

Ein Gipfel der falschen Erwartungen und des falschen Zungenschlages

Das 1. Gipfeltreffen Südamerika – Arabische Liga

von Wilhelm Hofmeister

Das 1. Gipfeltreffen Südamerika – Arabische Liga endet mit einer umstrittenen Abschlusserklärung ohne ein klares Bekenntnis zur Demokratie, aber mit Verständnis für den Terrorismus. Die Aussichten auf eine deutliche Verbesserung der biregionalen Wirtschaftsbeziehungen sind ungewiss. Ein neuer Streit zwischen Argentinien und Brasilien überschattet das Treffen.

Am 10. und 11. Mai fand in Brasilia unter strengsten Sicherheitsvorkehrungen das erste Gipfeltreffen zwischen Lateinamerika und 22 Mitgliedsländern der arabischen Liga statt. Die Idee zu diesem Gipfeltreffen war im Jahr 2003 während einer Reise des brasilianischen Präsidenten Lula da Silva in einige Länder des Nahen Ostens und Arabiens geboren worden. Präsident Lula und sein Außenminister Celso Amorim hatten damals eine engere Zusammenarbeit mit der arabischen Welt angeregt.

Das jetzt veranstaltete südamerikanisch-arabische Treffen sollte nicht nur dem biregionalen Handel neue Impulse verleihen; vielmehr sollte auch die arabische Welt stärker in die Süd-Süd-Zusammenarbeit eingebunden werden, die von der brasilianischen Regierung im Rahmen verschiedener Aktionsforen betrieben wird. Zudem wollte Brasilien mit der Gipfelinitiative, die offensichtlich nicht mit den anderen Ländern Südamerikas abgestimmt war, einmal mehr seine Führungsrolle innerhalb des Subkontinents demonstrieren.

Bereits im Vorfeld des Gipfels zeigten sich jedoch einige düstere Wolken am Horizont, die das Gipfeltreffen dann auch tatsächlich überschatteten.

Die brasilianische Regierung mag es noch als Beweis eigener Unabhängigkeit angesehen haben, dass Außenminister Amorim ausgerechnet an dem Tag den syrischen Staatspräsidenten Assad besuchte und zum Gipfeltreffen in Brasilia einlud, als der französische Präsident Chirac und US-Präsident Bush in einer gemeinsamen Erklärung von Paris aus den Syrer aufforderten, seine Truppen aus dem Libanon abzuziehen und die Demokratiebewegung dieses Landes nicht zu unterdrücken. Dass Amorim bei seinem

Besuch in Damaskus dieses Thema angesprochen hätte, wurde nicht bekannt. So konnte beim Betrachten des Fotos von der Begegnung zwischen Assad und Amorim leicht der Eindruck entstehen, der Herr Außenminister sei an jenem Tag am falschen Ort gewesen. Sollte dagegen eine bewusste Brüskierung der USA und der Europäer beabsichtigt gewesen sein, ist dies sicherlich gelungen – auch wenn damals weder vom State Department noch vom Quai d'Orsay ein Kommentar zur brasilianischen Einladungs politik abgegeben wurde.

Belohnt wurde diese brasilianische Eigenwilligkeit keineswegs. Entgegen den Erwartungen von Präsident Lula sind die Staatschefs der wichtigsten arabischen Länder nicht nach Brasilia gekommen. Die Könige von Saudi Arabien, Jordanien und Marokko und die Präsidenten von Ägypten, Syrien und Libyen sagten ihre Teilnahme ab. Besonders enttäuscht mag Präsident Lula über das Fernbleiben von Muhammad Ghaddafi gewesen sein, dem er bei seinem Besuch in Libyen im Jahr 2003 viele Nettigkeiten gesagt hatte.

