

Lateinamerikapolitik

UDO DIEDRICHS

Im Zeichen einer zunehmenden Ernüchterung standen im vergangenen Jahr die Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und Lateinamerika. Deutlich blieben die Folgewirkungen des euro-lateinamerikanischen Gipfels von Rio 1999 hinter den hohen Erwartungen zurück. Lateinamerika schien innerhalb der außenpolitischen Präferenzordnung der EU stärker in den Hintergrund gedrängt worden zu sein. Sichtbar wurde aber zugleich eine hohe Abhängigkeit der EU-Lateinamerikapolitik von externen Faktoren, und zwar insbesondere vom Agieren der USA sowie den Aktivitäten im Rahmen der WTO. Diese Faktoren könnten zu neuen dynamischen Entwicklungen in den biregionalen Beziehungen führen.

Initiativen und Kontroversen um die Lateinamerikapolitik der EU

Ein zentrales Aufgabenfeld der EU-Lateinamerikapolitik lag weiterhin in der Umsetzung der Erklärung und der Aktionsprioritäten des euro-lateinamerikanischen Gipfels in Rio vom Juni 1999. Hierzu hatte die neu eingerichtete Gruppe Hoher Beamter bereits im November 1999 elf Kernprioritäten definiert. Die Kommission legte im Oktober 2000 eine Mitteilung vor, in der sie die aus ihrer Sicht notwendigen Maßnahmen beschrieb. Darin stellte sie neben allgemeinen Grundsätzen drei kurzfristige Schwerpunkte dar, denen eine herausgehobene Bedeutung beigemessen wurde: die Förderung der Menschenrechte, die Einrichtung eines Bündnisses für die Informationsgesellschaft sowie die Lancierung einer „Sozialen Initiative“.¹ Bis zum nächsten Gipfeltreffen 2002 beabsichtigt die Kommission, hierzu konkrete Aktivitäten vorzuschlagen sowie in der Gestaltung der Beziehungen im bilateralen und subregionalen Rahmen auf diese Punkte Rücksicht zu nehmen.

Zwischenzeitlich hatten sich allerdings Missstimmungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und der Kommission ergeben, die in einem spanischen Memorandum vom Juli 2000 gipfelten, welches eine Verschlechterung der Zusammenarbeit zwischen beiden Regionen und ein zunehmendes Desinteresse der EU an Lateinamerika konstatierte.² Der für Außenbeziehungen zuständige Kommissar Christopher Patten wies diesen Vorwurf zurück und war in der Folge bemüht, das Engagement für den Subkontinent – etwa durch Reisen in die Region – deutlicher sichtbar zu machen.³ Das Auftreten der Madrider Regierung ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass Spanien im Jahre 2002 den nächsten euro-lateinamerikanischen Gipfel ausrichten wird und mittlerweile eine ausgeprägte Sorge um den Erfolg dieses Ereignisses entwickelt.

Die Dialogfamilie kommt in die Jahre

Die 2001 abgehaltenen Dialoge der EU mit lateinamerikanischen Staaten und Staatengruppen verliefen in den geübten Formen und bekannten Bahnen. Das zehnte institutionalisierte Ministertreffen zwischen der EU und der Rio Gruppe im März 2001 in Santiago de Chile behandelte insbesondere zwei Themenblöcke: zum einen Fragen der New Economy, der Informationstechnologien und der Beschäftigung, sowie zum anderen den Themenkomplex Demokratie, Gutes Regieren und Armutsbekämpfung (EU-Rio Gruppe 2001). Zweifelsohne waren damit bedeutende Aspekte im Zuge der Globalisierung angesprochen. Die Absichtserklärungen lassen aber keine profilierten und originären europäischen Interessen an dem Subkontinent sichtbar werden, zumindest illustrieren sie den strategischen Charakter der Partnerschaft nicht überzeugend. Christopher Patten erklärte zudem anlässlich des Ministertreffens mit der Rio Gruppe, dass derzeit in den Beziehungen zu Lateinamerika nicht mit völlig neuen Initiativen zu rechnen sei, sondern die Fortführung seit 1999 eingeleiteten Maßnahmenbündel anstehe. Eine nüchterne und weniger rhetorisch aufgeladene Lateinamerikapolitik zeichnet sich deutlich ab.

Die entscheidenden Entwicklungen ergaben sich wie auch in den vergangenen Jahren auf der bilateralen und subregionalen Ebene. Mit Mexiko konnte auf der Grundlage des Globalabkommens der politische Dialog im Rahmen des Gemischten Rates aufgenommen werden, dessen erste Sitzung im Februar 2001 erfolgte (EU-Mexiko 2001). Beide Seiten bekräftigten ihre Bereitschaft zur vertieften Partnerschaft und Weiterentwicklung der Beziehungen und betonten die Bedeutung multilateraler Liberalisierungen im Rahmen der WTO für den Welthandel. Nach dem ersten Amtsjahr des neuen Präsidenten Vicente Fox scheint sich das Land allerdings noch enger an die USA anzulehnen.

