

Lateinamerikapolitik

Udo Diedrichs

Der Abschluss der Verhandlungen der EU mit dem Mercosur über eine interregionale Assoziierung war im Oktober 2004 zunächst gescheitert, womit sich die Hoffnungen auf eine neue Qualität in den Beziehungen beider Regionen zunächst zerschlagen haben. Mit der Andengemeinschaft und den Ländern Zentralamerikas wurde mittlerweile ein Prüfungs- und Bewertungsprozess der dortigen regionalen wirtschaftlichen Integrationsprozesse eingeleitet, um darauf basierend eine Entscheidung über die Vertiefung der Handelsbeziehungen zu treffen. Dagegen stagniert die Dynamik des wirtschaftlichen Austausches mit Mexiko, ohne dass die mit dem Inkrafttreten des Globalabkommens gehegten Erwartungen erfüllt worden wären.

Der Mercosur: Rendezvous mit Verspätung?

Die Verhandlungen der EU mit dem Mercosur gerieten im Laufe des Jahres 2004 in eine ernste Schieflage. Der für den Oktober des Jahres anvisierte Abschluss erwies sich als unhaltbar, da beide Seiten sich nicht in den zentralen Streitpunkten einigen konnten.¹ Das Treffen der Verhandlungspartner in Lissabon im Oktober 2004 besiegelte damit zunächst das vorläufige Scheitern der ehrgeizigen Pläne für den Abschluss einer interregionalen Assoziierung. Ende September 2004 hatten sich beide Seiten noch jeweils umfassende Angebote unterbreitet, um die Verhandlungen bis zum 31. Oktober beenden zu können. Aufgrund unüberbrückbarer Unterschiede in den Liberalisierungsfahrplänen kam es nicht zu einer einvernehmlichen Lösung. Enttäuscht zeigte sich insbesondere die Kommission über das ihrer Ansicht nach unzureichende Angebot des Mercosur zu den Themen Industriezölle, Importzölle für Kfz, Öffnung der Beschaffungsmärkte sowie Dienstleistungen, während der Mercosur vor allem weitergehende Liberalisierungen im Agrarbereich anstrebte.²

Auch das Ministertreffen zwischen der EU und dem Mercosur vom Mai 2005 konnte noch keinen substantiellen Durchbruch in Aussicht stellen und erwähnte gar kein Zieldatum mehr, wenngleich der Wunsch nach einem Fortgang der Gespräche nachdrücklich unterstrichen wurde.³ Vereinbart war, in der zweiten Jahreshälfte 2005 eine Verhandlungssitzung auf Ministerebene durchzuführen, die auf technischer Ebene vorbereitet werden sollte. Als wenig ermutigend erwiesen sich allerdings die Äußerungen des brasilianischen Außenministers Celso Amorim, der im Dezember 2004 davon sprach, dass ein Abschluss nicht vor Ablauf des ersten Halbjahres 2006 zu erwarten sei. Zumal müssten die WTO-Verhandlungen berücksichtigt werden, die Priorität genießen, da aus Sicht Brasiliens zentrale Fragen wie Subventionen, Anti-Dumping-Maßnahmen und Investitionen in

1 Vgl. Thomas Pohl, Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur: Ein langer, steiniger Weg, Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 24, 22. Dezember 2004, S. 265-273.

2 Siehe Agence Europe, 29. September 2004; Mercosur-News, 22. Oktober 1004, abrufbar über die Website: <http://www.mercosur-info.com/al/index.shtml>

3 Joint Communiqué EU-Mercosur Ministerial Meeting, Luxemburg, 26. Mai 2005.

diesem Kontext zu klären seien, bevor auf bilateraler Ebene Vereinbarungen geschlossen werden könnten.⁴ Sollte aus südamerikanischer Sicht eine Konditionalität für die EU-Mercosur-Verhandlungen in Form des erfolgreichen Abschlusses der WTO-Runde bestehen, so wäre die interregionale Assoziierung zunächst in die Ferne gerückt.

Vertreter führender Unternehmen aus der EU und dem Mercosur forderten im Rahmen der fünften Vollversammlung des „Mercosur European Union Business Forum“ (MEBF) im Januar 2005 in Luxemburg einen neuen Anlauf, der einen baldmöglichen Abschluss der Verhandlungen ermöglichen sollte. Aus Sicht der Wirtschaft war die Enttäuschung über den mäßig erfolgreichen Fortgang der Handelsgespräche kaum zu verbergen.⁵ Der Besuch der neuen Kommissarin für Außenbeziehungen, Benita Ferrero-Waldner, der sie im Juli 2005 nach Brasilien, Uruguay und Peru führte, diente nicht zuletzt dazu, den Prozess zu beschleunigen.