Das US-State Department hat die brasilianische Initiative offensichtlich aufmerksam verfolgt. Im Rahmen eines Besuches in Brasilia Ende April schlug US-Außenministerin Condoleezza Rice vor, einen Beobachter der USA zu dem Gipfeltreffen einzuladen. Dieser Bitte hat die brasilianische Regierung jedoch nicht entsprochen. So wie Frau Rice während ihres Besuches um eine Unterstützung Brasiliens bei der Stärkung und Konsolidierung der Demokratie in Südamerikas warb, so drängte die US-Regierung offensichtlich auch darauf, dass die Abschlusserklärung des Gipfeltreffens mit den arabischen Ländern in klarer Form eine generelle Verurteilung des Terrorismus enthalten sollte. Doch auch dieser Bitte wollte oder konnte die brasilianische Regierung nicht entsprechen.

In den anderen Ländern Südamerikas hatte die Begeisterung für das Gipfeltreffen erkennbare Grenzen. Argentiniens Präsident Kirchner ließ lange Zeit offen, ob er kommen würde. Öffentlich äußerte er seine Zweifel an dem Treffen, und nachdem er sich während der Eröffnungszeremonie erkennbar langweilte, reiste er noch während des ersten Gipfeltages überraschend ab. Der chilenische Präsident Lagos blieb ebenfalls nur einen Tag. So standen aus Südamerika lediglich die Präsidenten von Venezuela, Peru, Bolivien und Uruguay Präsident Lula bis zum Ende der Tagung an der Seite. Venezuelas Präsident Chavez nutzte die Tagung ausführlich für Sympathiekundgebungen zu den arabischen Potentaten und anti-israelische und anti-amerikanische Parolen.

Biregionale Wirtschaftsbeziehungen Südamerika – arabische Länder

Da angesichts des Fernbleibens der wichtigsten Führer der arabischen Liga das Gipfeltreffen keinesfalls das ursprünglich erwartete politische Gewicht erreichte, hat die brasilianische Regierung zuletzt vor allem den wirtschafts- und handelspolitischen Aspekt der Initiative betont. An den beiden Tagen vor dem Gipfeltreffen wurden eine biregionale Unternehmerkonferenz und eine Investitionsmesse organisiert, deren Ziel es war, den Handelsaustausch sowie Investitionen der arabischen Länder in Südamerika und insbesondere in Brasilien anzuregen.

Bisher besitzen für Brasilien und mehr noch für die übrigen Länder Südamerikas die Wirtschaftsbeziehungen mit der arabischen Welt nur eine relativ geringe Bedeutung. Deshalb

auch hatte es schon 2003 gegen die mit großem Aufwand betriebene Reise von Präsident Lula in den Nahen Osten kritische und skeptische Kommentare gegeben.

Die arabischen Länder haben nur einen geringen Anteil am brasilianischen Außenhandel, der 2004 bei den Exporten insgesamt 96,47 Mrd. US\$ umfasste und bei den Importe insgesamt 62,8 Mrd. US\$. Die mit Abstand wichtigsten Handelspartner Brasiliens sind die Europäische Union (25 % der Exporte, 22,3% der Importe) und die Vereinigten Staaten (20,1% der Exporte, 18,5% der Importe). Der Anteil der Länder Südamerikas an den brasilianischen Exporten beträgt 16,2% und an den Importen 14,8%. Mit Argentinien beläuft sich der Handelsaustausch auf 7,37 Mrd. US\$ (Exporte) bzw. 5,57 Mrd. (Importe) und ist damit höher als der mit der Gesamtheit der arabischen Staaten. In diese Ländergruppe wurden Waren mit einem Wert von 4,03 Mrd. US\$ geliefert (4,8% der Exporte) und im Wert von 4,15 Mrd. US\$ eingeführt (6,6% der Importe).

Die brasilianische Regierung wurde zwar nicht müde, vor und während des Gipfeltreffens die Steigerungsrate im biregionalen Handel mit der arabischen Welt zu wiederholen, der 2004 um 46% zugenommen habe. Verschwiegen wurde dabei jedoch stets der relativ geringe tatsächliche Wert des Handels sowie die Tatsache, dass die Steigerung im Kontext einer allgemeinen deutlichen Zunahme des Handels stattfand und sich am geringen Anteil des Handels mit Arabien, d.h. der geringen Bedeutung jener Region für die brasilianische Wirtschaft, letztlich nichts geändert hat. Die regierungsamtliche Kommunikationspolitik zielte jedoch darauf ab, die politische und wirtschaftliche Bedeutung des Gipfeltreffens zu betonen.

