolle eines stabilen Umfeldes zu; das wirtschaftliche Potenzial der einzelnen Länder ist zu begrenzt, um als attraktive Partner der Union auftreten zu können, wohl aber würde durch regionale Integrationsbemühungen und eine Anbindung an Mexiko eine durchaus stabile Subregion entstehen, welche für die EU von Interesse wäre.

Ähnlich gelagert ist derzeit die Position der Andengemeinschaft, die im Gravitationsfeld des Mercosur steht. Hier wäre durchaus ein wirtschaftlich beachtliches Betätigungsfeld für die Europäische Union zu sehen. Allerdings ist die innenpolitische Situation in Peru, Ekuador, Venezuela und Kolumbien alles andere als zufriedenstellend. So überrascht es nicht, dass die gemeinsame Ministererklärung zwischen der Europäischen Union und der Andengemeinschaft insgesamt eher dürftig ausfiel und mehr Absichtserklärungen als Erfolgsmeldungen aufwies.¹³ Unterstützung wurde etwa für die wirtschaftliche Erholung Ekuadors sowie den weiterhin andauernden Befriedungsprozess in Kolumbien zum Ausdruck gebracht.

Die Kommission und das Generalsekretariat der Andengemeinschaft wurden beauftragt, eine Studie über die gegenwärtigen und künftigen Aussichten der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zu erarbeiten. Letztlich konnte eine deutliche Ratlosigkeit bezüglich des gegenwärtigen Gestaltungspotenzials der biregionalen Beziehungen nicht verdeckt werden. Eine Anfrage der Andenländer nach Aushandlung eines Abkommens über eine interregionale Assoziierung nach dem Muster des Mercosur wurde seitens der EU bislang negativ beschieden.¹⁴

Strategische Partnerschaft: Grenzen eines Konzepts

Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EU und Lateinamerikas und der Karibik vom Juni 1999 hatte die Einsetzung einer Gruppe hoher Beamter beschlossen, welche insbesondere die Umsetzung der Aktionsprioritäten begleiten und unterstützen sollte. Dieses Gremium traf im finnischen Tuusula im November 1999 zum ersten Mal zusammen, um eine erste Agenda zu erstellen und elf vorrangige Arbeitsbereiche – gleichsam die Prioritäten unter den Prioritäten – zu identifizieren, und wurde Ende Februar in Vilamoura nochmals tätig, um das weitere Vorgehen zu beraten.¹⁵

Auf dem Treffen der EU mit der Rio-Gruppe Februar 2000 in Vilamoura bekräftigten beide Seiten ihre Absicht, die Dynamik und die Impulse, welche von dem europäisch-lateinamerikanisch-karibischen Gipfel 1999 ausgegangen waren, zu nutzen.¹⁶ Zugleich wurde der Beitritt von Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und der Dominikanischen Republik zur Rio-Gruppe begrüßt. Insgesamt stärkt dieser Schritt den Dialog mit der EU, da nun fast ausnahmslos alle lateinamerikanischen Staaten eingebunden sind und damit eine umfassende regionale Dimension der Ministertreffen ermöglichen. Der Inhalt der Abschluss-erklärung allerdings hielt sich in den gewohnten Bahnen und betonte die üblichen Gemeinsamkeiten.

Für die EU gilt es insgesamt zu hinterfragen, ob sich der Begriff einer strategischen Partnerschaft als praktikabler und Erfolg versprechender Ansatz ihrer Lateinamerikapolitik eignet.¹⁷ Sie befindet sich dabei nicht ganz unverschuldet in einem Dilemma. Auf den gesamten Subkontinent bezogen bleibt das Konzept weitgehend diffus und schwer fassbar. Wenn man es aber auf einige bedeutende Partner wie Mexiko und den Mercosur (insbesondere Brasilien) anwendet, dann sind durchaus vielversprechende Perspektiven eröffnet; hierzu muss sich aber die EU zu Konzessionen bereit erklären, welche insbesondere im Agrarbereich zu suchen sind. Wenn eine strategische Partnerschaft Sinn machen soll, dann muss innerhalb der Vereinten Nationen und der WTO mehr zu spüren sein als die bisher wenig prominenten Aktivitäten. Zumindestens muss der EU daran gelegen sein, eine gemeinsame Frontstellung lateinamerikanischer Länder mit den USA in wesentlichen Fragen zu verhindern.

Anmerkungen

- 1 RAPID: Conseil/99/371, Brussels, 24.11.99 13290/99 (Presse 371).
- 2 RAPID: IP/99/864, Brussels, 22.11.99.
- 3 RAPID; Conseil/00/45, Vilamoura, 23.02.00 6446/00 (Presse 45).
- 4 Agence Europe, 26.02.2000.
- 5 Agence Europe, 25.02.2000.
- 6 Agence Europe, 24.03.2000.
- 7 Agence Europe, 18.11.1999.
- 8 RAPID: CES/00/15, Brussels, 25.02.00.
- 9 Agence Europe, 24.03.2000.
- 10 Lisbon Declaration on the New Partnership between the European Union and Mexico, in: RAPID: Conseil/00/82, Lisbon, 23.03.00, 7101/00 (Presse 82).
- 11 Agence Europe, 19.02.2000.
- 12 XVIth Ministerial Conference of the San José Dialogue, Text in: RAPID, Conseil/00/38, Vilamoura, 22.02.00 6114/00 (Presse 38).
- 13 Ministerial Meeting between the European Union and the Andean Community, in: RAPID: Conseil /00/46, Vilamoura, 24.02.00, 20006447/00 (Presse 46).
- 14 Agence Europe, 01.12.1999.
- 15 Agence Europe, 19.02.2000.
- 16 Vilamoura Declaration of the IXth Institutional Ministerial Meeting between the European Union and the Rio Group, Vilamoura, 24.02.00, in: RAPID: Conseil 00/48, Vilamoura, 24.02.00, 20006449/00 (Presse 48).
- 17 Siehe hierzu Udo Diedrichs, Die Europäische Union und Lateinamerika: Strategische Partner?, in: GASP Forum, Nr. 3, 1999, S. 5-7.