

Europa und Lateinamerika: zwischen Rückzug und Annäherung

Ergebnisse des Gipfeltreffens in Mexiko

Susanne Gratius

Delegationen aus 58 Staaten Lateinamerikas, der Karibik und der EU trafen sich am 28. und 29. Mai im mexikanischen Guadalajara. Es war der dritte interregionale Gipfel seit 1999 und der erste nach der Osterweiterung der EU. Im Mittelpunkt der diplomatischen Großveranstaltung standen zwei Themen: Multilateralismus und soziale Kohäsion. Jenseits der üblichen Absichtserklärungen war die Ankündigung, im Oktober das seit 1999 verhandelte Assoziationsabkommen EU-Mercosur zu unterzeichnen, das wichtigste Ergebnis im Bereich der Kooperation. Auf politischer Ebene spiegelte das gemeinsame Bekenntnis zur Stärkung des Multilateralismus im Rahmen der Vereinten Nationen einen europäisch-lateinamerikanischen Wertekonsens wider, der eine engere Partnerschaft in der internationalen Politik begünstigt. Die Ergebnisse des Gipfels waren zwar nicht spektakulär, aber insgesamt befriedigend.

Die EU und die USA sind keine Konkurrenten in Lateinamerika, sondern haben eine informelle Arbeitsteilung etabliert: Europa ist vorwiegend zuständig für Entwicklungshilfe und politischen Dialog, die USA sind der bedeutendste Handelspartner und wichtigstes Aufnahmeland für Migranten. Innerhalb der Region überlassen die USA den Mercosur weitgehend den Europäern und beschränken sich auf das übrige Lateinamerika. Die Karibik, Zentralamerika und Mexiko konzentrieren ihre Wirtschaftsbeziehungen auf die USA, auf die über die Hälfte ihres Außenhandels entfällt – im Fall von Mexiko sogar fast 90% –, und genießen den größten Anteil an US-Direktinvesti-

tionen. Der erweiterte nordamerikanische Raum von Mexiko bis Kolumbien ist wirtschaftlich so eng wie nie zuvor mit den USA verbunden. In bezug auf Südamerika hingegen hat die EU gegenüber den USA einen deutlichen Zeitvorsprung: Noch vor der kontinentalen Freihandelszone ALCA wird sie ein Assoziationsabkommen mit dem Mercosur unterzeichnen.

Impressionen aus Guadalajara

Vor diesem Hintergrund war es kein Zufall, daß Themen wie die Assoziation mit dem Mercosur, soziale Kohäsion und Multilateralismus das Gipfeltreffen in Guadalajara

bestimmten. Es sind Themen, in denen sich die EU gegenüber Lateinamerika besser positioniert als die USA.

Die 104 Punkte umfassende Abschlusserklärung von Guadalajara ist – wie nicht anders zu erwarten – sehr allgemein gehalten und berührt fast alle großen Themen der internationalen Politik. Kontrovers war die von Kuba und Venezuela angeregte Debatte über die Folter von Gefangenen im Irak. Die Europäer setzten eine abgeschwächte Formulierung durch, in der die USA nicht erwähnt werden. Auf das Helms-Burton-Gesetz, das die US-Sanktionen gegenüber Kuba verschärft, wurde nicht Bezug genommen. Deshalb unterschrieb das international immer stärker isolierte Kuba die Erklärung nur unter Vorbehalt.

Vor dem Treffen gab es zahlreiche Absagen: Nicht erschienen sind unter anderem die Staats- und Regierungschefs von Argentinien, Großbritannien, Italien, Peru und Kuba. Während seine Amtskollegen aus gesundheitlichen oder terminlichen Gründen nicht teilnahmen, begründete Fidel Castro seine Absage in einer politischen Erklärung an das mexikanische Volk mit dem rein zeremoniellen Charakter des Gipfeltreffens und der Verschlechterung der Beziehungen zu Mexiko und zur EU, die im April eine kritische UN-Resolution zur Situation der Menschenrechte in Kuba unterstützt hatten.

