

Lateinamerikapolitik

Udo Diedrichs

Die Beziehungen der EU zu Lateinamerika waren im vergangenen Jahr durch eine Mischung aus Kontinuität und Neubewertung geprägt. Mittlerweile scheinen die verschiedenen sub-regionalen Ansätze, welche die EU traditionell verfolgt, einem differenzierteren bilateralen Zugang Platz zu machen. Zugleich hielt die Union am Konzept einer Strategischen Partnerschaft mit Lateinamerika und der Karibik fest und baute die sektoralen Dialoge zu Themen wie Migration, Umwelt- und Klimaschutz sowie Drogenbekämpfung weiter aus. Dramatische Innovationen waren allerdings nicht erkennbar. Hoffnungen richteten sich hier auf eine Neuausrichtung der US-amerikanischen Lateinamerikapolitik, die nach Jahren der Stagnation und Entfremdung neue Perspektiven einer Verbesserung des politischen Klimas wachsen ließ. Hiervon könnte auch die EU künftig profitieren.

Der Dialog mit Lateinamerika: Verschiebungen der Gewichte

In ihrem im September 2009 verabschiedeten Strategiepapier analysierte die Kommission den derzeitigen Stand des euro-lateinamerikanischen Verhältnisses und skizzierte künftige Entwicklungsoptionen.¹ Dabei zog sie trotz der üblichen aufgeladenen Rhetorik in der Sache eine nüchterne Bilanz der in den vergangenen zehn Jahren eingeleiteten Initiativen und Projekte. So stagnierten die Verhandlungen mit dem Mercosur seit 2004, ohne dass ein Ausweg aus dem Stillstand erkennbar wäre. Die laufenden Gespräche mit den zentralamerikanischen Staaten wurden durch den Staatsstreich in Honduras aus dem Tritt gebracht und bedurften eines neuen Anlaufs. Mit der Andengemeinschaft wurde de facto das Projekt einer biregionalen Assoziierung zu Grabe getragen, um stattdessen neue Formen und Arenen für flexible Verhandlungen einzuführen, die lediglich die Perspektive einer regionalen Ausweitung beinhalteten. Damit hatten sich faktisch sämtliche sub-regionalen Projekte einer engeren Verflechtung der EU mit lateinamerikanischen Staatengruppen im Laufe der vergangenen Jahre entweder verflüchtigt oder waren doch erheblich ins Schleudern geraten.

Auch die Bilanz der strategischen Partnerschaften mit Mexiko und Brasilien fiel bislang weder politisch noch ökonomisch überwältigend aus. Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise litten auch die Handels- und Investitionsflüsse zwischen der EU und ihren wichtigsten Partnerländern, zumal einzelne Regierungen zunehmend protektionistische Maßnahmen ergriffen, die der EU auf ihren traditionellen Exportmärkten in Lateinamerika erhebliche Probleme bereiteten. So blieben denn auch die verabschiedeten Erklärungen und Willensbekundungen anlässlich des Ministertreffens der EU mit den Staaten der Rio-Gruppe und der einzelnen bilateralen und -regionalen Dialoge im Mai 2009 in Prag weitgehend unverbindlich und politisch schmerzfrei.² In den Beziehungen der EU zu Lateinamerika zeichnete sich damit deutlicher als zuvor eine Verschiebung der Gewichte ab, die darauf hinauslief, dass die traditionellen Foren der biregionalen Kontakte an Bedeutung einbüßten. Als Lichtblick

1 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The European Union and Latin America: Global Players in Partnership, Brussels, 30.09.2009, COM(2009) 495/3.

2 Joint Statement EU-Rio Group, Prague 13 May 2009, 9881/09 (Presse 130).

kann derzeit allerdings die Bewegung in der Kubapolitik gelten. So konnten die Beziehungen der EU zur Karibikinsel wieder belebt werden, indem ein politischer Dialog und die Entwicklungszusammenarbeit erneut in Gang gesetzt wurden, sodass eine vertragliche Beziehung zwischen Havanna und Brüssel nunmehr nicht mehr ausgeschlossen schien.