Mit dem Mercosur bildeten die Verhandlungen über die interregionale Assoziation inklusive einer Liberalisierung des Handels das zentrale Ereignis; im November 2000 reiste Kommissar Patten in die Region, um sein persönliches Engagement zu unterstreichen und zugleich neue Impulse für den Verhandlungsprozess freizusetzen. Die heiklen Fragen der Liberalisierung des Handels standen ab dem Juli 2001 an, voraussichtlich in Verbindung mit einem höheren Konfliktpotenzial.

Der für Währungsfragen zuständige Kommissar Pedro Solbes Mira traf im Oktober 2000 mit den Finanzministern und Zentralbankgouverneuren des Mercosur, Chiles und Boliviens zusammen, um über die Erfahrungen in der makroökonomischen Koordinierung innerhalb der EU und ihre Verwertbarkeit für den Mercosur zu diskutieren. Zudem wurde seitens der Kommission der Vorschlag eines makroökonomischen Dialogs zwischen der EU und dem Mercosur lanciert.⁴

Ein wesentliches Hindernis für reibungslose Gespräche mit der EU ist allerdings in der krisenhaften Entwicklung des Mercosur selbst zu sehen; Spannungen zwischen Argentinien und Brasilien um die Zollpolitik prägen derzeit die Lage.⁵ Eine Fortentwicklung des südamerikanischen Integrationsprozesses ist aber für die EU unverzichtbar, da nur mit dem Mercosur insgesamt, nicht aber mit einzelnen Mitgliedstaaten, verhandelt wird.⁶

Zudem hat sich für Chile die Möglichkeit eröffnet, durch Verhandlungen mit den USA in eine Liberalisierung des Handels einzutreten, was auch für die EU wiederum als Signal zu werten ist, die Gespräche mit dem südamerikanischen Land zügig weiterzuführen und womöglich notfalls sogar ohne den Mercosur abzuschließen.

Der politische Dialog mit der Andengemeinschaft blieb durch die ungeklärte politische Situation in einigen Ländern überlagert. Während mit dem Sieg des Oppositionspolitikers Alejandro Toledo bei den peruanischen Präsidentschaftswahlen die autoritäre Ära Fujimori beendet wurde, bot die Lage in Venezuela der EU weiterhin Anlass zur Sorge; der Kurs des Präsidenten Chaves nimmt zunehmend autoritäre Züge an. Profiliert engagiert sich die EU mittlerweile im Friedensprozess in Kolumbien zwischen der Regierung und der Guerilla, etwa innerhalb der Gruppe „Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien“, aber auch durch eigene Programme und Hilfsmittel.⁷ Der Forderung der Andenländer nach einem Abkommen mit der EU nach dem Muster des Mercosur wird weiterhin seitens der Union mit erheblicher Zurückhaltung begegnet.

Einen Diskussionsfall innerhalb der EU bildete die Einbindung Kubas in die AKP-Gruppe. Diese hatte durch das Abkommen von Cotonou eine neue rechtliche Grundlage für ihre Beziehungen zur EU erhalten. Eine Unterzeichnung seitens der Regierung in Havanna hätte allerdings die Problematik der Erfüllung demokratischer Normen und Standards verschärft hervorgerufen; die karibische Inselrepublik trat schließlich der AKP-Gruppe bei, ohne zugleich das Abkommen von Cotonou zu unterzeichnen, was die konkrete rechtliche und finanzielle Ausgestaltung der Beziehungen zur EU in der Schwebe hält.

Neue Dynamik aus dem Hintergrund: FTAA und WTO

Interessanterweise war ein Ereignis von höchstem Interesse für die EU, welches sie unmittelbar gar nicht betraf: der gesamtamerikanische Gipfel von Quebec vom April 2001 und der Beschluss, die Free Trade Area of the Americas (FTAA) bis zum Jahr 2005 zu verwirklichen. Eine zentrale Rolle kam hierbei der neuen US-Administration zu, die klare Signale in Richtung Freihandel setzte und damit die EU unter Druck setzte, selbst durch ein substanzielles Engagement den Anschluss an die Märkte auf dem Subkontinent nicht zu verlieren.⁸ Das Verhältnis zu den USA kann als einer der externen Motoren der EU-Lateinamerikapolitik betrachtet werden.