Das diesjährige Gipfeltreffen wurde hauptsächlich von drei Staaten ausgerichtet: von Gastgeber Mexiko, von Brasilien als Pro-Tempore-Sekretär der lateinamerikanischen Rio-Gruppe und von Irland als Vorsitzendem der EU. Die Vorbereitungen waren wenig transparent. Bis zuletzt bestand Unklarheit darüber, ob der zweite Themenschwerpunkt in Guadalajara regionale Integration oder Multilateralismus sein würde.

Vor allem von lateinamerikanischer Seite war der Gipfel schlecht vorbereitet. Wie schon beim vorausgegangenen Treffen im Mai 2002 in Madrid hatten es die lateinamerikanischen Teilnehmer versäumt, ihre eigenen Interessen in einem gemeinsamen Dokument darzulegen. Der Ausspruch von

Bundeskanzler Schröder auf dem ersten Gipfel 1999 in Rio de Janeiro, in der Vielfalt liege die Einheit Lateinamerikas, trifft inzwischen nicht mehr zu. Damals hatte es die Region immerhin noch geschafft, eine gemeinsame Agenda für eine engere Zusammenarbeit mit der EU vorzulegen. Verantwortlich für das Auseinanderdriften der Region ist zum einen die Konkurrenz zwischen den beiden größten Staaten Brasilien und Mexiko; zum anderen verhindern das enorme Entwicklungsgefälle sowie die Interessen- und Größenunterschiede zwischen den 33 Staaten Lateinamerikas und der Karibik einen intraregionalen Konsens. Wie schon bei den früheren Begegnungen lieferte vor allem die Europäische Kommission die inhaltlichen Vorgaben für Guadalajara, die dann von lateinamerikanischer Seite eher passiv hingenommen wurden.

Die europäische Idee eines Gruppendiavlogs zwischen zwei integrierten Regionen, die jeweils mit einer Stimme sprechen, erwies sich einmal mehr als Illusion, denn die Partnerschaft ist zwar formal gleichberechtigt, aber real sehr asymmetrisch. Auch die EU hat dies inzwischen akzeptiert und betreibt jenseits der Rhetorik eine Politik mit variablen Geschwindigkeiten und Prioritäten. Mit den bedeutendsten Wirtschaftsmächten Mexiko, Chile und dem Mercosur steht sie in einem engen politischen Dialog und schließt sie Freihandelsabkommen. Gegenüber der Andengemeinschaft, Zentralamerika und der Karibik indes beschränkt sich das europäische Engagement weitgehend auf Entwicklungskooperation. Die Zusammenarbeit auf interregionaler Ebene ist im wesentlichen auf einen eher symbolischen politischen Dialog im Rahmen der Gipfeltreffen reduziert.

Die substantiellen Punkte der Agenda wie Handelsliberalisierung, politischer Dialog, Entwicklungszusammenarbeit und Integration werden schon lange nicht mehr mit der gesamten Region, sondern mit sieben unterschiedlichen Partnern diskutiert. Daher gab es neben den Plenarsitzungen auch diesmal Sondertreffen von EU-Vertretern mit Delegierten der Karibik, Zentral-

amerikas, der Andengemeinschaft, des Mercosur, Chiles und Mexikos.

Die Assoziation EU–Mercosur

Die EU ist für den Mercosur mit Abstand der bedeutendste Wirtschaftspartner. Der Großteil der Direktinvestitionen fließt aus Europa, und 2003 wickelte der Mercosur ein Viertel seiner Im- und Exporte mit der EU ab. Umgekehrt hatte der Mercosur 2003 zwar nur einen Anteil von 2,5% am Außenhandel der EU, er verbucht aber die Hälfte der europäischen Im- und Exporte mit Lateinamerika. Zudem entfallen auf die vier Mercosur-Staaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay zwei Drittel der europäischen Direktinvestitionen in der Gesamtregion.