Der Mercosur: Kein Ausweg aus der Blockade

Die Beziehungen der EU zum Mercosur blieben auch im vergangenen Jahr in zentralen Punkten festgefahren. Eine Revitalisierung der seit 2004 ausgesetzten Verhandlungen über eine interregionale Assoziierung war nicht zu erkennen. Auch der mit Brasilien eingeleitete Dialogprozess konnte hierzu keine Impulse geben. Mittlerweile sind auch die rhetorischen Möglichkeiten einer Verharmlosung der Lage weitgehend erschöpft, wie sich im gemeinsamen Kommuniqué der EU und des Mercosur vom Mai 2009 offenbarte. Hinzu kamen handelspolitische Maßnahmen der südamerikanischen Staaten im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, die das Verhältnis zur EU nachhaltig belasteten. So einigten sich Brasilien und Argentinien im Februar 2009 auf eine Anhebung der Einfuhrzölle auf Milch, Leder- und Textilwaren.³ Argentinien hatte die Einfuhr von Autoteilen und elektronischen Produkten erschwert.

Entscheidender als die ökonomische war allerdings der politische Entfremdungsprozess, der sich zwischen der EU und Lateinamerika verstärkt hatte. So wurde innerhalb der südamerikanischen Staatengruppe eine deutlich selbstbewusstere und auf Unabhängigkeit von der EU – wie auch von den USA – bedachte Strategie eingeschlagen. Auf dem Mammut-Gipfeltreffen von 33 Staats- und Regierungschefs Lateinamerikas im brasilianischen Costa de Saúpe wurde die Abgrenzung deutlich formuliert. Dabei trafen sich neben den Repräsentanten des Mercosur auch die der Rio-Gruppe, der Unasur (Union der südamerikanischen Staaten) sowie der CALC (Gipfel der Staaten Lateinamerikas und der Karibik) zu mehrtägigen Beratungen. Nicht nur der venezolanische Präsident Chavez, sondern auch sein brasilianischer Amtskollege Lula profilierte sich dabei als Vorreiter einer neuen internationalen Rolle Lateinamerikas.⁴ Auch das Gipfeltreffen zwischen Lula und den Spitzen der EU konnte keinen Befreiungsschlag für die erlahmte Dynamik der EU-Politik in Südamerika freisetzen. Formelkompromisse waren in der Abschlusserklärung ebenso enthalten wie eine unverbindliche Absichtserklärung zur Wiederaufnahme der Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur.⁵

Zentralamerika: Die Rückkehr der alten Geister?

Die Gespräche der EU mit den zentralamerikanischen Staaten über den Abschluss einer interregionalen Assoziierung wurden durch die Ereignisse in Honduras überschattet, wo der amtierende Präsident Zelaya für abgesetzt erklärt wurde, sich aber seiner Amtsenthebung widersetzte und versuchte, internationalen Widerstand gegen die neue Regierung zu mobilisieren. Verschiedene Versuche einer Rückkehr in das Land und seine Flucht in die Botschaft Brasiliens in Tegucigalpa führten in der Folge zu diplomatischen Verstimmungen. Die EU forderte in Einklang mit den USA und der internationalen Gemeinschaft die Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung, konnte damit aber keine durchschlagenden Erfolge erzielen. Die Vermittlungsmission des costaricanischen Präsidenten Oscar Arias wurde uneingeschränkt unterstützt, wenngleich der seither herrschende

3 „Brasilien“, Süddeutsche Zeitung, 4. Februar 2009.

4 „Runter vom Hinterhof, Die südamerikanischen Staaten wollen sich aus der Einflussosphäre Washingtons befreien und Kuba aufwerten“, Süddeutsche Zeitung, 20. Dezember 2008.

