

Lateinamerikapolitik

Udo Diedrichs

Angesichts der verstärkten Fokussierung der EU-Außenbeziehungen auf das unmittelbare strategische Umfeld im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (EPN) und der Konzentration auf neue internationale Herausforderungen wie den Terrorismus haben sich die Ausgangsbedingungen für die Lateinamerikapolitik grundsätzlich nicht verbessert. Umso bemerkenswerter erscheint daher, dass die Europäische Union auf dem Wege ist, die Kohärenz ihrer Politik gegenüber den Ländern des Subkontinents deutlich zu erhöhen und eine schrittweise Vertiefung der Beziehungen im Schatten der weltpolitischen Brennpunkte zu erzielen.

Der dritte euro-lateinamerikanische Gipfel: Inszenierung ohne Dramatik

Zum dritten Mal trafen sich die Staats- und Regierungschefs der EU, Lateinamerikas und der Karibik am 28. Mai 2004 im mexikanischen Guadalajara. Im Unterschied zu den bisherigen Gipfeln wurde mit der Erklärung von Guadalajara ein vergleichsweise knappes Dokument verabschiedet, das in verschiedenen Kapiteln die Themengebiete Multilateralismus, sozialer Zusammenhalt und Fragen die bi-regionalen Beziehungen behandelte.¹ Positiv anzumerken ist, dass auf überfrachtete Formeln und erhabene „Gipfelpoesie“ weitgehend verzichtet wurde und damit eine rhetorische Überforderung der euro-lateinamerikanischen Beziehungen vermieden werden konnte.

Im Wesentlichen bestehen die aufgeführten Passagen aus Absichtserklärungen oder Bekräftigungen laufender Programme und Aktivitäten, gänzlich neue Initiativen sind kaum zu erkennen und lagen offenkundig auch nicht in der Absicht der Teilnehmer. Wenn auch nicht als Impulsgeber, so lässt sich die Gipfelerklärung von Guadalajara doch als Gradmesser und Profilbeschreibung der euro-lateinamerikanischen Beziehungen lesen; dabei spielt stärker noch als das Bemühen um konkrete und verbindliche Zusagen beider Seiten die Intensivierung der Kontakte und das Kultivieren einer „politischen Nähe“² zwischen beiden Regionen eine Rolle, die in zahlreichen weltpolitischen Ordnungsfragen kaum Kontroversen austragen. So gewann das gemeinsame Bekenntnis zum Multilateralismus vor dem Hintergrund der dramatischen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Irak-Krise eine besondere Bedeutung. Ohne die USA namentlich zu erwähnen, verurteilten die Gipfelteilnehmer die Fälle von Gefangenenmisshandlungen im Irak und fordern die Unterzeichnung des Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof durch alle Staaten, die dies bislang noch nicht vollzogen haben.³

Ein weiterer nützlicher Aspekt des Gipfels lag in der parallelen Abhaltung von weiteren Treffen mit Vertretern subregionaler Staatengruppen wie dem Mercosur, der Andengemeinschaft und Zentralamerika. Nicht überraschend kam im Übrigen die Absage Fidel

1 III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea, Declaración de Guadalajara, Guadalajara, México, Mayo 2004.

2 „Austausch von Höflichkeiten“, FAZ, 29. Mai 2004.

3 Siehe Declaración de Guadalajara, Punkte 18 und 19.

Castros, der die Europäische Union der „Komplizenschaft“ mit den USA beschuldigte und dem Treffen in der mexikanischen Industriemetropole deshalb fernblieb.⁴ Der Boykott des Inselrevolutionärs hat allerdings keine allzu emphatischen Reaktionen seitens der EU ausgelöst, die über den Stand der euro-kubanischen Beziehungen derzeit ohnehin keine Begeisterung empfindet. Seit der Rücknahme des Beitrittsantrages zum Cotonou-Abkommen im vergangenen Jahr und der Weigerung Castros, Hilfsprogramme der EU anzunehmen, befinden sich die Beziehungen auf einem Tiefpunkt.

Die EU und Mexiko: Unerfüllte Hoffnungen?

Die Beziehungen zu Mexiko wurden auch im vergangenen Jahr durch die Umsetzung des Assoziierungsabkommens geprägt, das im Jahre 2000 in Kraft getreten ist. Auf dem Treffen der EU-Troika mit dem mexikanischen Präsidenten Fox unterstrichen beide Seiten im Mai 2004 die Dynamik, die seither beim bilateralen Handel und bei den Investitionen zu beobachten sei.⁵ Diese Äußerungen können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass nach dem Scheitern zentraler ökonomischer Reformprojekte der Regierung Fox die Attraktivität Mexikos als Wirtschaftsstandort gelitten hat; zudem ist der Handel der EU mit Mexiko mittlerweile rückläufig; so reduzierten sich die EU-Exporte von 2002 auf 2003 um eine Milliarde Euro auf 14,1 Mrd. Euro (und erreichten damit etwa den Stand des Jahres 2000), während die mexikanischen Importe bei 6,2 Mrd. Euro stagnierten.⁶