Die Einigung zwischen der Kommission und dem US-Handelsbeauftragten über die Einfuhrregelung für Bananen im April 2001 beendete zum zweiten einen jahrelangen Disput, der das Verhältnis der Union zu einigen Ländern des Subkontinents erheblich belastet hatte.⁹

Schließlich ist die dritte, für die Lateinamerikapolitik der EU bedeutsame Arena zu nennen: die im Herbst 2001 anstehende WTO-Ministerkonferenz in Doha. Zum einen wird zu beobachten sein, wie sich die Länder Lateinamerikas in der Jahrtausendrunde gegenüber der EU positionieren; innerhalb der Cairns-Gruppe agrar-exportierender Staaten sind sie stark vertreten. Hier sind deutliche Angriffe auf die EU-Landwirtschaftspolitik zu erwarten, die zu Spannungen und Konflikten führen

können.¹⁰ Des weiteren wird von dem Verlauf der WTO-Runde auch die Dynamik der EU-Verhandlungen mit dem Mercosur und mit Chile abhängen, da in dem Mandat der Kommission von Seiten des Rates festgelegt war, die Gespräche erst nach Abschluss der multilateralen Handelsverhandlungen zu beenden.

Nüchterne Bilanz der Lateinamerikapolitik

Die Probleme, vor denen die EU in ihrer Lateinamerikapolitik steht, sind nicht neu, und sie sind auch nicht völlig selbstverschuldet. Wesentliche Konstellationen, denen sich die Union gegenüber sieht, haben sich in den vergangenen Jahren eher ungünstig entwickelt. Zwar ist durch externe Faktoren, die sich in den Schlagworten FTAA und WTO verdichten, das Interesse an Lateinamerika aufrechterhalten worden. Zugleich stellt sich die Lage auf dem Subkontinent allerdings schwierig dar. Die Krise im Integrationsprozess des Mercosur, die letztlich seit der internationalen Finanzkrise 1998 unter variierenden Vorzeichen andauert, stellt ebenso eine Belastung dar wie die politisch instabile Lage in den Andenstaaten. Mexiko, mit dem zwar weitgehende Vereinbarungen in Kraft traten, ist weiterhin im ökonomischen Gravitationszentrum der USA angesiedelt. Zugleich zeigt sich die EU – nicht zuletzt aufgrund konkurrierender internationaler Agenden – noch nicht ausreichend entschlossen, auf diese Entwicklungen durch eine dynamische und flexible Politik zu reagieren, die etwa durch höhere Bereitschaft zu Marktöffnungen und finanzielle Unterstützung eine Antwort zu geben vermag.

Anmerkungen

- 1 RAPID: IP/00/1251: EU-Lateinamerika: Kommission stellt prioritäre Folgemaßnahmen zur Gipfelkonferenz in Rio vor, Brüssel, 31. Oktober 2000.
- 2 Agence Europe, Tägliches Bulletin Europe, Brüssel, 12.07.2000.
- 3 Agence Europe, 18.07.2000.
- 4 RAPID: BIO/00/205: meeting of Commissioner Solbes with the Finance Ministers and Central Bank Governors of Mercosur, Chile and Bolivia, Brussels, 25 October 2000.
- 5 Süddeutsche Zeitung, 25.06.2001.
- 6 Financial Times, 10.07.2001.
- 7 RAPID: IP/00/717: Support Group for the Peace Process in Colombia, Brussels, 5 July 2000.
- 8 AFP, EU Business, 11.07.2001.
- 9 Financial Times, 2. Juli 2001.
- 10 Süddeutsche Zeitung, 11.06.2001.

Weiterführende Literatur

- European Commission: Follow-Up to the first Summit between Latin America, the Caribbean and the European Union, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 31.10.2000, COM (2000) 670 final.
- EU-Andengemeinschaft: Ministerial Meeting between the Andean Community and the European Union, Santiago de Chile, Joint Press Release, 28 March 2001, Press Release: Brussels, 28 March 2001, Press: 127, Nr.: 7583/01.
- EU-Mercosur: Ministerial Meeting between the European Union, Mercosur, Bolivia and Chile, 28 March 2001, Santiago de Chile, Press Release, Brussels, 28 March 2001, Press 125, Nr. 7367/01.
- EU-Mexiko: Gemeinsame Pressemitteilung, Erste Tagung des Gemischten Rates EU-Mexiko, Press Release, Brussels, 27 March 2001, Press: 74, Nr. 3856/01.
- San José 2001: XVIIth Ministerial Conference of the San José Dialogue, Joint Communiqué, Guatemala, 26 March 2001, Press Release, Brussels, 26 March 2001, Press: 212, Nr.: 7363/01.