Obwohl ein Mini-Gipfel zwischen der EU und dem Mercosur durch die Absage von Néstor Kirchner und die vorzeitige Abreise Lulas nicht zustande kam, einigten sich beide Seiten in Guadalajara darauf, noch in diesem Jahr ein Assoziationsabkommen zu unterzeichnen. Es wäre der erste Vertrag zwischen zwei Zollunionen.

Bereits beim letzten interregionalen Gipfeltreffen in Madrid hatten die EU und Chile den erfolgreichen Abschluß eines Freihandelsabkommens angekündigt. Wie die bereits unterzeichneten Verträge der EU mit Chile und Mexiko soll die Übereinkunft mit dem Mercosur nicht nur eine Handelsliberalisierung, sondern auch Entwicklungshilfe und die Perspektive eines politischen Dialogs auf allen Ebenen umfassen. Im Fall des Mercosur wird das Abkommen auch Integrationstransfer beinhalten. Das Angebot der EU reicht somit weiter als die auf Freihandel beschränkte Offerte der USA und gilt deshalb (im Jargon des Europäischen Parlaments) als eine »ALCA mit Seele«.

Nach fünfjährigem Tauziehen und 13 Verhandlungsrunden scheinen der Mercosur und die EU ihre Positionen in den sensiblen Handelsthemen endlich anzunähern. Die EU stimmt einer weitgehenden Öffnung ihres Agrarsektors zu, während der

Mercosur prinzipiell seine Märkte in den Bereichen Dienstleistungen und öffentliche Aufträge zugänglich machen will. Das sensible Thema Agrarsubventionen soll innerhalb der WTO verhandelt werden.

Es ist vor allem im Interesse des Mercosur, die Verhandlungen im Oktober zu beenden, da am 1. November die Neubesetzung und Erweiterung der Europäischen Kommission nach Aufnahme der zehn Beitrittsländer ansteht. Selbst wenn die Verhandlungen im Oktober beendet werden, ist das Abkommen der EU mit dem Mercosur das erste, das der Zustimmung der neuen Mitgliedstaaten bedarf. Diese neue Konstellation dürfte den Prozeß der Ratifizierung des Assoziationsvertrags erheblich verzögern.

Der Vertrag mit dem Mercosur setzt einen vorläufigen Schlußpunkt unter den Freihandelsprozeß zwischen der EU und Lateinamerika. Die Staaten Zentralamerikas unterzeichneten 2003 mit der EU unverbindliche Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit, in denen kein Zeitpunkt für mögliche Freihandelsverhandlungen genannt wird. Getreu ihrem Integrationsansatz will die EU nur mit der Andengemeinschaft und dem Zentralamerikanischen Markt im Verbund, nicht aber mit den einzelnen Ländern verhandeln. Im übrigen koppelt sie alle weiteren Freihandelsabkommen an die Ergebnisse der Doha-Runde der WTO.

Dadurch wird angesichts der stagnierenden multilateralen Verhandlungen und der internen Abstimmungsprobleme in Zentralamerika und in der Andengemeinschaft die Arbeitsteilung zwischen den USA und Europa festgeschrieben: Steht das erweiterte Nordamerika unter dem Einfluß der USA, sichert sich die EU durch das Assoziationsabkommen mit dem Mercosur ihren ohnehin privilegierten Zugang zum südamerikanischen Markt.

Sozialpartner Europa?

Soziale Kohäsion war ein zentrales Thema des Gipfeltreffens. In Guadalajara wurde

ein sozialpolitischer Erfahrungsaustausch zwischen der EU und Lateinamerika vereinbart, der neue Impulse für eine engere Kooperation auf diesem Gebiet liefern soll. Das ist prinzipiell sinnvoll, denn einerseits sind in beiden Regionen soziale Reformen notwendig und andererseits ist die EU Lateinamerikas wichtigste Quelle für Entwicklungshilfe.

»Soziale Kohäsion« ist ein neues Schlagwort, in dem alles und nichts enthalten ist. In Guadalajara war damit die Weitergabe der europäischen Idee von sozialer Gerechtigkeit und Solidarität an Lateinamerika gemeint. Das von Europa geprägte Modell des Wohlfahrtsstaates bietet den Lateinamerikanern eine Alternative zum amerikanischen Laissez-faire-Kapitalismus.