Die Kooperationsbeziehungen zu Mexiko wurden weiter ausgebaut. So kam es am 3. Februar 2004 zur Unterzeichnung eines Abkommens über wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit, das mexikanischen Einrichtungen erweiterte Möglichkeiten einräumen wird, an EU-Programmen teilzunehmen. Im Juni 2004 wurde Mexiko zudem seitens der EU zu einer Zusammenarbeit im Rahmen des GALILEO-Projektes eingeladen. Bis Ende des Jahres hofft Brüssel hier zu einem Abschluss (wie auch mit Brasilien) zu kommen.⁷

Die zunehmenden Verflechtungen zwischen Mexiko und anderen Integrationsräumen Lateinamerikas sind für die EU ebenfalls von Interesse. So kündigte Präsident Fox die Aufnahme von Freihandelsverhandlungen mit dem Mercosur an, den er als „Embryo der Integration“ in Lateinamerika bezeichnete.⁸ Die Europäische Union ist mit ihrem Assoziierungsabkommen mit Mexiko und dem anstehenden Abschluss eines ähnlichen Vertragswerks mit dem Mercosur strategisch gut aufgestellt, sähe sich aber im Falle eines weiteren Zusammenwachsens der lateinamerikanischen Volkswirtschaften einem weiteren Anpassungsbedarf ausgesetzt.

Der Mercosur und die EU: Rendezvous im Herbst

Während des euro-lateinamerikanischen Gipfels konnte seitens der EU und der Mercosur-Länder eine Übereinstimmung darüber erzielt werden, im Oktober 2004 die Verhandlungen über eine biregionale Assoziierung abzuschließen und damit die Schaffung einer Freihandelszone in die Wege zu leiten. Noch kurz vor dem Gipfel hatte sich die EU über

4 „Castro will Gipfel boykottieren“, FAZ, 28. Mai 2004.

5 2nd EU-Troika-Mexico Summit, Joint Communiqué, Guadalajara, 29 May 2004.

6 Siehe hierzu die statistischen Daten zum EU-Außenhandel in: Eurostat, External and Intra-European Union Trade, Monthly Statistics, 6/2004, Luxemburg 2004.

7 „EU und Israel besiegeln Vereinbarung zu GALILEO“, RAPID, IP/04/900, 14.07.2004.

8 Vgl. „Freihandel in Lateinamerika kommt voran“, Süddeutsche Zeitung, 14. Juli 2004.

das letzte Angebot des Mercosur enttäuscht gezeigt und die bescheidenen Konzessionen in der Frage des Marktzugangs, der öffentlichen Beschaffungen und der Liberalisierung im Dienstleistungssektor kritisiert.⁹

Umgekehrt hatten sich die EU-Agrarminister besorgt über die anvisierten Handels-erleichterungen zugunsten des Mercosur für Bioethanol und Rindfleisch geäußert und dabei vor einer Überforderung der Aufnahmekapazitäten des EU-Marktes gewarnt.¹⁰ Die Kommission stand dabei vor allem in der Kritik von Seiten Frankreichs und Irlands, die von einer Reihe weiterer EU-Staaten wie Italien, Belgien, Österreich, Finnland und den Niederlande in einzelnen Punkten unterstützt wurden.

Der Zollabbau für Agrargüter soll nach den Vorstellungen der Kommission nach Kontingenten gestaffelt werden, wobei bei den meisten Waren die Hälfte der Kontingente mit Abschluss des Freihandelsabkommens freigegeben würden, der übrige Teil aber erst nach dem erfolgreichen Ende der WTO-Verhandlungen. Diese Konstruktion soll es der EU ermöglichen, die Verhandlungen mit dem Mercosur bereits vor dem Abschluss der Welt-handelsgespräche zu beenden (was ursprünglich nicht unumstritten war), zugleich aber auch den Druck auf die südamerikanischen Länder dahingehend zu erhöhen, sich in den WTO-Verhandlungen ‚kooperativ‘ zu zeigen. Insbesondere Brasilien nimmt in den Agrar-gesprächen der Doha-Runde (neben Indien) eine führende Rolle für die Entwicklungs-länder ein und drängt auf einen umfassenden Abbau der EU-Subventionen.

Angesichts des Zeitplans mit dem Mercosur könnte es der EU gelingen, im Wettbewerb um Südamerika gegen die USA klare Vorteile zu erzielen.¹¹ Die Gespräche zur Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (FTAA) sind mittlerweile ins Stocken geraten – auch hier spielt der sensible Bereich der Landwirtschaft eine Rolle – und werden vor den US-Wahlen kaum auf eine Dynamisierung hoffen dürfen. Damit wäre die EU ihrem strategischen Konkurrenten einen Schritt voraus.

