



# BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

---

Nummer 10

31. Mai 2002

ISSN 1437-6148

---

## Das zweite europäisch-lateinamerikanische Gipfeltreffen in Madrid: Mucho ruido, pocas nueces?

Susanne Gratius / Marcelo Risi

*Am 17. und 18. Mai fand in Madrid das zweite Gipfeltreffen zwischen den Staats- und Regierungschefs der EU, Lateinamerikas und der Karibik statt. Im Mittelpunkt der Abschlussdokumente standen globale Fragen wie die Stärkung des Multilateralismus, die Drogen- und die Terrorismusbekämpfung. Die Ergebnisse von Madrid waren, wie zu erwarten, nicht spektakulär: Neben dem üblichen Gruppenbild (mit Dame), begleitet von zahlreichen Festessen und -ansprachen wurde das Assoziationsabkommen zwischen der EU und Chile unterzeichnet und ein neues akademisches Austauschprogramm vorgestellt. Gemeinsame Initiativen gegenüber den akuten „Problemfällen“ der Region, Argentinien und Kolumbien, wurden nicht einmal erwogen. Zu den „Verlierern“ von Madrid gehörte, zusammen mit Zentralamerika und den Karibikstaaten, auch der einstige Hoffnungsträger Mercosur. Obwohl die Gipfeldiplomatie vor allem dem politischen Demonstrationseffekt dient und weniger der inhaltlichen Weiterentwicklung der Beziehungen, war der Madrid-Gipfel, gerade weil er auf ausdrücklichen Wunsch der Regierung Aznar in die spanische EU-Ratspräsidentschaft fiel (und ein Jahr später stattfand als vorgesehen) eher enttäuschend. Weichen für die Zukunft wurden hier, im Gegensatz zum ersten Gipfeltreffen in Rio de Janeiro vor drei Jahren, nicht gestellt. Ob sich der Trend zu einer allmählichen Verdrängung des europäischen Einflusses auf dem lateinamerikanischen Subkontinent aufhalten lässt, bleibt deshalb ebenso fraglich wie die Konkretisierung der anvisierten „strategischen Partnerschaft“ zwischen beiden Regionen.*

### Impressionen vor Ort: Madrid im Ausnahmestand

Selbst in Madrid war der europäisch-lateinamerikanische Gipfel kein Medienereignis. Vor Ort fand das Treffen der Staats- und Regierungschefs ungleich weniger Aufmerksamkeit als zwei weitaus populärere Ereignisse: zwei Tage vor dem Treffen der Staats- und Regierungschefs stürmten die Anhänger von Real Madrid die Stadt, nachdem ihre Mannschaft zum neunten Mal den Sieg in der Champions League holte, und am selben Tag feierte die spanische Hauptstadt ihren Heiligen, San Isidro.

Bis zu 4.500 Sicherheitskräfte aus dem ganzen Land wurden mobilisiert, um die Sicherheit der anwesenden Staats- und Regierungsoberhäupter und ihrer jeweiligen Delegationen zu garantieren. Sicherheitsstufe Nummer eins gilt in Spanien nicht nur aufgrund der Anschläge vom 11. September, schließlich ist auch die baskische Untergrundorganisation ETA wieder regelmäßig aktiv. Wenige Tage vor dem Gipfel konnte die Polizei ein ETA-Kommando in Madrid festnehmen, das mehr als 200 Kilo Dynamit in diversen Wohnungen gelagert hatte.

Ebenfalls Anlass zur Sorge boten die „Globalisierungsgegner“, deren Parallelveranstaltungen inzwischen fast zu einem Bestandteil aller Gipfeltreffen geworden sind. Allein die jeweils festgelegten Veranstaltungsorte spiegelten bildhaft das Nord-Süd-Gefälle wider. Das *Foro Transatlántico* kam am Rande der Universidad Complutense, im Süden der Stadt zusammen. Für den Gipfel hatte man das Messegelände im äußersten Norden von Madrid als Tagungsort gewählt, der weiträumig abgesperrt wurde. Journalisten bekamen die Staats- und Regierungschefs meist nur aus weiter Ferne oder rein zufällig zu sehen.

Demonstriert wurde trotz Absperrungen und Polizeiaufgebot. An drei aufeinander folgenden Tagen zogen die Globalisierungsgegner durch die Innenstadt. Am Sonntag nach dem Gipfel nahmen laut Veranstalter rund 100.000 Personen an der Abschlussdemonstration teil. Hier war das Programm ebenso vorhersehbar wie auf dem offiziellen Treffen. Vertreter der brasilianischen Landlosenbewegung *Movimiento dos Trabalhadores Rurais sem Terra* (MST) forderten erneut eine Agrarreform, Unterstützer der kolumbianischen FARC rechtfertigten den bewaffneten Kampf, Hebe Bonafini von den *Madres de la Plaza de Mayo* warnte davor, die Vergangenheit zu vergessen, und die mexikanische Aktivistin Rosario Ibarra sprach sich gegen die Etikettierung von „Freiheitskämpfern“ als Terroristen aus. „Wir sind alle Terroristen“, sagte sie unter dem Jubel der Anwesenden. Die Abschlusskundgebung wurde auf der Plaza de España abgehalten, im Hintergrund wehte eine schwarze Flagge mit dem Kürzel EZLN, die Zapatisten aus Chiapas haben ihren Marsch bis nach Madrid fortgesetzt.