Diskutiert wird das Thema auf Anregung von Außenkommissar Chris Patten seit Juni 2003, als die Europäische Kommission mit der interamerikanischen Entwicklungsbank BID eine Sonderkonferenz zur sozialen Kohäsion in Brüssel einberief. Unter einem ähnlichen Motto (Armutsbekämpfung) ist im Januar 2004 im mexikanischen Monterrey ein amerikanischer Sondergipfel abgehalten worden. Es ist zu wünschen, daß sich die USA in Lateinamerika entwicklungspolitisch stärker engagieren. In Anbetracht der enormen sozialen Herausforderungen wäre eine engere entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA in Lateinamerika ebenfalls sinnvoll.

Aus drei entscheidenden Gründen spielt das Thema soziale Kohäsion eine zentrale Rolle:

Erstens ist Lateinamerika seit Jahren die Region mit der ungerechtesten Einkommensverteilung der Welt. Wie das Beispiel der politisch instabilen Andenländer, aber auch der beiden Staaten mit dem größten sozialen Gefälle, Guatemala und Brasilien, zeigt, wirkt sich die soziale Kluft negativ auf die demokratische Entwicklung und (durch wachsende Kriminalitätsraten) auf die regionale Sicherheitslage aus.

Zweitens ist die EU mit einem Anteil von fast 40% Lateinamerikas bedeutendster

Geber von Entwicklungshilfe. Allerdings verpufft diese in vielen Ländern wirkungslos. Trotz externer Unterstützung wächst die Armut in der Region stetig: 1997 galten 39% der Lateinamerikaner als arm, heute sind es bereits 44,4%. Selbst im OECD-Staat Mexiko verfügt über die Hälfte der Beschäftigten über keine Sozialversicherung.

Drittens gibt es in den meisten Staaten durch die hohe Außenschuld sehr geringe Handlungsspielräume für eine effizientere staatliche Sozialpolitik. Brasilien etwa muß über die Hälfte des Staatshaushalts für den Schuldendienst aufbringen, und Argentiniens Außenschulden betragen über hundert Prozent seines Bruttoinlandsprodukts.

Aus diesen Gründen ist das Thema soziale Kohäsion kontrovers und deshalb als »Element für eine strategische Partnerschaft«, wie es in der Erklärung von Guadalajara heißt, wenig geeignet.

Für die EU stellt sich angesichts der geringen Ergebnisse der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika die Frage, ob sie ihre Hilfen an tiefgreifende Reformen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in den Empfängerländern koppeln soll. Zudem ist das Thema soziale Kohäsion nach der Osterweiterung auch auf die Agenda der EU gerückt, was den Spielraum für die Unterstützung anderer Weltregionen verringern wird.

Aus lateinamerikanischer Perspektive sollte die EU durch einen weitgehenden Schuldenerlaß, die Reduzierung ihrer Agrarsubventionen und eine Erhöhung der Entwicklungshilfe die externen Voraussetzungen für soziale Reformprozesse in Lateinamerika schaffen. Nur so wäre eine in Guadalajara geforderte Erhöhung der Sozialausgaben in vielen Ländern überhaupt erst möglich.

Positiv bei der Debatte um soziale Kohäsion sind die Wiederentdeckung des Staates und die (späte) Erkenntnis, daß Wachstum keineswegs mit Entwicklung gleichzusetzen ist. Jetzt soll der Staat, dessen Kompetenzen in Lateinamerika nach Empfehlungen internationaler Finanzorganisationen (wie IWF und Weltbank) in den neunziger