Ähnlich schleppend stellen sich im Übrigen die parallel laufenden US-Bemühungen um eine gesamtamerikanische Freihandelszone dar. Der neue Handelsbeauftragte Portman lehnte im Februar 2005 das Angebot des Mercosur ab, in separaten „4+1“-Verhandlungen den Marktzugang zwischen den Vereinigten Staaten und Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay zu regeln. Stattdessen sollte der ins Stocken geratene FTAA-Prozess wieder belebt und die WTO-Runde weiterverfolgt werden.

Insgesamt muss konstatiert werden, dass sich die Perspektiven einer interregionalen Assoziierung mit dem Mercosur verändert haben; nachdem zunächst die EU selbst Ende der 1990er Jahre eine enge terminliche Nähe der Verhandlungen mit der WTO-Runde vorgesehen hatte, erscheint nur seitens der südamerikanischen Partner eine Priorität für den multilateralen Kontext zu bestehen. Insgesamt kann erst im nächsten Jahr mit der Möglichkeit eines Endes der Verhandlungen gerechnet werden.

Die Andengemeinschaft und Zentralamerika: Partnerschaft mit Fortschritten

Die Länder der Andengemeinschaft und Zentralamerikas konnten in den Beziehungen zur EU einige wichtige Fortschritte erzielen, die sie ihrem Ziel, dem Abschluss einer interregionalen Assoziierung, näher brachte. So war mit der Andengemeinschaft bereits im Oktober 2003 ein Dialog- und Kooperationsabkommen abgeschlossen worden, dem anschließend eine Phase der Evaluierung der ökonomischen und politischen Situation in der Region folgte. Dabei zielte die Kommission insbesondere auf den wirtschaftlichen Integrationsprozess ab, dessen Fortgang im Jahr 2005 mit besonderer Aufmerksamkeit beobachtet werden soll.⁶ Sensibel war aber vor allem die politische Situation in einigen Andenländern. Der Rücktritt des bolivianischen Präsidenten Mesa im März 2005, der den präsidentiellen Verschleißprozess der letzten Jahre in diesem südamerikanischen Land nochmals auf die Spitze trieb – innerhalb von 2 Jahren hatten zwei Präsidenten vorzeitig ihr Amt mehr oder minder freiwillig aufgeben – aber auch die Regierungskrise in Ecuador, wo Präsident Lucio Gutiérrez im April 2005 durch den Kongress seines Amtes enthoben worden war, bildeten schlagzeilenträchtige Krisenereignisse. Daneben schwelte der innere Konflikt in dem von Unregierbarkeit gezeichneten Kolumbien weiter, während das links-

4 Vgl. Agence Europe, 4. Dezember 2004.

5 Siehe die MEBF Luxembourg Declaration, 31 January 2005, abrufbar unter: <http://www.mebf.org/en/document/LuxembourgDeclarationDefinitive.pdf>.

6 Siehe die gemeinsame Erklärung des Ministertreffens Andean Community – European Union Ministerial Meeting, Joint Communiqué, Luxemburg, 26. Mai 2005.

populistische Regime des Hugo Chávez in Venezuela mit immer größeren wirtschaftlichen Schwierigkeiten umzugehen hatte. Insgesamt bildete die politische Instabilität und Unberechenbarkeit in den andinen Staaten weiterhin die Crux im Verhältnis zur EU.

Zentralamerika konnte mit dem Abschluss des CAFTA-Abkommens mit den USA im 2005 einen erheblichen internationalen Erfolg und Prestigegewinn verbuchen, welcher die Bemühungen um eine Liberalisierung des Handels mit der EU sichtlich forciert hat. Allerdings bemüht sich die Union um ein abgestimmtes Vorgehen mit der Andengemeinschaft, sodass kein Alleingang zu erwarten ist. Auf dem Ministertreffen zwischen der EU und den zentralamerikanischen Staaten im Mai 2005 wurde die Absicht betont, zügig zu Ergebnissen zu gelangen, wozu die im März/April 2005 einberufene Ad hoc-Arbeitsgruppe beider Seiten erste Schritte eingeleitet hatte.⁷ Zudem haben die zentralamerikanischen Staats- und Regierungschefs auf einem ihrer Gipfel ihre Bereitschaft betont, eine interregionale Assoziierung mit der EU zu schließen.