### Agenda und Protagonisten des Gipfeltreffens

Wenig Überraschungen bot auch die offizielle Agenda des Treffens der Staats- und Regierungschefs. Wie bereits 1999 in Rio erprobt, bildete der Madrid-Gipfel den Rahmen für drei parallele Veranstaltungen: die jährliche Außenministerkonferenz zwischen der EU und der lateinamerikanischen Rio-Gruppe, die Sitzungen der Staats- und Regierungschefs im Plenum und die „*mini-cumbres*“ mit den jeweiligen lateinamerikanischen Partnern (Chile, Mercosur, Mexico, Zentralamerika und Andengemeinschaft). Das eigentliche Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs wurde am Freitag, den 17. Mai, hinter verschlossenen Türen zelebriert.

Fidel Castro war der einzige lateinamerikanische Staatschef, der nicht anwesend war, sondern sich durch den Wirtschaftsstrategen und de facto Vize-Präsidenten Carlos Lage sowie Außenminister Felipe Pérez Roque vertreten ließ. Noch drei Tage vor dem Gipfel hatte der *Máximo Líder* die Gipfel-Organisatoren jedoch in Unruhe versetzt, als er in der spanischen Botschaft in Havanna ein Visum

beantragen ließ. Trotzdem blieb er zu Hause. Castros Abwesenheit kann auf drei Gründe zurückgeführt werden: 1) den zeitgleichen Besuch in Havanna von Ex-Präsident Jimmy Carter – dem hochrangigsten US-Politiker seit den 30er Jahren, 2) den Konflikt mit Mexiko und Uruguay, die im UN-Menschenrechtsausschuss für die Resolution zu Kuba gestimmt hatten und von Castro deshalb heftig attackiert worden waren,<sup>1</sup> 3) die Animositäten zwischen Castro und Aznar, aufgrund derer der kubanische Staatspräsident auch nicht am letzten Iberoamerikanischen Gipfel teilgenommen hatte.

Die spanische Seite machte keine besondere Anstrengung, eine gewisse Erleichterung über Castros Abwesenheit zu verbergen. Außenminister Josep Piqué vermerkte lediglich, er möge „keine Tumulte, weder beim Fußball noch in der Politik. Kuba war durch den Vizepräsidenten Lage vertreten. Mehr habe ich dazu nicht zu sagen“. Das kubanische Interesse lag vor allem in der Verurteilung des Helms-Burton-Gesetzes, dem durch eine Passage zur Ablehnung von extraterritorialen Sanktionen im Dokument zu den „Gemeinsamen Werten und Positionen“ Rechnung getragen wurde.<sup>2</sup> Allerdings ist diese Textpassage weniger als Entgegenkommen gegenüber der kubanischen Delegation zu interpretieren, sondern entsprach wohl eher dem Wunsch, den vor allem Präsident Jacques Chirac deutlich machte, Akzente gegen den Unilateralismus der USA zu setzen.

### Gipfel ohne Castro – Ersatzspieler Chávez?

Glänzte Fidel Castro durch Abwesenheit, so waren der venezolanische Präsident Hugo Chávez sowie seine Amtskollegen Ricardo Lagos und Fernando Henrique Cardoso auf lateinamerikanischer Seite, Hausherr José María Aznar und Jacques Chirac als europäische Counterparts die „Medienstars“ auf einer ansonsten eher blassen Veranstaltung. Hugo Chávez wählte die Rolle des *enfant terrible* und Systemkritikers. In einer Parallelveranstaltung außerhalb des Gipfeltreffens bezeichnete er den Neoliberalismus als „Weg zur Hölle“ und ließ sich ansonsten als Populärrevolutionär feiern. Als Vertreter der bisherigen chilenischen Erfolgsstory konnte Ricardo Lagos den sichtbarsten Erfolg von Madrid erzielen: die Unterzeichnung eines umfassenden Assoziierungsabkommen mit der EU. Sein noch

<sup>1</sup> Nachdem Castro Präsident Jorge Battle als „Judas“ und Verräter bezeichnet hatte, brach Uruguay im April die diplomatischen Beziehungen zu Kuba ab.

<sup>2</sup> Wörtlich heißt es: „Wir lehnen alle unilateralen Maßnahmen mit extraterritorialen Auswirkungen strikt ab [...] Wir stimmen darin überein, dass diese Art von Praktiken eine ernsthafte Bedrohung des Multilateralismus darstellt“ (Documento de Trabajo „UE-ALC: valores y posiciones comunes“, Madrid, 17. Mai 2002, Art. 47)

amtierender brasilianischer Amtskollege Cardoso, der im Januar den Vorsitz des neu entstandenen *Club de Madrid* zur weltweiten Stärkung der Demokratie übernehmen wird, konnte die übliche Kritik an den Ländern des Nordens formulieren, indem er eine Öffnung der europäischen Märkte für lateinamerikanische Produkte, die Schaffung einer gerechteren Weltordnung und eine Reform der internationalen Finanzarchitektur forderte. Hausherr José María Aznar profilierte sich zusammen mit dem meist abwesenden Tony Blair vor allem mit dem auch in Spanien relevanten Thema der Terrorismusbekämpfung, während der neu gewählte Jacques Chirac zur Verhinderung der internationalen und nationalen Finanzkrisen die Gründung eines wirtschaftlichen und sozialen Sicherheitsrats vorschlug (El País, Madrid, 18.5.2002).