Jahren drastisch reduziert wurden, für mehr Verteilung und sozialen Ausgleich sorgen. In vielen Ländern der Region, insbesondere im Andenraum, ist der Staat jedoch nur ein Akteur unter vielen, der den Bürgern weder Sicherheit garantieren noch eine effiziente Sozialpolitik umsetzen kann. Voraussetzung hierfür wäre in den meisten Ländern die Stärkung des Staatsapparats bzw. ein Staatsaufbau. Für dieses Ziel wiederum wären zusätzliche Ressourcen und Strukturreformen notwendig, die politisch oft nicht durchsetzbar sind. In Ländern wie Bolivien, Ecuador oder Venezuela, wo der informelle Sektor bedeutender ist als die offizielle Wirtschaft, viele staatliche Institutionen korrupt sind und sich die Eliten weigern, Abgaben zu leisten, ist zum Beispiel eine Steuerpolitik, die als Mechanismus der Umverteilung dienen soll, zwangsläufig zum Scheitern verurteilt.

An diesen strukturellen Defiziten wird auch das neue, wenig innovative Programm der Europäischen Kommission für soziale Kohäsion in Lateinamerika (»EUROSociAL«) mit seinem bescheidenen Fünfjahresetat von 30 Millionen Euro für 530 Millionen Einwohner wenig ändern. Die vorgesehenen Kooperationsfelder Gesundheit, Bildung und Justiz sind bereits in anderen Programmen enthalten; neu sind lediglich die Bereiche Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik. Ausgeführt werden soll das Programm von der ILO und – nach einer entsprechenden Ausschreibung – von vier europäisch-lateinamerikanischen Konsortien. Ein gemeinsames Komitee aus Vertretern der EU-Kommission, der BID, der CEPAL und des UNDP, soll die Durchführung kontrollieren. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre wird auch diese Einzelmaßnahme, deren organisatorischer Aufwand in keinem Verhältnis zu den Ressourcen steht, kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein sein, wenn sie nicht von weitreichenden Reformen in den Kooperationsländern begleitet wird. Statt auf jedem Gipfeltreffen ein neues Einzelprogramm mit hohem Verwaltungsaufwand ins Leben zu rufen, wäre es sinnvoller, die insgesamt acht entwick-

lungspolitischen Initiativen der Kommission zugunsten Lateinamerikas in einer langfristigen, kohärenten und vom Rat verabschiedeten Strategie zu bündeln.

Auch wenn die EU insgesamt den größten Teil der lateinamerikanischen Entwicklungshilfe stellt, hat die Region für die Europäische Kommission keineswegs Priorität: Lateinamerika erhielt 2003 mit 329 Mio. Euro lediglich 6,6% der Entwicklungshilfe (die Agrarsubventionen betragen das 136fache). In den letzten fünf Jahren haben sich die Gelder der Europäischen Kommission für Lateinamerika nicht erhöht. Dies wird sich auch in Zukunft kaum ändern, denn die Osterweiterung stellt die EU vor die Herausforderung, das interne Gefälle – die neuen Mitglieder erzielen weniger als die Hälfte des BIP der »alten EU« – abzubauen. Erstes Anzeichen für einen negativen Trend war die Kürzung der Mittel für Lateinamerika im Haushaltsjahr 2004. Eine Erhöhung der Unterstützung ist jedoch dringend geboten, denn momentan stehen in Lateinamerika für immer mehr Programme immer weniger Ressourcen zur Verfügung.

Multilateralismus statt Unilateralismus

Das Thema Multilateralismus ist zukunftsweisend für die europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen. Die vielbeschworene »westliche Wertegemeinschaft« zwischen beiden Regionen soll jetzt in einem konkreten Handlungsfeld unter Beweis gestellt werden, der Definition gemeinsamer Positionen in der internationalen Politik. Aus den von Europa und Lateinamerika verfolgten Bemühungen um eine *global governance* könnte sich im politischen Bereich eine strategische Interessenallianz entwickeln. Die Stärkung des Multilateralismus durch die Aufwertung internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen (UN), aber auch des internationalen Strafgerichtshofs oder der WTO ist ein gleichermaßen europäisches wie lateinamerikanisches Anliegen.