Wenn die Zahl der anwesenden Unternehmer ein Hinweis auf das Potential der Wirtschaftsbeziehungen ist, sind die Aussichten nicht berauschend. Im Vorfeld der Wirtschaftsveranstaltungen wurde mit der Teilnahme von insgesamt ca. 800 Unternehmern gerechnet, davon die Hälfte aus Brasilien und je ein Viertel aus den arabischen Ländern und den anderen Ländern Südamerikas. Bei der Eröffnungsveranstaltung sprachen Präsident Lula und weitere Staatschefs jedoch nur vor kleinem Publikum. Von den 3.000 Plätzen des Kongresszentrums blieben etwa 2.500 leer und auch die besetzten Stühle wurden keineswegs ausschließlich von Unternehmern, sondern auch von dem üblichen Tross an Beamten und Funktionären eingenommen, die solche Veranstaltungen gemeinhin begleiten. Der brasilianische Entwicklungs-, Industrie- und Außenhandelsminister Furlan ließ sich dennoch nicht von dem offiziell verordneten Optimismus abbringen und kündigte an, dass sich das brasilianische Handelsvolumen mit der arabischen Welt innerhalb von drei Jahren von derzeit 8 auf etwa 15 Milliarden US\$ fast verdoppeln werde.

Das wichtigste Ergebnis des Wirtschaftstreffens ist die Gründung eines gemeinsamen Komitees des MERCOSUR und des Golfkooperationsrates, das ein Freihandelsabkommen zwischen beiden Regionen vorbereiten und insgesamt die Wirtschaftskooperation fördern soll. Zudem wurden im Kontext der Tagung zwischen Argentinien, Brasilien und Venezuela im Bereich der Energie und Erdölförderung einige konkrete gemeinsame Projekte vereinbart, z.B. die Erdölförderung am Orinoco, der Bau einer Raffinerie im Nordosten Brasiliens sowie gemeinsame Erdölexplorationen in Argentinien. Mit den Beziehungen zu Arabien hat das aber nichts zu tun.

Eine Abschlusserklärung im Interesse der Araber

Entgegen der brasilianischen Erwartungen, während des Gipfeltreffens würden ehrgeizige Projekte einer intensiveren Wirtschaftskooperation und politische Absprachen zu einer Koordination gemeinsamer Politiken im Rahmen engerer Süd–Süd-Beziehungen besprochen, beherrschten vor allem die Themen Terrorismus und Israel die Diskussion vor und während der Veranstaltung. Schon während der Vorbereitungstreffen haben die Vertreter Palästinas und einige weiterer arabischer Staaten - mit Unterstützung Venezuelas – Formulierungen für die Abschlusserklärung vorgetragen, die Verständnis für terroristische Aktionen ausdrückte. Die übrigen Länder Südamerikas wollten zwar anscheinend nicht so weit gehen, haben aber vor und während des Gipfels letztlich klein beigegeben. Nachdem ein erster Entwurf der Abschlusserklärung vorzeitig bekannt wurde, haben die USA auf eine klare Absage des Terrorismus und für ein Eintreten der Demokratie gedrängt - vergeblich.