Scharfe Kritik an der Gipfeldiplomatie übte vor allem der „wieder auferstandene“ venezolanische Staatspräsident Hugo Chávez. „Wir kommen langsam und schlecht voran“ und „die Präsidenten ziehen von Gipfel zu Gipfel, die Völker von Abgrund zu Abgrund“ klagte Chávez in einer zweieinhalbstündigen Pressekonferenz nach dem Gipfeltreffen von Madrid. Lösungen für die dringlichsten, vor allem aber die sozialen Probleme der Region habe es seiner Ansicht nach ebenso wenig gegeben wie wirkliche Debatten, sondern lediglich Absichtserklärungen und dreiminütige, vorher festgelegte Reden der Staats- und Regierungschefs (EL País, 18.5.2002; El Mercurio, 19.5.2002). Die Kritik scheint insofern nicht berechtigt, als die Themen und die Agenda von Madrid einerseits das Ergebnis einer 1999 entstandenen paritätischen europäisch-lateinamerikanischen Vorbereitungskommission waren und andererseits aufgrund des Auseinanderdriftens Lateinamerikas von der geschwächten Rio-Gruppe keine nennenswerten Initiativen ausgingen.

Gastgeber Aznar reagierte auf die Anschuldigungen mit der gewohnten Gelassenheit, die er vom baskischen bewaffneten Separatismus bis hin zur sozial explosiven Einwanderungsfrage an den Tag legt: „Sicher ist es möglich, aus den Gipfeln mehr zu machen. Das gilt auch für die Treffen des Europäischen Rats oder der Andengemeinschaft [...]. Man sollte aber an diesen auch teilnehmen. Ich hätte meinen Freund Hugo Chávez heute gern bei unserem Treffen mit den Präsidenten der Andengemeinschaft gesehen, aber das Glück hatten wir leider nicht.“ Den zweiten Tag des Gipfels, an dem sich Troika und Andengemeinschaft trafen, hatte es Chávez vorgezogen, in seinem Hotel eine mehrstündige Pressekonferenz abzuhalten einschließlich der Vorführung von zwei Videos über seine Rückkehr an die Macht nach dem gescheiterten Putschversuch.

## **Themen und Ergebnisse – wenig Kreativität in Madrid**

In Madrid wurden drei Abschlusserklärungen unterzeichnet. Das wichtigste politische Dokument war der „Compromiso de Madrid“. In der 33 Punkte umfassenden politischen Erklärung wurden alle Fragen der Weltpolitik und der inter-regionalen Beziehungen aufgegriffen und praktisch kein Thema ausgelassen. Auch deshalb und angesichts der problematischen Konsensfindung zwischen 48 Staaten mit unterschiedlichen Interessen und Prioritäten ging die „Verpflichtung von Madrid“ nicht über eine unverbindliche, allgemeingehaltene Absichtserklärung hinaus. Insofern ist die Kritik von Chávez an der „deklaratorischen Diplomatie“ und der Abwesenheit der „großen Politik“ teilweise berechtigt.

Die Stärkung des multilateralen Systems, die Unterstützung einer friedlichen Konfliktlösung in Kolumbien und in Hinblick auf die politische Krise in Haiti, die Aufnahme von Verhandlungen mit den Karibikstaaten über ein wirtschaftliches Assoziierungsabkommen, die Verurteilung unilateraler und extraterritorialer Sanktionen und die Bereitschaft zu einer weitergehenden Auseinandersetzung mit dem Thema Migration bilden die „Höhepunkte“ der politischen Erklärung von Madrid. Zwar wurde die Situation in Kolumbien in den „Compromiso“ aufgenommen, man beschränkte sich aber auf die Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen und die Unterstützung einer Verhandlungslösung, während zugleich ein (angesichts der dramatischen Lage absurder) Streit über die Aufnahme der kolumbianischen FARC in die Gruppe der terroristischen Organisationen entbrannte.

Neben dem „Compromiso de Madrid“ wurden ein Arbeitspapier zu den „Gemeinsamen Werten und Positionen“ im wirtschaftlichen Bereich offiziell abgesegnet. Dort wurde erneut die hohe Kunst der politischen Rhetorik unter Beweis gestellt. Sicherheitspolitische Aspekte, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Kritik an den asymmetrischen Entscheidungsprozessen des internationalen Finanzsystems standen im Mittelpunkt. Konkrete Initiativen werden mit Ausnahme der (bereits vorher vereinbarten) Aufnahme eines politischen Dialogs beider Regionen über internationale Fragen im Rahmen des UN-Systems nicht genannt.

Auch die Inhalte des dritten Dokuments zur Evaluierung der Beziehungen sind wenig spektakulär. Darin werden lediglich die in Rio de Janeiro definierten 55 Prioritäten der Zusammenarbeit und nachfolgend festgelegten elf gemeinsamen Aktionsfelder in so unterschiedlichen Themenbereichen wie Integration, Drogenbekämpfung, Umweltschutz, Frauenförderung oder Informationsgesellschaft bestätigt und die jeweiligen Aktivitäten beschrieben. Am Ende steht ein Appell an die jeweiligen Regierungen und Institutionen, die Finanzierung der Zu-

sammenarbeit in den unterschiedlichsten Bereichen sicherzustellen, um die anvisierte strategische Partnerschaft realisieren zu können.