Sowohl Lateinamerika als auch die EU als weltweit am stärksten integrierte Regionen haben ein Interesse daran, internationale Konflikte nicht militärisch, sondern mit Diplomatie und Kooperation im Rahmen der UN zu lösen und Alleingänge der USA durch die Aufstellung verbindlicher internationaler Regeln zu begrenzen. Mit dem Ziel, ein »multilaterales Sicherheitssystem« zu schaffen, soll die Rolle der UN bei der weltweiten Konfliktprävention und -beilegung und in internationalen Friedensmissionen gestärkt werden. In Punkt drei der Abschlusserklärung von Guadalajara bekennen sich beide Partner auch im Bereich der Terrorismusbekämpfung zur strikten Einhaltung des internationalen Rechts sowie zu den Prinzipien Nichteinmischung, Souveränität und Selbstbestimmung der Völker, Rechtsstaatlichkeit und Gleichheit zwischen den Staaten. Außerdem fordern die EU und Lateinamerika alle Staaten auf, das Kyoto-Protokoll und die Statuten des Internationalen Strafgerichtshofs zu ratifizieren.

Diese Statements und die Verurteilung der Folter von Gefangenen im Irak unter Hinweis auf die Genfer Konvention sind indirekte Seitenhiebe an die Adresse der USA, ohne daß diese in der Erklärung von Guadalajara direkt genannt werden. Ob allein dadurch ein »Gegengewicht« zur dominanten Rolle der USA in der internationalen Politik entsteht, bleibt indes fraglich.

Angesichts der Vielzahl der Akteure könnten interregionale Absprachen und gemeinsame Positionen in internationalen Foren an der heterogenen Interessenlage in Lateinamerika und nicht zuletzt auch in der EU scheitern. Realistischer scheint momentan eine engere Kooperation auf internationalem Parkett zwischen einzelnen Staaten beider Regionen. Ein Beispiel hierfür war der Konsens im UN-Sicherheitsrat zwischen Frankreich (in enger Abstimmung mit Deutschland), Chile und Mexiko in der Irak-Krise. Bei der jetzt anstehenden neuen Resolution zum Irak dürfte es wieder eine Zusammenarbeit zwischen Brasilien und

Chile auf der einen und Frankreich und Deutschland auf der anderen Seite geben.

Die Entsendung von Truppen zur Befriedung Haitis bietet ein zweites konkretes Handlungsfeld für eine verstärkte europäisch-lateinamerikanische Kooperation. Auf Anfrage Brasiliens, das die Mission der UN in Haiti leitet, kündigte Spanien in Guadalajara die Entsendung von Truppen an. Neben Frankreich und Spanien beteiligen sich auch die Mitgliedsländer und assoziierten Staaten des Mercosur an der internationalen Friedensmission in Haiti.

Die Reform der Vereinten Nationen und die Aufnahme weiterer Staaten in den Sicherheitsrat der UN bietet ebenfalls Gelegenheit für eine enge Abstimmung zwischen beiden Regionen. Als potentiellen Kandidaten für einen ständigen Sitz in dem UN-Gremium liegt eine solche Kooperation vor allem im Interesse Brasiliens und Deutschlands.

Neue Trends in den Beziehungen

Wie nicht anders zu erwarten, hat der Gipfel in Guadalajara wenig neue Wege in den europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen aufgezeigt. Er war dennoch mehr als ein Fototermin. Insbesondere im Hinblick auf die internationale Politik ist die angestrebte engere Zusammenarbeit zwischen Europa und Lateinamerika zugunsten einer – wie Gerhard Schröder es nannte – »neuen multilateralen Weltordnung« zu begrüßen. Auf interregionaler Ebene darf der bevorstehende Abschluß des Assoziationsabkommen mit dem Mercosur als ein wichtiges politisches Signal für die Präsenz Europas in Südamerika gewertet werden.

Insgesamt aber ist nach der Osterweiterung ein Bedeutungsverlust Lateinamerikas in der Außenpolitik der EU zu erwarten. Die zehn neuen Mitgliedstaaten haben so gut wie keine historischen oder wirtschaftlichen Verbindungen mit Lateinamerika. Hinzu kommt, daß die osteuropäischen Länder, die nun von der subventionierten Gemeinsamen Agrarpolitik der EU profi-

tieren, im Bereich der Landwirtschaft mit Lateinamerika konkurrieren.