Der Weg bis zum prospektiven Ende der Verhandlungen im Oktober 2004 ist jedoch noch steinig. Im August stagnierten die Gespräche aufgrund der bestehenden unterschiedlichen Liberalisierungsfahrpläne,¹² doch ist nach allen Erfahrungen kaum vor Ende Oktober mit der heißen Phase und in der Folge mit konkreten Ergebnissen zu rechnen.

Zentralamerika und die Andengemeinschaft: Neue Schritte zur Vertiefung

Die Beziehung der EU zu den Ländern Zentralamerikas und der Andengemeinschaft wurden am 15. Dezember 2003 durch den Abschluss von neuen Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit auf eine erweiterte Grundlage gestellt und mit der Perspektive einer Vertiefung versehen.¹³ Für die lateinamerikanischen Partner handelte es sich dabei allerdings um kaum mehr als einen Zwischenschritt auf dem Wege zu einer Assoziation inklusive einer Freihandelsvereinbarung, während die EU bemüht war, allzu vorschnelle Erwartungen zu bremsen und die Umsetzung der Kooperationsabkommen als einen „Praxistest“ zu betrachten, dessen Lebensdauer nicht voreilig präjudiziert werden

9 „Kommission erwartet mehr Marktöffnung vom Mercosur“, FAZ, 25. Mai 2004.

10 „Agrarstreit belastet Mercosur-Gespräche“, FAZ, 24. Mai 2004.

11 „Vor dem Durchbruch“, Die Welt, 26. Mai 2004.

12 „Deadline at risk as Mercosur and EU trade talks stall“, Financial Times, 13. August 2004.

13 Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European Union and its Member states of the one part, and the Andean Community and its Member states (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela) of the other part, abrufbar unter: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc/pdca_1203_en.pdf.

sollte. Dennoch ist im Grundsatz festzustellen, dass die Position der EU sich in den letzten Jahren merklich bewegt hat und einer weiteren wirtschaftlichen Öffnung nicht mehr prinzipiell ablehnend gegenübersteht.

Während des Treffens der EU-Troika mit den Staats- und Regierungschefs der Andengemeinschaft am Rande des euro-lateinamerikanischen Gipfels von Guadalajara am 29. Mai 2004 erklärten beide Seiten den Abschluss einer Assoziierung als künftiges gemeinsames strategische Ziel, womit der EU eine Zusage abgetrotzt worden war, die sie aber erst nach Abschluss der Doha-Runde einlösen muss.¹⁴ Eine Liberalisierung mit den Ländern der Andengemeinschaft würde in strategischer Sicht ganz Südamerika ökonomisch enger an die EU binden und damit das Gegengewicht zur breiter angelegten US-dominierten FTAA erhöhen. Fast wortgleich lesen sich die Passagen der gemeinsamen Erklärung der EU mit den Staats- und Regierungschefs Zentralamerikas, die ebenfalls während des Gipfels von Guadalajara verabschiedet wurde.¹⁵

Sollte es der EU gelingen, mit den zentralamerikanischen und andinen Ländern die Vision einer Assoziierung zu realisieren, so würde dies zweifelsohne die langjährig bemängelte Kohärenzproblematik ihrer Lateinamerikapolitik deutlich entschärfen. Ohne Frage sind mittlerweile die Konturen einer EU-Strategie erkennbar, die auf eine biregionale Assoziierung mit den Ländern des Subkontinents hinausläuft und zugleich den spezifischen subregionalen Besonderheiten Rechnung trägt.

Fazit: Leichte Impulse und vorsichtige Vertiefung

Die EU hat im vergangenen Jahr ihre Lateinamerikapolitik nicht dramatisch dynamisiert, wohl aber ihre behutsame und wenig schlagzeilenträchtige Politik des Ausbaus vorangetrieben. Wenn es gelingen sollte, mit dem Mercosur im Oktober 2004 zu einem Abschluss der Verhandlungen zu gelangen und wenn sich zudem die neuen Abkommen mit der Andengemeinschaft und Zentralamerika bewähren, dann besteht die Chance eines kohärenten EU-Ansatzes im Sinne einer subregional differenzierten, aber systematisch auf Freihandel ausgerichteten Assoziierungsstrategie, die weniger von regelmäßigen Gipfeltreffen lebt als von der kontinuierlichen Vertiefung der vertraglichen Kontakte mit den einzelnen Partnerländern und Organisationen Lateinamerikas.

Weiterführende Literatur

Red de Cooperación Euro-Latinoamericana (RECAL): Hacia la III Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe, Balance y Perspectivas, documento de trabajo RECAL 10/2004, Madrid 2004.

Joaquín Roy et al. (Hrsg.): Retos e interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América, México, D.F. 2003.

14 Siehe Meeting of the Troika of the European Union and the Heads of State and government of the Andean Community, Joint Communiqué, Guadalajara, Mexico, 29 May 2004.

15 Siehe I Summit European Union – Central America, Joint Communiqué, Guadalajara, 29 May 2004.