Die wichtigsten Punkte der 15-seitigen Abschlusserklärung sind:

- die Zusammenarbeit zwischen beiden Regionen soll sich am Konzept des Multilateralismus, der Beachtung des internationalen Rechts und der Beachtung des internationalen Menschenrechts orientieren;
- die Prinzipien der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der friedlichen Beilegung von Konflikten werden bekräftigt;
- betont wird die Bereitschaft einer nicht-selektiven Umsetzung der UN-Resolutionen und die Ablehnung illegaler Sanktionen gegen Staaten;
- der Einsatz von und die Bedrohung mit Nuklearwaffen durch jedweden Staat werden als illegitim bezeichnet und abgelehnt, und es werden konkrete Maßnahmen angemahnt, um im Nahen Osten eine kernwaffenfreie Zone zu errichten, weshalb alle Staaten den Nichtverbreitungspakt unterschreiben sollten [*Anm.: Israel und Iran haben den Vertrag bisher nicht unterschrieben*];
- eine umfassende Reform der Vereinten Nationen wird angemahnt;
- die Notwendigkeit der Verwirklichung der legitimen nationalen Rechte des palästinensischen Volkes werden betont und Israel wird mit Hinweis auf verschiedene UN-Resolutionen aufgefordert, sich aus allen 1967 besetzten arabischen Gebiete zurück zu ziehen und alle Siedlungen aufzugeben, einschließlich derer in Ost-Jerusalem;
- betont wird die Notwendigkeit, die Einheit, Souveränität und Unabhängigkeit des Irak anzuerkennen und sich nicht in seine inneren Angelegenheiten einzumischen; die aktuelle iranische Übergangsregierung wird unterstützt und die internationale Gemeinschaft wird aufgefordert, die Regierung zu unterstützen; terroristische Aktionen im Irak, die Zivilisten, Infrastruktureinrichtungen und demokratische Prozesse zum Ziel haben, werden abgelehnt; [*Anm.: terroristische Aktionen gegen Militäreinrichtungen werden nicht ausdrücklich abgelehnt; Venezuelas Präsident*

Chavez hatte den irakischen Staatspräsidenten Jalal Talabani während dessen Rede unterbrochen und polemisierte gegen die amerikanische Besatzung, doch Talabani belehrte ihn, dass die amerikanischen Truppen auf der Grundlage einer UN-Resolution im Land wären und keine Besatzungstruppen wären];

- ausgedrückt wird „die tiefe Sorge über die von der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika einseitig verordneten Sanktionen gegen Syrien“;
- bestätigt wird die „territoriale Integrität des Sudan“ und „mit Genugtuung werden die Maßnahmen der Regierung des Sudan zur Erleichterung internationaler Hilfsmaßnahmen angesichts der humanitären Krise in Darfour“ anerkannt *[Anm.: diese Formulierung beschönigt die Rolle der sudanesischen Regierung bei dem Völkermord in Dafur];*
- Argentinien und Großbritannien werden aufgerufen, baldmöglichst Verhandlungen zur Beilegung der Falkland-/Malvinenfrage aufzunehmen und zugleich wird erklärt, dass die Einbeziehung der Falkland- / Malvineninseln als assoziierte Territorien von Europa in dem Europäischen Verfassungsvertrag unvereinbar sei mit dem bestehenden Disput über die Souveränität der Inseln;
- betont wird „die Wichtigkeit des Kampfes gegen den Terrorismus in all seinen Formen“ und es wird eine internationale Konferenz vorgeschlagen, um den Terrorismus zu analysieren und dieses Verbrechen zu definieren, zugleich heist es aber auch: die Unterzeichnerstaaten dieser Erklärung „begründen die Ablehnung fremdländischer Besetzung und anerkennen das Recht der Staaten und Völker, sich fremdländischer Besetzung zu widersetzen“ *[Anm.: Damit werden letztlich indirekt terroristische Aktionen von Gruppen wie dem Islamischen Dschihad und Hamas legitimiert, die ihre Attentate mit dem Widerstand gegen ausländische Besetzung des Libanon bzw. Palästinas begründen];*
- in mehreren Abschnitten der Erklärung wird der Wille zu engerer kultureller Zusammenarbeit bekräftigt;
- in sehr allgemeinen Formulierungen wird der Wille zu einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit festgehalten und die Hoffnung auf einen positiven Ausgang der Doha-Runde der WTO ausgedrückt;
- eine Reform des internationalen Finanzsystems wird gefordert;
- eine engere Süd-Süd-Kooperation wird betont, ohne dass jedoch wirklich konkrete Maßnahmen angekündigt werden;
- zudem wird eine Zusammenarbeit im Bereich Wissenschaft und Technologie, bei der Bekämpfung des Hungers und bei der Umsetzungen von Sozialpolitiken angekündigt, ohne dass jedoch wirklich konkrete Maßnahmen vorgestellt werden.