### Nur „heiße Luft“?

Ziel des zweiten biregionalen Gipfeltreffens war es, die 1999 in Rio de Janeiro beschlossene strategische Partnerschaft zu vertiefen. Hierfür hatte im Vorfeld des Rio-Gipfels ein Strategiepapier der Europäischen Kommission wichtige Impulse geliefert. Diesmal enthielt das Grundsatzdokument der Kommission, das die Leitlinien der Kooperation mit Lateinamerika für die nächsten fünf Jahre festlegt, keine innovativen Vorschläge, sondern definierte vielmehr drei nicht zusammenhängende Prioritäten – soziale Ungleichheit, Zivilgesellschaft und Naturkatastrophen.

Demgegenüber definierte das Europäische Parlament (EP) in einer bereits im November 2001 verabschiedeten Entschließung eine Reihe von interessanten und konkreten Anregungen zur Bildung einer strategischen Partnerschaft zwischen beiden Regionen, die in Madrid jedoch nicht aufgegriffen wurden. Unter anderem fordert das EP die Einrichtung einer gemeinsamen parlamentarischen Versammlung, die Unterzeichnung einer Friedenscharta, die Einrichtung eines Beobachtungszentrums Migration, den Abschluss der Verhandlungen EU-Mercosur und die Etablierung eines europäisch-lateinamerikanischen Freihandelsabkommens bis zum Jahr 2010.

Wie der für Außenbeziehungen zuständige Kommissar Chris Patten in seiner Rede am 16. Mai feststellte, laufen Gipfeltreffen immer Gefahr, wenig mehr als „heiße Luft“ in Form von großartigen Abschlusserklärungen zu produzieren, die im krassen Gegensatz zu den mageren Ergebnissen der Treffen stünden ([www.europa.eu.int/external\\_relations/news](http://www.europa.eu.int/external_relations/news), 16.5.2002). Dies gilt zum Teil auch für die Veranstaltung in Madrid. Andererseits ist es, wenn auch in einem kleinen Rahmen, gelungen, in einigen Bereichen der Zusammenarbeit konkrete neue Initiativen zu entwickeln. So stellte die Kommission im Vorfeld des Gipfels drei neue regionale Programme vor, dessen finanzielle Mittel allerdings sehr bescheiden sind:

- im Bereich Menschenrechte werden u.a. mehrere Projekte zur Stärkung der Rolle der Ombudsmänner in Lateinamerika sowie eine internationale Konferenz finanziert.
- in der Zusammenarbeit zur Förderung der Informationsgesellschaft wurde ein neues Programm, ALIS, eingerichtet, das im Vorfeld des Gipfeltreffens offiziell gestartet wurde.
- auf kultureller und sozialer Ebene hat die Kommission ein neues mehrjähriges Programm des akademischen Austausches, ALAN, geschaffen,

das u.a. die Vergabe von 3.900 Stipendien für lateinamerikanische Studienabgänger vorsieht. Darüber hinaus soll eine Initiative zum Abbau der sozialen Ungleichheit entstehen. In seiner neunjährigen Laufzeit ist das Programm mit €88 Mio. dotiert, eine gleichsam unbedeutende Summe, um dem Trend zu einer wachsenden „Amerikanisierung“ Lateinamerikas Einhalt zu gebieten.

### Mercosur – der große Verlierer?

Die Prioritäten der Zusammenarbeit mit den einzelnen lateinamerikanischen Partnern ließen sich bereits an der Agenda von Madrid ablesen. Der eindeutige Verlierer war demnach der Mercosur, dem noch 1997 von Präsident Chirac das Privileg eines exklusiven Gipfeltreffens mit der EU angeboten worden war, ein Vorschlag, der später verworfen wurde und in das interregionale Gipfeltreffen von Rio de Janeiro mündete (vgl. Brennpunkt Lateinamerika 14-99). Wurden dem „*mini-cumbre*“ EU-Mercosur während des ersten Gipfeltreffens in Rio de Janeiro 1999 immerhin noch vier Stunden eingeräumt, traf man sich in Madrid für weniger als eine Stunde. Dies zeigt nur allzu deutlich, dass dem Mercosur von europäischer Seite keine Priorität mehr eingeräumt wird.

Sowohl die wirtschaftliche und politische Krise in Argentinien als auch die kommenden Wahlen in Brasilien, bei denen der Arbeiterführer Luis Ignacio „Lula“ da Silva laut Umfragen ein ernstzunehmender Präsidentschaftsanwärter ist, haben die Verhandlungsstärke des Mercosur deutlich geschwächt. Auch deshalb trafen sich der Mercosur und die EU-Troika in Madrid lediglich für 45 Minuten. Dennoch zeigte sich der argentinische Außenminister Carlos Ruckauf optimistisch. Dies sei nicht weiter ernst zu nehmen, behauptete er, denn die Gespräche in Madrid bildeten nur das Ende einer Reihe vorheriger Treffen und der Anfang weiterer Zusammenkünfte. Gegenüber Chile räumte er jedoch ein, „im positiven Sinne neidisch zu sein“.

Der Mercosur leidet aber nicht nur unter der argentinischen Krise. Nach Ansicht des uruguayischen Außenministers Didier Operti hätten die Mercosur-Länder unterschiedliche Prioritäten. So wolle sich Brasilien als *global trader* profilieren, wohingegen die Verhandlungsagenda von Uruguay und Argentinien klar vom Agrarsektor geprägt sei. Der europäische Agrarprotektionismus ist somit immer wieder ein entscheidender Stolperstein für gegenwärtige und künftige Verhandlungen (siehe Brennpunkt Lateinamerika 14-99). Von den drei Achsen der Beziehungen zwischen Mercosur und EU – politische Koordination, Entwicklungszusammenarbeit und Handelsbeziehungen – bleibt bei den Verhandlungen stets die Handelsseite im Hintergrund. Angesichts der Situation in Argentinien

befürchtet Opertti, dass „Europa anscheinend nicht in der Lage ist, die Situation vieler lateinamerikanischer Länder richtig einzuschätzen“, denn im Kern der wirtschaftlichen Krise liege eine starke soziale Komponente, die destabilisierend wirken und somit auch die politische Achse schwächen könne.