5 Third Brazil-European Union Summit, Joint Statement, Stockholm, 6. October 2009, 14137/09 (Presse 285).

politische Schwebezustand zunächst zu einem Einfrieren der Verhandlungen mit den zentralamerikanischen Staaten und einer Kürzung der Entwicklungshilfe für Honduras führte, ohne dass sich ein Ende der Krise abzeichnete.⁶

Einzelne Länder des Isthmus wie Costa Rica versuchten daraufhin, die EU zu einer Fortführung der Gespräche zu bewegen, notfalls ohne Honduras.⁷ Allerdings befand sich die Union in einer selbstgewählten Gefangenschaft. Wollte sie nicht ihr eigenen Prinzipien verletzen, musste sie den Staatsstreich verurteilen, wenngleich der gestürzte Präsident Zelaya auch in Brüssel keine uneingeschränkte Sympathie genoss. Zugleich blieb sie ihrem Ansatz treu, nur mit der Region zu verhandeln, nicht mit einzelnen Staaten. Sollte sich die Krise nicht auf absehbare Zeit lösen lassen, könnte sich die EU dazu durchringen, pragmatisch vorzugehen und die Verhandlungen über eine interregionale Assoziierung mit der Option einer späteren Rückkehr Honduras' weiterzuführen.

Die Andengemeinschaft: Zusammenbruch und Neuanfang

Die Gespräche mit der Andengemeinschaft über eine interregionale Assoziierung kamen in der zweiten Jahreshälfte 2008 vollends zum Erliegen, nachdem die EU abrupt die für Juli 2008 anberaumte Verhandlungsrunde abgesagt und dies mit der mangelnden Einigkeit der andinen Partner begründet hatte. Stattdessen einigte man sich auf einen zweigleisigen Weg: Verhandlungen über politischen Dialog und Zusammenarbeit sollten weiterhin auf der regionalen Ebene geführt werden, während der Abschluss eines Handelsabkommens in einem Mehrparteienrahmen stattfinden sollten, dem sich Kolumbien, Ecuador und Peru anschlossen.⁸ Bolivien übte daraufhin heftige Kritik an der EU und ihrer Verhandlungsführung, welche der Andengemeinschaft schade.⁹

Zugleich haben sich im vergangenen Jahr die Spannungen in der Region deutlich erhöht. So wurde das Militärabkommen Kolumbiens mit den USA, das die Überlassung von sieben Stützpunkten für die amerikanischen Streitkräfte vorsah, fast einhellig von den Regierungen der südamerikanischen Nachbarn kritisiert. Allen voran Venezuela drohte im Falle weiterer Spannungen mit militärischen Maßnahmen und setzte selbst auf eine verstärkte Kooperation mit Russland im Energie- und Rüstungsbereich.¹⁰

Mexiko: Strategische Partnerschaft ohne Strategie?

Die Beziehungen der EU zu Mexiko haben sich bis 2008 im Bereich des bilateralen Handels durchaus dynamisch entwickelt, waren 2009 aber einem massiven Einbruch im Zuge der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise ausgesetzt.¹¹ Zudem sah sich Mexiko einem dramatischen Rückgang seiner Erdölproduktion gegenüber, die den wirtschaftlichen Aufschwung nach der rasanten Talfahrt nachhaltig hemmen dürfte.¹²

Somit könnte die Wirtschafts- und Finanzkrise für Mexiko deutlich heftigere Konsequenzen haben als etwa für Brasilien, das sich insgesamt durchaus behaupten und seine internationale Bonität sogar auffällig steigern konnte.¹³ Die geographische Nähe und wei-

6 „EU und USA kürzen Gelder für Honduras“, Tagesspiegel, 22. Juli 2009.

7 „Adiós a la unión centroamericana“, El País, 13. August 2009.

8 „La UE acepta negociar el Pacto Andino sólo con Colombia y Perú“, El País, 12. November 2008.

9 „Bolivia denuncia que la UE ha dejado ‘en coma’ a la Comunidad Andina“, El País, 15. November 2008.

10 „Chávez compra a Rusia misiles de 300 kilómetros de alcance“, El País, 13. September 2009.

11 Siehe die aktuellen Zahlen zum Handel der EU mit Mexiko der DG Handel, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113418.pdf.

12 „Mexiko brechen die Ölerlöse weg“, Financial Times Deutschland, 2. Oktober 2009.