In den brasilianischen Medien und von seiten verschiedener Politiker (insbesondere aus den Reihen der Opposition) wurde kritisch angemerkt, dass in der Abschlusserklärung kein klares Bekenntnis zur Demokratie noch zu den Menschenrechten ausgesprochen wurde, weil diese Themen für einige der arabischen Teilnehmer zu sensibel waren. Die anti-israelischen und anti-amerikanischen Passagen des Dokuments wurden noch verstärkt durch die Reden einiger Teilnehmer. Vor allem der Präsident Algeriens und der Generalsekretär der Arabischen Liga machten deutlich, dass der politische Teil der Erklärung weitgehend den arabischen Interessen entspricht. In seiner Abschlussrede hob der Generalsekretär der arabischen Liga hervor, dass die „Erklärung von Brasilia“ klare Positionen im Hinblick auf Palestina und den Irak vertrete, und er unterstrich, dass es den Arabern gelungen sei, ihre Positionen zu koordinieren.

Angesichts der vielfältigen Kritik an der Veranstaltung und insbesondere den Auslassungen der Abschlusserklärung war Präsident Lula in seinem Schlusswort um einige klärende Ergänzungen bemüht. So betonte er, wohl nicht zuletzt unter dem Eindruck der Kritik der jüdischen Gemeinden an den anti-israelischen Verlautbarungen ausdrücklich das Existenzrecht Israels. Dem Irak wünschte er „Glück“ und als eine der wichtigsten Ursachen des Terrorismus bezeichnete er die Armut.

Neue Spannungen im Verhältnis Argentinien mit Brasilien und Kirchners früher Abgang vom Arabergipfel

Überschattet war das Gipfeltreffen teilweise von neuen Spannungen im bilateralen Verhältnis zwischen Argentinien und Brasilien. Seit Monaten schon häufen sich die Beschwerden argentinischer Unternehmer und Politiker über die Entwicklung des beiderseitigen Handels und die Argentinier werden nicht müde, Ausnahmeregelungen bei den geltenden Handelsabkommen im Rahmen des MERCOSUR und Zugeständnisse zu verlangen, um den brasilianischen Exportüberschuss nach Argentinien zu bremsen. Vor dem Jubiläumsgipfel des MERCOSUR aus Anlass des 10. Jahrestages seiner Gründung waren im November 2004 zwar alle Meinungsverschiedenheiten kurzfristig beigelegt worden, doch seither häuft sich die argentinische Kritik. Der MERCOSUR wirkt paralysiert. In beiden Ländern gibt es wichtige Stimmen, die ihre Zweifel an einer Zukunft des Integrationsbündnisses ausdrücken, auch wenn immer wieder darauf hingewiesen wird, dass der Integrationsprozess in manchen Bereichen trotz aller Probleme eine Tiefe erreicht hat, die kaum mehr reversibel erscheint.

Im Vorfeld und im Rahmen des Arabiengipfels erreichten die beiderseitigen Verstimmungen einen neuen Höhepunkt. Präsident Kirchner war in der argentinischen Presse mit der Bemerkung zitiert worden: „Es gibt einen Platz in der WTO, Brasilien will ihn. Es gibt einen Platz in der UNO, Brasilien will ihn. Es gibt einen Platz in der FAO, Brasilien will ihn. Sogar den Papst wollen sie wählen.“ (Clarín vom 02. Mai 2005) In Brasilien wurde diese Bemerkung ausführlich zitiert und kommentiert, wobei die Regierung in Brasília sichtbar um Schadensbegrenzung bemüht war.