Dieser Eindruck entstand auch in Madrid. Der spanische Ministerpräsident José María Aznar gab dem argentinischen Präsidenten Eduardo Duhalde lediglich den Rat mit auf den Weg, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um ein Abkommen mit dem IWF zu erzielen: „Es sind schwierige und schmerzhaft Entscheidungen, aber wir meinen, schwieriger und schmerzhafter ist es, wenn Argentinien einen eigenen Weg geht, der das Land nicht in die internationalen Finanzstrukturen zurückführt“. Mehr hätte der argentinische Präsident Eduardo Duhalde angesichts der auch von spanischen Unternehmen erlittenen Verluste wohl kaum erwarten dürfen. Nach Investitionsgarantien habe er bei seinen Gesprächen mit Unternehmern in Madrid nicht gefragt, gestand der Präsident, der meist abseits von informellen Gesprächen und obligatorisch lächelnden Delegierten stand. Duhalde verabschiedete sich optimistisch vom Gipfel. Bevor er Präsident Cardoso nach Salamanca zur Verleihung der Ehrendoktorwürde begleitete, bezeichnete er die EU als „eine Art Spiegel“. Gewaltige wirtschaftliche Unterschiede, die noch vor 15 Jahren bestanden hätten, seien überwunden worden und außerdem lägen die eigenen kulturellen Wurzeln in Europa. Damit war das Thema Argentinien beendet und auch der Dialog mit dem Mercosur. Dennoch erhofft sich vor allem Präsident Cardoso bei der nächsten Verhandlungsrunde in Brasilia substantielle Fortschritte bei den Gesprächen zwischen EU und Mercosur, nicht zuletzt, um seine Amtszeit mit einem außenpolitischen Erfolg abzuschließen.

Enttäuschend war vor allem, dass sich die EU gegenüber Argentinien zu keiner Geste – etwa in Form von temporären Zugeständnissen im Agrarsektor – durchringen konnte und sich ebenfalls nicht auf ein, vor allem von Argentinien gefordertes, Datum für den Abschluss der Assoziationsverhandlungen einließ. Das geringe Engagement der EU gegenüber dem Mercosur ist umso enttäuschender, als der Block sich gerade jetzt, auf dem Höhepunkt der argentinischen Krise, auf seinen wichtigsten Wirtschaftspartner, die EU, verlassen müsste. Dies gilt umso mehr im Kontext der bevorstehenden Verhandlungen über eine gesamtamerikanische Freihandelszone (ALCA), die bis zum Jahr 2005 abgeschlossen sein sollen, und denen Brasilien äußerst skeptisch gegenübersteht. Da der Mercosur auch für die EU der bedeutendste Partner in Lateinamerika ist, wäre eine Beschleunigung der Verhandlungen durch Abstriche am europäischen Agrarprotektionismus nicht nur aus Sicht des Cono Sur wünschenswert. Nur dann könnte der Ausspruch

des für Handelsfragen zuständigen Kommissars Pascal Lamy, das Abkommen zwischen der EU und dem Mercosur sei keine Option, sondern ein Schicksal (in Anlehnung an Cardosos Urteil über den Mercosur), über rhetorische Wortspiele hinausgehen. Schließlich ist es der EU auch gegenüber Chile gelungen, noch vor den USA – mit denen das Land seit Dezember 2000 verhandelt – ein Freihandelsabkommen zu unterzeichnen.

Die Tatsache, dass sich die noch andauernden Verhandlungen der EU mit dem Mercosur als ungleich schwieriger erweisen als die mit Mexiko und Chile und aller Voraussicht nach nicht vor dem Jahr 2004 abgeschlossen sein werden, ist auch ein Beweis dafür, dass die lateinamerikanische Option des „Bilateralismus“ sich letztendlich als vorteilhafter als der von der EU geförderte Gruppendialog erweisen könnte. Dies könnte auch für Brasilien, angesichts der Problemlage des Mercosur, eine Option sein. Uruguay plädierte als erster Mercosur-Partner offen für den Bilateralismus, denn wie Außenminister Didier Opertti gestand: „Es ist einfacher, wie im Falle von Chile und Mexiko, Land für Land zu verhandeln“.