Mexiko: Gedämpfte Hoffnungen und neue Anläufe

Im Verhältnis zu Mexiko versuchte die EU, durch eine Reihe von Vereinfachungen in der Umsetzung des Globalabkommens eine höhere Dynamik zu erzielen, was angesichts stagnierender Handelszahlen auch dringlich geboten erschien. Ob diese als „neuer Ansatz“ titulierte Vorgehensweise tatsächlich auch dazu in der Lage ist, beiden Seiten die erhofften Zuwächse im bilateralen Handel zu bescheren, erscheint noch fragwürdig.⁸ Der Anteil der EU am mexikanischen Außenhandel hat sich seit Abschluss des Freihandelsabkommens nach einem erfreulichen Anstieg zwischen 2001 und 2003 nicht mehr dramatisch erhöht; in Brüssel wartet man zudem die politischen Entwicklungen in Mexiko ab, wo im Laufe des nächsten Jahres ein neuer Präsident zu wählen ist. Bislang gilt der Kandidat der Linkspartei PRD (Partei der demokratischen Revolution, Partido de la Revolución Democrática) Andrés Manuel López Obrador als aussichtsreichster Bewerber um die Nachfolge des konservativen Vicente Fox. Das zweite Dialogforum zwischen der Zivilgesellschaft und den Institutionen der EU und Mexikos, das im März 2005 stattfand, reflektierte die verstärkten Bemühungen beider Seiten, auch nicht-politische Akteure einzubinden und damit den biregionalen Austausch breiter zu fundieren. Die Ergebnisse des Treffens brachten bei einer allgemein wohlwollenden Einschätzung auch kritische Punkte in der Bewertung der euro-mexikanischen Beziehungen seit Inkrafttreten des Globalabkommens zur Sprache, die sich insbesondere auf die Unausgewogenheit des Handels- und Investitionsverkehrs konzentrierten und daneben einen erheblichen politischen Reformbedarf identifizierten.⁹

Die Beziehungen zu Kuba haben sich im Laufe des letzten Jahres bedingt entspannt, nachdem die Freilassung politischer Häftlinge die EU dazu veranlasst hatte, ihrerseits die im Juni 2003 beschlossenen Einschränkungen der Kontakte zu lockern, dabei aber auch den Dialog mit zivilen Oppositionsgruppen zu suchen.¹⁰ Der Gemeinsame Standpunkt aus

7 Siehe hierzu: XXI San José Dialogue Ministerial Meeting between the EU and Central America, Joint Communiqué, Luxemburg, 26. Mai 2005.

8 Zum neuen Ansatz siehe auch das EU-Mexico Joint Communiqué, Luxemburg, 26. Mai 2005.

9 Siehe die Ergebnisse des Forums, insbesondere der einzelnen Panels, auf der Website: http://www.delmex.cec.eu.int/es/eventos/foro_social.htm

10 Siehe Council of the European Union, Press Release, 2636th Council Meeting, General Affairs and External Relations, Brüssel, 31. Januar 2005.

dem Jahre 1996 wurde zugleich bestätigt, sodass keine substantiell neuen Entwicklungen zu verzeichnen gewesen sind.

Die südamerikanische Staatengemeinschaft: ein neuer Faktor der EU-Lateinamerikapolitik?

Mit der Erklärung von Cusco des dritten südamerikanischen Gipfels am 8. Dezember 2004 wurde das Projekt einer südamerikanischen Gemeinschaft der Nationen (Comunidad Sudamericana de Naciones, CSN) feierlich begründet, das auf die Schaffung eines Integrationsraums (*espacio sudamericano integrado*) und einer subkontinentalen Freihandelszone abzielt, deren Kernstück eine engere Kooperation zwischen dem Mercosur, der Andengemeinschaft und Chile bildet.¹¹ Das Liberalisierungsprogramm wird erst Ende des nächsten Jahrzehnts zum Abschluss kommen. Bislang erscheint der Erfolg des Projekts auch angesichts der zahlreichen historischen Vorläufer, deren Scheitern Legende ist, noch unklar. Dennoch könnte die CSN zu einer neuen ordnungspolitischen Instanz in Lateinamerika avancieren, wenn es gelingen sollte, sowohl den Mercosur, wie auch die Andengemeinschaft zu stabilisieren und zu dauerhaften Faktoren der regionalen Integration zu machen und darüber hinaus die Zusammenarbeit dieser beiden Blöcke zu intensivieren. Der Wirtschaftsraum Südamerika wäre jedenfalls mit gut 360 Millionen Einwohnern und einem Inlandsprodukt von ca. 1000 Mrd. US-Dollar eine attraktive Region für Handel und Investitionen mit der EU. In dieser Perspektive gewinnen sowohl die Verhandlungen mit dem Mercosur wie auch die Perspektive einer Liberalisierung mit der Andengemeinschaft eine weitere erhebliche Bedeutung.

Weiterführende Literatur

Thomas Pohl: Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur: Ein langer, steiniger Weg, *Brennpunkt Lateinamerika*, Nr. 24, 22. Dezember 2004, S. 265-273.

Kirsten Westphal: European decision-making towards Latin America: A policy approach of a visionary partnership or of anachronistic North-South relations?, in: Wolf Grabendorff / Reimund Seidelmann (Hrsg.): *Relations between the European Union and Latin America, Biregionalism in a Changing Global System*, Baden-Baden 2005, S. 353-413.

¹¹ Siehe Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco, 8. Dezember 2004.