Am Vorabend des Gipfeltreffens kamen Politiker und Unternehmer aus Argentinien und Brasilien zusammen, um einmal mehr über die argentinische Forderung nach Ausnahmeregelungen und Zugeständnissen zu verhandeln. Die brasilianische Seite stellte zwar in Aussicht, Zugeständnisse zu prüfen und mehr den Partner stärker unterstützen zu

wollen, doch wirklich konkrete Vereinbarungen wurden nicht getroffen. Das hat wohl zu der schlechten Laune von Präsident Kirchner während der Eröffnung des Gipfeltreffen beigetragen. Ohne Erläuterung und einen Abschiedsgruß erhob sich Kirchner am Nachmittag und überraschte alle Anwesenden mit seiner Abreise.

Aus argentinischer Sicht ist es dringend notwendig, das Handelsdefizit der letzten beiden Jahre mit Brasilien umzukehren. Politiker und auch Unternehmer des Landes fürchten, dass die einheimische Industrie durch die brasilianischen Importe erstickt wird. Auf brasilianischer Seite dagegen wird darauf verwiesen, dass das Land mittlerweile bei Weizen, Erdöl und Autos bzw. Autoteilen, die in früheren Jahren wichtigste Importprodukte aus Argentinien waren, weitgehend autonom ist; Argentinien habe in den letzten Jahrzehnten eine Modernisierung seiner Industrie und Produktionsstruktur versäumt. Bei aller grundsätzlichen Bereitschaft dem Nachbarn zu helfen, sieht man in Brasilien ein strukturelles Problem, das keineswegs einfach zu überwinden sein wird. Der Konflikt zwischen den beiden Ländern wird wohl fortauern, zumal auch seine innenpolitischen Interessen Präsident Kirchner keineswegs dazu veranlassen werden, sein Temperament zu zügeln.

Bilanz

„Die Schlussbilanz des Gipfels Südamerika und Arabische Länder (...) kann in wenigen Worten zusammengefasst werden: Südamerika im allgemeinen hat nichts gewonnen, die arabischen Länder erreichten, was sie wollten – die Konferenz als neue Tribüne zu nutzen, um Israel und die Vereinigten Staaten anzugreifen – und Brasilien hatte nur Nachteile.“ (O Estado de São Paulo vom 12. Mai 2005)

In der Tat kann man das Ergebnis des 1. Gipfeltreffens zwischen den Ländern Südamerikas und der Arabischen Liga kritisch beurteilen. Zur Intensivierung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen hat der Gipfel wohl kaum beigetragen, dafür aber Brasilien mit politischen Themen und Problemen konfrontiert, die auf der außenpolitischen Agenda des Landes bislang bewusst umgangen wurden. Zwar zelebrierte die brasilianische Regierung mit dem Gipfel einmal mehr ihren selbstbewussten Anspruch als Führer Südamerikas und Koordinator eines neuen Netzes der Süd-Süd-Beziehungen. Doch ist es höchst zweifelhaft, ob dieser Gipfel innerhalb Südamerikas oder im breiteren internationalen Umfeld dem Ansehen und den Interessen des Landes und der Region nutzt. Denn auch wenn die brasilianische Regierung als Initiator und Gastgeber des Treffens einen Hauptteil der Verantwortung für die Art und Weise seiner Durchführung trägt, wird man kritisch feststellen müssen, dass auch die anderen südamerikanischen Länder ihre Zustimmung zu der Abschlusserklärung gegeben haben, die im Hinblick auf den Terrorismus höchst problematische Formulierungen enthält und keinen Zweifel an einer anti-amerikanischen und anti-israelischen Haltung lässt. Dass beispielsweise kein einziges Wort der Anerkennung oder gar Unterstützung für die Demokratiebewegung im Libanon in die Abschlusserklärung aufgenommen wurde, kann nicht zuletzt deshalb kritisiert werden, weil die in Brasilia versammelten lateinamerikanischen Führer sich eigentlich noch daran erinnern sollten, wie wichtig es zu Zeiten der Militärregierungen für sie war, wenn sie internationale Solidaritätsbekundungen erhielten.