

Lateinamerikapolitik

UDO DIEDRICHS

Das prominenteste Ereignis der vergangenen Monate in den Beziehungen der Europäischen Union (EU) zu Lateinamerika war zweifelsohne der zweite euro-lateinamerikanisch-karibische Gipfel in Madrid am 17./18. Mai 2002. Nach den hohen Erwartungen, die gut drei Jahre zuvor im brasilianischen Rio de Janeiro geweckt worden waren, stand nun eine nüchterne Bestandsaufnahme der erzielten Erfolge und Leistungen auf dem Programm. Überschattet wurde das Ereignis durch die anhaltende Finanzkrise, die seit Oktober 2001 in Argentinien zu erheblichen politischen Umbrüchen führte und im Laufe der folgenden Monate auch die Nachbarländer Paraguay und Uruguay erfasste. Die EU-Lateinamerikapolitik steht damit derzeit vor schweren Herausforderungen und Problemen, die insgesamt eine kohärente und effektive Strategie erschweren.

Der zweite Gipfel: langsamer Abstieg?

Im Vorfeld des Gipfels von Madrid schien die Situation innerhalb der EU angespannt und nervös. Im Unterschied zum Treffen von Rio drei Jahre zuvor war die Euphorie verfliegen, eine tiefe Sorge um den Erfolg des Gipfels prägte die Stimmung in Brüssel. Daher forcierte die spanische Präsidentschaft seit Januar 2002 engagiert die Anstrengungen der EU, seitens Lateinamerikas und der Karibik eine hohe Relevanz öffentlich zu dokumentieren. Dennoch litt der euro-lateinamerikanisch-karibische Gipfel unter einer verminderten politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit. Fidel Castro hatte auf eine Teilnahme verzichtet: das Interesse der europäischen Staats- und Regierungschefs war begrenzt, was zu einer heftigen internen Kritik der lateinamerikanischen Teilnehmer führte. Der venezolanische Präsident Chavez stellte diese Art der Gipfeldiplomatie grundsätzlich in Frage.¹

Produziert und präsentiert wurden eine politische Erklärung, ein Papier über gemeinsame Werte und Positionen sowie ein Assessment Report, in dem die wesentlichen Entwicklungen zwischen der EU, Lateinamerika und der Karibik festgehalten wurden.² Die Rhetorik dieser Texte ließ kaum neue Akzente oder Initiativen erkennen. Eingefügt wurden aber Passagen, in denen beide Seiten ihre Bereitschaft zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus bekundeten. Der ökonomische Teil der Erklärung widmete sich der Bekräftigung allgemeiner Zielbestimmungen wie der Erhöhung des wirtschaftlichen Wachstums zur Bekämpfung der Armut, makroökonomischer Stabilität sowie der Verbesserung der technologischen Entwicklung, des Erziehungs-, Gesundheits- und Sozialwesens. In den Feldern der

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

weiteren Zusammenarbeit fielen das @LIS-Programm, das zur Förderung der Informationsgesellschaft beitragen soll sowie ein neues Stipendienprogramm zwischen der EU und Lateinamerika auf.

Das ebenso auf dem Gipfel von Madrid vorgelegte Dokument zu den gemeinsamen Werten und Positionen umfasste einen Katalog von insgesamt 83 Punkten. Teils finden sich dort Absichtsbekundungen und Willenserklärungen, etwa zur Vertiefung der strategischen Partnerschaft, zur Förderung der Menschenrechte und den Prinzipien der UN-Charta. Wie auch in der Politischen Erklärung wird dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus ein besonderer Stellenwert eingeräumt.³

Die Kommission hatte zudem im April 2002 in einem regionalen Strategiedokument die Programmplanung für Lateinamerika für die Jahre 2002-2006 vorgestellt.⁴ Eine prominente Stellung wird darin den regionalen Integrationsbemühungen in und um Lateinamerika gewidmet. Von besonderer Bedeutung ist die geplante hemisphärische Free Trade Area of the Americas (FTAA), die durch den Gipfel von Québec 2001 konkretere Perspektiven entwickelt hat. Diese durch die USA forcierte Initiative ist für die EU von enormer Relevanz, da dadurch der ökonomische Wettlauf um die Märkte Lateinamerikas zweifelsohne erhöht würde.