### **Biregionale Gipfel, aber bilaterale Erfolge: die Erfolgsgeschichten Mexiko und Chile**

Neben der üblichen Rhetorik der Gipfeldiplomatie, die nur oft wenig Substanz hat, war das sichtbarste Ergebnis von Madrid die Unterzeichnung eines Assoziationsabkommens zwischen der EU und Chile nach nur zweieinhalbjährigen Verhandlungen. Damit ist Chile nach Mexiko (2000) das zweite lateinamerikanische Land, das erfolgreich ein „Freihandelsabkommen plus“ mit der EU etabliert hat. Dies ist umso bemerkenswerter, als auch in diesem Prozess, ebenso wie im Falle des Mercosur – und im Gegensatz zu Mexiko –, unterschiedliche Interessen im Agrar- und Fischereisektor eine zentrale Rolle gespielt haben. Allerdings betragen die chilenischen Agrarexporte in die EU gemessen am Gesamtvolumen gerade einmal die Hälfte der Exporte des Mercosur in die EU. Zwar erwiesen sich die Verhandlungen im Fischereisektor als zäh, aber dennoch gelang ein Kompromiss: 95% der Waren werden sofort bzw. innerhalb der nächsten drei Jahre in die Freihandelszone einbezogen, für sensible Produkte gilt eine Übergangsfrist von zehn Jahren. Neben Freihandel enthält das Assoziationsabkommen auch eine EZ-Komponente, eine umfassende Demokratieklausel und die Vereinbarung zu einer engeren politischen Abstimmung zwischen der EU und Chile. Zufrieden mit dem Verhandlungsergebnis, kommentierte Präsident Lagos das Abkommen mit den Worten: „Chile kehrt heute nach Europa zurück“.

Mexiko war das erste lateinamerikanische Land, das bereits im März 2000 ein Freihandelsabkom-

men mit der EU unterzeichnete. Entsprechend den Erwartungen ist Mexiko in der Rolle eines sich konsolidierenden Gewinners in Madrid aufgetreten. In den ersten 18 Monaten des Freihandelsabkommens mit der EU (seit Juli 2000 in Kraft), ist der bilaterale Handelsaustausch um 28,6% gewachsen (50% auf mexikanischer Seite gegenüber 33% für die EU). Somit hat der EU-Anteil am mexikanischen Außenhandel um 20% zugelegt, ist aber mit insgesamt 6,6% weit davon entfernt, als alternativer Markt für die mexikanischen Exporte in die NAFTA-Länder bezeichnet werden zu können. Fast 90% seiner Wirtschaftsbeziehungen wickelt das Land mit den USA ab. Der „Mini-Gipfel“ zwischen der EU und Mexiko, letzter offizieller Programmpunkt des zweitägigen Gipfels, zielte vor allem auf eine Optimierung des Abkommens ab.

Die Achse EU-Mexiko scheint gerade aufgrund des NAFTA-Abkommens relevanter für die europäische Seite, die somit einen leichteren Zugang zu Absatzmärkten in den USA und Kanada hat. Diese Tatsache hatte auch die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen deutlich beschleunigt. Auch aus diesem Grund gewinnt aus lateinamerikanischer Perspektive der Eindruck an Gewicht, Mexiko würde sich unweigerlich von der wirtschaftlichen und politischen Konjunktur des restlichen Subkontinents abkoppeln. „Wir wollen mit unseren lateinamerikanischen Brüdern zusammenarbeiten“, hielt der mexikanische Präsident Vicente Fox diesem Verdacht entgegen. Mexiko wolle keine Führungsrolle in Lateinamerika übernehmen, sondern sich aus seiner „multilateralen Position heraus“ für das Wohl Lateinamerikas einsetzen.

Bislang hat es auch Chile geschickt vermieden, sich in die lateinamerikanischen Regionalbündnisse wie den Mercosur einzubinden und ist statt dessen mit dem Freihandelsabkommen mit Mexiko und Kanada sowie jetzt mit der EU gut gefahren. Jedoch möchte Chile nicht den gleichen Eindruck wie Mexiko erwecken, es sei in einen Prozess der Loslösung aus dessen Umfeld eingetreten. Von Abschottung könne keine Rede sein, heißt es deshalb offiziell: „Dass wir schneller [mit der EU] zu einem Ergebnis gelangt sind, liegt daran, dass es für die EU einfacher ist, mit einem Land als mit vier Ländern gleichzeitig zu verhandeln. Vor allem wenn man die Situationen in einigen Mercosur-Ländern betrachtet“, betonte der chilenische EU-Botschafter Alberto van Klaveren. Entgegen der europäischen Rhetorik vom Dialog zwischen Staatengruppen ist es Mexiko und jetzt auch Chile gelungen, im Alleingang „Freihandelsabkommen plus“ mit der EU abzuschließen. Damit hat sich die Option des von Lateinamerika bevorzugten „Bilateralismus“ als erfolgreicher erwiesen als der europäische Ansatz des „Biregionalismus“ bzw. des Verhandlungsmodus mit Wirtschaftsböcken.

## **Die Andenländer, Zentralamerika und die Karibik – ein Jammertal zwischen Mexiko und Chile**

Die fünf Länder der Andengemeinschaft (Venezuela, Kolumbien, Ecuador, Peru und Bolivien) und Zentralamerika sind nach wie vor weit von einem Abkommen entfernt, wie es ihr südlicher Nachbar Chile unterzeichnen konnte. Zentralamerika und der Andengemeinschaft wurde kein vergleichbares Verhandlungsangebot unterbreitet, sondern jeweils lediglich ein Abkommen über Zusammenarbeit und politischen Dialog angeboten, das der langfristigen Vorbereitung eines Assoziierungsabkommens dienen soll, das mit der Andengemeinschaft ab 2004 verhandelt werden soll.