13 „Brasilien entkommt Ramschstatus“, Financial Times Deutschland, 23. September 2009.

terhin massive wirtschaftliche Abhängigkeit Mexikos von den USA werden auch die Erholung des Landes beeinflussen. Die EU als mit großem Abstand hinter den USA zweitwichtigster internationaler Handelspartner des Landes wird hier nur begrenzte Möglichkeiten haben, positiv einzuwirken. Die Themenpalette des Treffens des Gemeinsamen Rates EU-Mexiko vom Mai 2009 spiegelte jedenfalls einen nur gering fokussierten Ansatz wider.¹⁴ Insbesondere unter dem Stichwort der „Strategischen Partnerschaft“ fanden sich keine sonderlich innovativen Elemente, stattdessen die Bekräftigung der allseits und regelmäßig gewürdigten Prinzipien. Auch Mexikos wachsende internationale Rolle etwa als Mitglied der G20 ist bislang kaum für strategische Initiativen genutzt worden.

Die neue US-Administration: neue Impulse für Lateinamerika?

Von der US-Regierung unter Präsident Obama erhoffte sich die EU einen Neuanfang in den Beziehungen zu Lateinamerika und die Beilegung transatlantischer Spannungen. Die ersten Signale des neuen Präsidenten schienen auf einen neuen Stil der US-amerikanischen Lateinamerikapolitik zu deuten und damit den Versuch zu belegen, vertraute Feindbilder zu überwinden. Obamas Auftritt auf dem Gipfel der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) im April 2009 in Port-of-Spain galt hierbei als vielversprechender Ausgangspunkt.¹⁵ Insbesondere in der Kubapolitik erhofften sich die Regierungen Lateinamerikas einen Neuanfang, von dem auch die EU deutlich profitieren würde, da sich in der Vergangenheit immer wieder Konflikte mit Washington in der Frage des Umgangs mit dem Castro-Regime ergeben hatten. Als Zeichen des Wandels wurde im Juni 2009 die Aufnahme der Inselrepublik in die OAS gesehen, allerdings verbunden mit der Mahnung, die Prinzipien der Organisation zu achten.¹⁶ Auch wenn diese Entscheidung seitens der kubanischen Führung mit deutlicher Zurückhaltung quittiert wurde, galt sie als symbolischer Ausdruck eines Richtungswechsels, dem sich die USA angeschlossen hatten.

Ausblick: Die EU auf der Suche nach neuen Wegen

Die EU sieht sich einer zunehmend selbstbewussten lateinamerikanischen Gruppe von Staaten gegenüber, die es ihr erschwert, die traditionelle Politik der biregionalen Abkommen fortzuführen. Reagiert hat sie darauf konsequent durch eine flexiblere bi- und multilaterale Strategie, die aber weiterhin in der Gefahr steht, durch die politischen und ökonomischen Entwicklungen in der Gesamtregion überholt zu werden. Die strategischen Partnerschaften mit Brasilien und Mexiko werden gepflegt, bleiben aber diffus. Hoffnung kann die EU auf einen Neuanfang der USA in Lateinamerika setzen, vom dem sie politisch profitieren würde. Lateinamerika selbst ist trotz einer Vielzahl an regionalen Organisationen, Allianzen und Foren weit davon entfernt, ein überzeugendes Kooperations- oder Integrationsprojekt auf den Weg zu bringen. Allerdings wurde der bislang dominante Einfluss des venezolanischen Staatschefs Chávez durch den brasilianischen Präsidenten Lula zunehmend relativiert, der in der Region und im internationalen Rahmen an Ansehen und Statur gewinnen konnte. Für die EU böte dies mitunter die Möglichkeit einer nüchternen und realistischen Neuausrichtung ihrer Lateinamerikapolitik.

Weiterführende Literatur

Roy, Joaquín: The European Union and Latin America: Relations and Model, in: *Novos Estudos Juridicos*, 1/2009, S. 147-153.

14 VI Joint Council EU – Mexico, Prague, Czech Republic, May 14th 2009, Joint Communiqué, 8436/09 (Presse 79).

15 „Obama: „Ein neues Kapitel des Dialogs“, FAZ, 18. April 2009.

16 „Wir haben ein historisches Hindernis beseitigt“, FAZ, 5. Juni 2009.