In der Beurteilung der Situation Lateinamerikas zeigt die Regionalstrategie eine deutlich differenzierte Bewertung. So werden als positive Entwicklungen der letzten Jahre die fortschreitende Demokratisierung und das wirtschaftliche Wachstum genannt, doch zugleich auch teils beträchtliche Einschränkungen gemacht; so wird nicht verkannt, dass die Demokratie in Lateinamerika durch fragile politische Systeme gefährdet ist, dass auch zwischenstaatliche Spannungen noch fortbestehen, dass schließlich Drogenhandel, Korruption und Gewalt in einigen Ländern weiterhin zu den Ingredienzien des politischen Lebens gehören. Aus ökonomischer Sicht ergaben sich trotz eines insgesamt aufsteigenden Trends für Lateinamerika erhebliche Schwankungen hinsichtlich des Wirtschaftswachstums wie auch beträchtliche Unterschiede zwischen einzelnen Ländern.

Der Mercosur und Chile: im Schatten der Finanzkrise

Die Beziehungen der EU zum Mercosur wurden im vergangenen Jahr stark durch die Finanzkrise in Argentinien belastet. Der Rücktritt des Präsidenten de la Rúa im Dezember 2001 löste eine Periode politischer Instabilität mit mehrfachen Wechseln im Präsidentenamt aus, bis schließlich mit der Wahl des Peronisten Eduardo Duhalde durch den Kongress eine erste Beruhigung eintrat. Doch auch Duhalde konnte keine überzeugenden Konzepte zur Lösung der Krise vorlegen. Besonders stark betroffen waren die Nachbarländer Uruguay und Paraguay, wo sich ebenfalls eine schwere ökonomische Notlage entwickelt hat, die politische Instabilität auslöste. Auch Brasilien hatte mit den Folgen der Finanzkrise zu kämpfen, konnte aber dem Sog der argentinischen Situation bislang entgehen.

Für den Mercosur bedeuten diese Entwicklungen die schwerste Bewährungsprobe seit seinem Bestehen 1991. Die EU, die seit 1999 mit dem Mercosur in Verhandlungen über eine interregionale Assoziierung steht,⁵ bekam die ernsthafte Lage zu

spüren, denn die Gespräche verliefen zunehmend stockend und wurden durch die mangelnde Kohärenz der Mercosur-Länder erheblich belastet. Ende Juli 2002 fanden sich beide Seiten dann dazu bereit, den Zeitplan für die weiteren Gespräche anzupassen und eine realistischere Perspektive für den Abschluss zu entwickeln.⁶

Die erheblich zügigeren Verhandlungen über eine Assoziation, welche die EU mit Chile geführt hatte, waren noch vor dem euro-lateinamerikanisch-karibischen Gipfel im Mai 2002 zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht worden.

Mexiko und Zentralamerika: neue Impulse?

Vielversprechend entwickelten sich die Kontakte zu Mexiko. Das Globalabkommen mit dem mittelamerikanischen Land (inklusive einer Freihandelsvereinbarung) zeigt positive Wirkungen. So stieg der bilaterale Handel in den ersten 18 Monaten seit seinem Inkrafttreten um 28,6%, auch die Direktinvestitionen wurden deutlich stimuliert. Im Mai 2002 beschloss der Gemeinsame Rat EU-Mexiko sogar, den Zollabbau für bestimmte Produkte weiter zu beschleunigen. Unternehmen beider Seiten sollen sich künftig in einem Business Dialog zusammenfinden, um Empfehlungen für den weiteren Ausbau der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zu erarbeiten.⁷ Zudem soll Mexiko künftig durch ein Wissenschafts- und Technologieabkommen enger an die EU angebunden werden und in diesem Zusammenhang auch an den Rahmenprogrammen für Forschung und technologische Entwicklung partizipieren können. Einen Problemfall in den Beziehungen zu Mexiko bildete allerdings die Frage der Behandlung der Menschenrechte, die seitens einiger Abgeordneter des Europäischen Parlaments heftig kritisiert wurde.⁸

Die zentralamerikanischen Staaten versuchten, durch eine Beschleunigung ihrer Integration auch für die EU zu einem attraktiveren Partner zu werden. So vereinbarten Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador und Costa Rica, den Plan für eine Zollunion zu forcieren und damit auch die Idee eines gemeinsamen zentralamerikanischen Markts voranzutreiben.⁹ Die Länder des Isthmus sind bestrebt, ihr Gewicht gegenüber der EU zu erhöhen, um sich als Partner für die Aushandlung eines weitreichenden Abkommens über eine interregionale Assoziation nach dem Vorbild des Mercosur anzubieten. Allerdings haben die aktuellen Probleme mit dem Mercosur die EU zu einer vorsichtigen Haltung veranlasst.