Vor allem die Andenregion scheint als Problemfall wahrgenommen zu werden, da viele an der Stabilität der Demokratie (Peru, Venezuela) und an der militärischen Sicherheit (Kolumbien) zweifeln. Diese Probleme haben die Länder zum Teil selbst zu verantworten, räumte der bolivianische Präsident José Quiroga ein: „Um auf einer Höhe mit der EU zu sprechen, muss die Andengemeinschaft noch Aufgaben erledigen“, stellte er fest. Gleichzeitig ließen sowohl Quiroga als auch sein peruanischer Amtskollege Alejandro Toledo keinen Zweifel darüber aufkommen, möglichst bald ein Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnen zu wollen. Eine Öffnung der europäischen Märkte sei der einzige Hoffnungsschimmer für einen rentablen Anbau von Alternativprodukten als einziger Maßnahme, um effektiv den Drogenanbau zu verringern.

Neben der Andengemeinschaft zählen auch die zentralamerikanischen Länder zu jenen lateinamerikanischen Staaten, die in Madrid von der EU getröstet wurden. Nach einem informellen Treffen kurz vor der eher glanzlosen Abschlussrede der „*mini-Cumbre*“ wurde bekannt, das sich Zentralamerika vor dem Ende der Doha-Welthandelsrunde kaum Hoffnungen auf ein Vorankommen der Frage von Verhandlungen über ein Handelsabkommen machen kann.

Die Karibik glänzte vor allem durch Abwesenheit. In den Medien wurde nichts über die Interessen und Prioritäten der im *Cariforum* zusammengeschlossenen Karibikstaaten bekannt. Da diese gleichzeitig einen parallelen Dialog mit der EU im Rahmen der AKP-Staatengruppe (und dem Cotonou-Abkommen) führen, bleibt fraglich, warum die Karibik-Staaten überhaupt an den Gipfeltreffen teilnehmen. Hier gibt es zwei Möglichkeiten: entweder, man wollte dadurch eine Parallelveranstaltung mit gleichem Format zu den *Summits of the Americas* schaffen, oder die Karibikstaaten sollen langfristig – im Zuge der Regionalisierung des Lomé-Prozesses – in die Lateinamerika-Politik der EU integriert werden.

## **Abschließende Wertung des Treffens: Mucho ruido, pocas nueces?**

Der Gipfel von Madrid bestätigte eine sich bereits seit Mitte der 90er Jahre abzeichnende Konsolidierung einer Politik der zwei Geschwindigkeiten der EU gegenüber Lateinamerika. Je nach Partner und seinem jeweiligen strategischen Gewicht für die EU, setzte sich in Madrid der Trend zu einer Kooperation der „variablen Geometrie“ fort. Die Avantgarde bilden die wirtschaftlich interessanten Länder, wie Chile, Mexiko und bedingt der Mercosur, die Nachhut Zentralamerika, die Karibik und die Andenstaaten.

Dennoch ließ sich der spanische Ministerpräsident und noch EU-Ratspräsident José María Aznar nicht davon abhalten, gebetsmühlenartig das Ereignis als den großen Wurf zu verkünden: „Das Ergebnis dieses Gipfels ist ein vollständiges Assoziierungsabkommen mit Chile. Die noch anstehenden Verhandlungen mit dem Mercosur, der Andengemeinschaft und mit Mittelamerika, verzeichnen auch vor dem Hintergrund der Welthandelsrunde von Doha neue Impulse. Von hier aus können wir den Integrationsprozess in Lateinamerika mit unterstützen.“ Diese Aufgabe wird in der zweiten Jahreshälfte in der Verantwortung Dänemarks liegen, das ab Juli die EU-Ratspräsidentschaft übernimmt. Der dänische Ministerpräsident, Anders-Fogh Rasmussen, hat sich, wie nicht anders zu erwarten war, deutlich zur Kontinuität in den Beziehungen zu Lateinamerika verpflichtet. Im Rahmen des Gipfels von Johannesburg über nachhaltige Entwicklung, hofft Rasmussen darauf, ein globales Abkommen zwischen den entwickelten und den armen Ländern dieser Welt zu erreichen, in dem sich die entwickelten Staaten dazu verpflichten, den übrigen Staaten bessere Entwicklungschancen zu eröffnen – und zwar über den Freihandel und einen besseren Zugang zu den Märkten und über mehr Entwicklungshilfe. Im Gegenzug erwartet der dänische Ministerpräsident von den armen Ländern eine „gute Regierungsführung“, als „Voraussetzung, um vom freien Welthandel und von mehr Entwicklungshilfe zu profitieren.“

Obwohl sich die EU und Lateinamerika bereits im Oktober auf elf Schwerpunktthemen einigten, sind die Interessen und Erwartungen beider Partner an den jeweils anderen keineswegs deckungsgleich. Die lateinamerikanischen Vertreter waren mit einer klaren Vorstellung nach Madrid gekommen: offene Märkte für Waren und offene Grenzen für die Menschen. Die Antwort der europäischen Gastgeber ist mager ausgefallen. Seit Jahrzehnten und im Zuge der Globalisierung verstärkt kritisieren die Lateinamerikaner den europäischen Handelsprotektionismus und fordern eine Öffnung der Märkte, vor allem im hochsubventionierten Agrarsektor. Dieser Dauerkonflikt in den beiderseitigen Beziehungen ist

gleichzeitig das Hauptanliegen der Region gegenüber Europa, dem die EU in der Form von Freihandelsangeboten mit bestimmten Partnern inzwischen partiell nachgibt. Aussichten auf weitere Verhandlungsangebote an die lateinamerikanischen Länder der „zweiten Geschwindigkeit“ gibt es jedoch derzeit nicht.