Das Gipfeltreffen in Guadalajara machte noch einmal deutlich, daß die europäische Lateinamerika-Politik mittlerweile fest in der Hand Spaniens und der Europäischen Kommission ist. Im Vergleich zu den achtziger und neunziger Jahren spielt Deutschland in den europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen heute eine untergeordnete Rolle. Die Position als führender Investor und Geber von Entwicklungshilfe hat Deutschland inzwischen an Spanien abgegeben. Erstmals war der deutsche Außenminister auf einem EU-Lateinamerika-Gipfel nicht vertreten. Bundeskanzler Schröders bedeutendste Mission in Guadalajara war jedoch weniger die Intensivierung der Beziehungen als das Anliegen, die Unterstützung der Lateinamerikaner für einen deutschen Sitz im Sicherheitsrat der UN zu gewinnen.

Der vor kurzem gewählte spanische Regierungschef José Luis Zapatero hingegen betonte in Mexiko, er wolle Lateinamerika ins Zentrum seiner Außenpolitik rücken. Daran anknüpfend schlug Brasiliens Präsident Lula vor, in Madrid ein ständiges Sekretariat der europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffen einzurichten. Damit würden nicht nur die iberoamerikanischen, sondern auch die europäisch-lateinamerikanischen Kontakte maßgeblich von Spanien geprägt. Spanien dient stärker denn je als Brücke zwischen der EU und Lateinamerika. Das ist für Lateinamerika zwar positiv, gleichzeitig verliert aber Madrid in der erweiterten EU an Einfluß, denn das Zentrum des neuen Europas verlagert sich in Richtung Osten, mit Deutschland als neuem geographischem Schwerpunkt. So gesehen sollten die Lateinamerikaner die Beziehungen zur EU keineswegs nur auf Spanien reduzieren.

Während viele europäische Staatschefs nicht nach Guadalajara reisten, war die Europäische Kommission mit Präsident Prodi und vier Kommissaren – für Außenbeziehungen, Handel, Landwirtschaft und Entwicklung – überrepräsentiert. Da sich

der Rat und das Europäische Parlament nur selten mit Lateinamerika beschäftigen, wird die EU-Politik gegenüber Lateinamerika maßgeblich von der Kommission bestimmt, wobei innerhalb der zuständigen Abteilungen wiederum die Spanier dominieren. Insgesamt hat sich die Kommission zusammen mit Spanien als wichtigster europäischer Partner Lateinamerikas profiliert.

Bilanz der Gipfeltreffen

Ob die Gipfeltreffen im Format von Guadalajara auf Dauer fortgesetzt werden, bleibt fraglich. Die heterogenen Interessen der einzelnen lateinamerikanischen Länder und Gruppen, die wenigen Berührungspunkte zur französisch- und englischsprachigen Karibik sowie die Erweiterung der EU auf 25 Staaten mit überwiegend geringem Interesse an Lateinamerika sprechen eher dagegen.

Auch die Bilanz der bisherigen Gipfeltreffen ist nicht spektakulär: Das wichtigste Ergebnis von Rio war die Vision einer »strategischen Partnerschaft« zwischen beiden Regionen, in Madrid standen sicherheitspolitische Themen im Mittelpunkt und in Guadalajara war von sozialer Kohäsion und Multilateralismus die Rede. Eine Linie läßt sich hier nicht erkennen. Zudem werden die eigentlichen Kontroversen ausgeklammert: Weder die Problemstaaten Kuba, Kolumbien oder Venezuela noch die Themen Agrarsubventionen, Außenverschuldung oder Migration waren Gegenstand der Gipfeldebatten. So hat der ursprünglich von der EU forcierte Dialog zwischen zwei Regionen längst an Bedeutung verloren, und gemeinsame Interessen lassen sich zwischen 58 Staaten kaum definieren.