Die Andenstaaten: Partner auf Abruf?

Die Länder der Andengruppe boten auch im vergangenen Jahr ein heterogenes Bild. Nach der Ablösung des autoritär regierenden Präsidenten Fujimori und der Wahl Alejandro Toledo zum neuen Präsidenten Perus im Juli 2001 wurden große Hoffnungen auf eine politische Öffnung und wirtschaftlichen Aufschwung geweckt. Der Versuch, durch eine Politik der Liberalisierung und Deregulierung die ökonomischen Probleme des Landes zu lösen und zugleich internationale Kreditwürdigkeit zu erlangen, bescherten der Regierung einen erheblichen Popularitätsverlust.

In Venezuela überstand Präsident Chavez im April 2002 einen bisweilen operetenhaft anmutenden Putschversuch, der von Teilen des Militärs – mit angeblicher Unterstützung der USA – gegen ihn durchgeführt wurde. Diese Episode hat die sich verschärfende wirtschaftliche Situation und den wachsenden Unmut über die Politik Chavez' allerdings nur kurzzeitig in den Hintergrund gedrängt. In Kolumbien waren Versuche, über Verhandlungen mit der Guerilla eine Entspannung zu ermöglichen, fehlgeschlagen und führten zu einer Verhärtung der Position der Regierung, die nach dem 11. September auch international stärkere Unterstützung erfahren hat. So beschloss die EU im Juni 2002, die hierfür zunächst nicht vorgesehene Rebellen­gruppe FARC auf die Liste der terroristischen Organisationen setzen und kam damit dem Drängen der kolumbianischen Regierung nach.

Die Andengemeinschaft stellt für die EU derzeit eher einen Partner auf Abruf dar. Derzeit ist nicht absehbar, inwieweit die argentinische Wirtschafts- und Finanz­krise auf andere Länder ausstrahlen wird, und zudem die politische Lage in Kolumbien und Venezuela weiterhin instabil und unsicher bleibt.

Ausblick: Dynamik trotz Ernüchterung?

Die Wirtschafts- und Finanzkrise in Argentinien und anderen südamerikanischen Ländern wird zunächst die Möglichkeiten und Spielräume der EU-Lateinamerika­politik stark einschränken. Daneben wird die politische Stabilität in Kolumbien und Venezuela weiter auf der Tagesordnung stehen. Eine weitergehende Perspektive für Vertiefungen bietet sich nach Abschluss des Abkommens mit Chile nicht unmittelbar an, der Mercosur muss seine ernsthafteste Bewährungsprobe erst noch bestehen. Die Entscheidung des US-Kongresses, Präsident Bush eine Fast-Track-Ermächtigung zu internationalen Verhandlungen zu gewähren, hat allerdings auch für die EU ein Signal dahingehend gesetzt, dass die Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (FTAA) in Washington ernsthaft betrieben wird, und könnte auch der EU-Politik neue Dynamik verleihen.

Anmerkungen

1. Agence France Press, 18.05.2002
2. Siehe EU – Latin America and the Caribbean Summit: Conclusions, Political Declaration, Madrid, 17.-18.05.2002 (unter: http://www.europa.eu.int/comm/world/lac/conc_en/decl.htm, 05.06.2002; EU – Latin America and the Caribbean Summit: Conclusions, EU-LAC Common Values and Positions, Working document, Madrid, 17.-18.05.2002 (unter: http://www.europa.eu.int/comm/world/lac/conc_en/val_pos.htm); sowie EU – Latin America and the Caribbean Summit: Conclusions, Assessment Report, Madrid, 17.-18.05. 2002 (unter: http://www.europa.eu.int/comm/world/lac/conc_en/assrep.htm).
3. EU – Latin America and the Caribbean Summit: Conclusions, EU-LAC Common Values and Positions, Working document, a.a.O.
4. European Commission 2002: Latin America Regional Strategy Document, 2002-2006 programming, Brüssel April 2002.
5. Diedrichs, Udo: Die Politik der EU gegenüber dem Mercosur. Die EU als internationaler Akteur, Opladen 2002.
6. The Economist, 18.05.2002.
7. European Report, 15.05.2002.
8. European Report, 18.05.2002.
9. Inter Press Service, 10.07.2002.