So bedauerte beispielsweise der Außenminister Ekuadors, Heinz Moeller, den verstärkten Trend zum Protektionismus, der insbesondere nach den Anschlägen vom 11. September deutlich würde: „Wenn wir neben den Handelsrestriktionen auch an die Einwanderungsbegrenzung denken, von was für einem internationalen demokratischen System kann dann noch die Rede sein?“, fragte er im Vorfeld des Gipfels. Ekuador ist ein besonders eindrucksvolles Beispiel für das Ausbluten eines Landes im Zuge von Wirtschaftskrisen: Zwischen 1999 und 2001 haben eine halbe Million Ekuadorianer das Land verlassen (The Economist, 21.2.2002). Gleichzeitig nimmt Ekuador in der Region nach Angaben der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank einen Spitzenplatz in Bezug auf die privaten Geldsendungen von Migranten ins Heimatland ein. Auch bei diesem zweiten brisanten Thema der Beziehungen, der lateinamerikanischen Einwanderungswelle nach Europa, wurden in Madrid bedauerlicherweise keine gemeinsamen Lösungsansätze gefunden.

Dass ein Thema wie die Bekämpfung des Terrorismus im Mittelpunkt eines europäisch-lateinamerikanischen Gipfels stand, spricht nicht für das strategische Interesse Europas bzw. Spaniens an Lateinamerika, sondern spiegelt vielmehr wider, dass die Zusammenarbeit auf der inter-regionalen Ebene sich immer stärker auf die globale Agenda und mögliche Interessenkonvergenzen in Themen der internationalen Politik, wie weltweite Sicherheit, Bekämpfung des Drogenhandels oder möglicherweise eine zukünftige Reform der internationalen Finanzarchitektur konzentriert. Die eigentlichen Verhandlungen über Fragen der biregionalen Kooperation hingegen werden individuell auf die Bedürfnisse der Partner zugeschnitten. Dies hat aus lateinamerikanischer Sicht den Vorteil, dass einige Partner schneller vorankommen als andere, und den Nachteil, dass Lateinamerika insgesamt gegenüber Drittstaaten an *bargaining power* verliert und Staaten mit geringerem strategischen Gewicht die Nachhut der Beziehungen bilden.

Das nächste Gipfeltreffen wird im Jahr 2004 in Mexiko stattfinden. Es ist zu hoffen, dass es bis dahin gelingt, die anvisierte strategische Partnerschaft mit Substanz zu füllen und sie auf die Bereiche zu konzentrieren, wo beide Partner über komparative Vorteile verfügen. Vicente Fox hat versprochen, bis dahin „die Ergebnisse von Madrid Punkt für Punkt zu verfolgen, um in Mexiko Resultate“ anzubieten und nicht mit leeren Händen dazustehen, was angesichts des Fehlens an neuen Initia-

tiven schwierig sein dürfte. Zumindest eine ökonomische strategische Partnerschaft scheint angesichts der beidseitigen Marktverluste und des wachsenden Gewichts der interamerikanischen Beziehungen unrealistisch, wahrscheinlicher wäre dagegen eine strategische Allianz Europas und Lateinamerikas im kulturellen Bereich und in Hinblick auf die Herausbildung eines multilateralen, symmetrischeren internationalen Systems. Die Stärkung der Integrationsprozesse in beiden Regionen wäre hierfür eine wünschenswerte Voraussetzung, da diese meist gleichbedeutend mit *soft power* und zwischenstaatlicher Konsensfindung sind und letztendlich auf Souveränitätsteilung basieren. Auch bei diesem Thema der Agenda wäre eine engere Zusammenarbeit begrüßenswert. Voraussetzung hierfür wäre aber ein – sich momentan nicht abzeichnendes – Bewusstsein in beiden Regionen über die jeweils

strategische Bedeutung der anderen. Hier wäre, wie von Chávez gefordert, ein wenig mehr „große Politik“ sicher hilfreich.

In Madrid wurde noch einmal deutlich, dass die Funktion der Gipfeldiplomatie nicht in der Vermittlung neuer Inhalte der Zusammenarbeit besteht, sondern vor allem politischen Demonstrationseffekten dient. Dennoch wird vom Ereignis in Madrid wohl kaum mehr als das gemeinsame Familienphoto bleiben. Dies ist vor allem deshalb bedauerlich, weil Spanien sich selbst immer – und dies sicher nicht zu unrecht – als „Brücke“ zwischen beiden Regionen und eigentlicher Interessenvermittler Lateinamerikas in Europa profiliert hat. Insgesamt gesehen, fällt die Wertung des Treffens trotz kleiner Fortschritte in den Beziehungen deshalb enttäuschend und eher im Sinne des spanischen Sprichworts „mucho ruido, pocas nueces“ aus.

Autorennotiz: : Susanne Gratius ist Politologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des IIK, Hamburg, E-Mail: [gratius@public.uni-hamburg.de](mailto:gratius@public.uni-hamburg.de); Marcelo Risi, Dipl. Volkswirt, seit 2000 Korrespondent des BBC World Service in Madrid, E-Mail: [marcelo.risi@terra.es](mailto:marcelo.risi@terra.es).

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Jens Urban

Bezugsbedingungen: €61,50,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); €46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); €31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von €15,30,- erhoben. Einzelausgaben kosten €3,10 (für Studierende €2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

#### **INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE**

Alsterglaxis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: [iikh@uni-hamburg.de](mailto:iikh@uni-hamburg.de) · Internet: <http://www.rz.uni-hamburg.de/IIK>