Sinnvoller als die Ausrichtung weiterer diplomatischer Großveranstaltungen mit neuen Themenschwerpunkten wäre es, der politischen Rhetorik Taten folgen zu lassen. Das hieße, die Entwicklungshilfe der EU für Lateinamerika zu erhöhen und effizienter zu gestalten, die europäischen Märkte für mehr lateinamerikanische Exportprodukte

zu öffnen, eine Migrationspolitik gegenüber Lateinamerika zu konzipieren sowie Assoziationsabkommen mit Zentralamerika und der Andengemeinschaft zu verhandeln. Eine vom Rat der EU verabschiedete langfristige Lateinamerika-Politik würde ebenfalls dazu beitragen, Europas Beziehungen mit dem sogenannten »Fernen Westen« zu konsolidieren. In diesem Sinne sollten Spanien und die Europäische Kommission zusammen mit Deutschland als größtem Land der EU die Beziehungen zu Lateinamerika intensivieren.

Aber auch von Lateinamerika müßten neue Impulse für die Beziehungen zu Europa ausgehen. Im Vorfeld von Guadalajara hat es das politische Koordinationsforum Lateinamerikas und der Karibik, die Rio-Gruppe, wie erwähnt nicht einmal geschafft, einen gemeinsamen Forderungskatalog gegenüber der EU aufzustellen. Eine engere Kooperation zwischen den beiden regionalen Schwergewichten Brasilien und Mexiko wäre wünschenswert. Ein erstes positives Signal war das vor kurzem geäußerte Interesse Mexikos an einer engeren Partnerschaft mit dem Mercosur. Wenn es nicht möglich ist, innerhalb der gesamten Region eine Europa-Politik zu definieren, sollten nach dem Vorbild des Mercosur zumindest die einzelnen lateinamerikanischen Partner eine eigene Politik gegenüber der EU entwickeln. Dies wären minimale Voraussetzungen für die Entstehung einer Allianz zwischen Lateinamerika und der EU.

Fünf Jahre nach dem ersten Gipfeltreffen 1999 in Rio de Janeiro sind die EU und Lateinamerika noch weit von der Verwirklichung einer damals vollmundig verkündeten strategischen Partnerschaft entfernt. Eine strategische Wirtschaftsbeziehung bleibt Illusion: Lateinamerika hat einen geringeren Anteil am Außenhandel der EU als die Schweiz. Gleichwohl sind durch die Freihandelsabkommen mit Mexiko und Chile auch im wirtschaftlichen Bereich Fortschritte erzielt worden. Durch das künftige Assoziationsabkommen könnte der europäisch geprägte Mercosur als in

Lateinamerika einziges Beispiel eines relativ erfolgreichen (und europäisch ausgerichteten) Integrationsprozesses für die EU an strategischer Bedeutung gewinnen. Ist der Mercosur der wichtigste regionale Wirtschaftspartner der EU, so könnte sich langfristig ganz Lateinamerika in internationalen Organisationen als ein enger Verbündeter der EU beim Aufbau eines effizienteren multilateralen Systems erweisen. Auch wenn Lateinamerika momentan kein internationaler Brennpunkt ist, hat die Region für die EU große Bedeutung, weil sie Europa politisch und kulturell näher steht als den USA. Dies ist im veränderten internationalen Kontext nicht die schlechteste Voraussetzung für ein strategisches Bündnis zugunsten einer von Regeln bestimmten multilateralen Weltordnung. Bedingung für eine strategische Partnerschaft auf politischer Ebene wäre aber eine engere Abstimmung innerhalb beider Regionen.

Bis zum IV. Europäisch-Lateinamerikanischen Gipfeltreffen, das Mitte Mai 2006 in Wien stattfinden soll, verbleiben noch zwei Jahre. Es ist zu hoffen, daß beide Seiten diese Zeitspanne für eine Intensivierung ihrer Beziehungen nutzen werden. Guadalajara hat zumindest gezeigt, daß sich Europäer und Lateinamerikaner trotz anderer außenpolitischer Prioritäten nicht ganz aus dem Blickfeld verloren haben.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364