

Lateinamerikapolitik

Udo Diedrichs

Nach mühsamen Verhandlungen ist es der Europäischen Union gelungen, die Abkommen über eine interregionale Assoziierung mit Zentralamerika und Teilen der Andengemeinschaft zur Unterschriftsreife zu bringen und darüber hinaus auch die Gespräche mit dem Mercosur, die sich in jahrelanger Agonie dahingeschleppt hatten und zuletzt gänzlich zum Stillstand gekommen waren, wieder mit Leben zu füllen. Wenngleich nicht von einem Neuanfang der EU-Lateinamerikapolitik gesprochen werden kann, so ist doch ein bescheidener Luftzug des Wandels zu spüren gewesen.

Der Gipfel von Madrid: Positive Signale und neue Erwartungen

Das Treffen der Staats- und Regierungschefs aus der EU, Lateinamerika und der Karibik im Mai 2010 konnte durchaus als Erfolg gelten, zumal die Messlatte der Erwartungen nach den Erfahrungen der vorangegangenen Jahre nicht besonders hoch angesetzt war.¹ Die Gipfelteilnehmer kamen darin überein, die 1999 in Rio de Janeiro begründete „strategische Partnerschaft“ neu zu beleben und verabschiedeten zu diesem Zweck einen Aktionsplan für die Jahre 2010 bis 2012.² Der Aktionsplan beinhaltete sechs Schwerpunktbereiche, denen sich die EU in den kommenden Jahren zu widmen beabsichtigte: Wissenschaft, Forschung und Technologie, nachhaltige Entwicklung, regionale Integration mitsamt sozialer Kohäsion und Inklusion, Migration, Bildung und Beschäftigung sowie Drogenbekämpfung.³ Vorgesehen war hierbei auch die Gründung einer EU-Lateinamerika-Karibik-Stiftung (EU-LAK-Stiftung), die sich mit der Entwicklung strategischer und operativer Ansätze zum Ausbau der bi-regionalen Beziehungen befassen und dabei insbesondere die Zivilgesellschaft stärker einbinden sollte.

Die Madrider Erklärung konnte eine Reihe von Erfolgsmeldungen aufnehmen, die im Laufe der vorangehenden Monate vorbereitet worden waren. So wurde das Handelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru unterzeichnet, ebenso das interregionale Assoziierungsabkommen mit den Ländern Zentralamerikas. Die Gespräche mit dem Mercosur fanden einen neuen Anfang, nachdem sie seit 2004 auf Eis gelegt worden waren.

Der Gipfel konnte allerdings auch den Bruch nicht kaschieren, der bereits auf dem Gipfel von Lima 2008 offensichtlich geworden war. So nahmen weder der kubanische noch der venezolanische Staatschef an dem Treffen teil, und auch unter den lateinamerikanischen Vertretern herrschten bisweilen frostige Beziehungen. So war der Konflikt zwischen Kolumbien und Venezuela keinesfalls restlos ausgeräumt, und insbesondere unter den Staaten der Andengemeinschaft hatte sich eine deutlich abweichende Positionierung gegenüber der EU in der Frage eines Handelsabkommens ergeben.

1 VI European Union – Latin America and Caribbean Summit, Madrid, 18 May 2010, Madrid Declaration, Council of the European Union Press Release, 9931/10, Presse 131.

2 EU-LAC Summit, Madrid, 18 May 2010, „Towards a new stage in the bi-regional partnership: innovation and technology for sustainable development and social inclusion“, Madrid Action Plan 2010-2012, Council of the European Union Press Release, 10449/10 Presse 150.

3 Ebd. S. 1-2.

Zentralamerika und Mexiko: Interregionale Assoziierung und Strategische Partnerschaft

Durch die Unterzeichnung des Abkommens über eine interregionale Assoziierung mit Zentralamerika wurde ein Prozess zum Abschluss gebracht, der es der Union erlaubte, einen regionalen Ansatz auf dem Isthmus zu pflegen und damit eine weitere bilaterale Zerfaserung der euro-lateinamerikanischen Vertragsbeziehungen zu vermeiden. Zuvor war die politische Krise in Honduras, die im Juni 2009 durch die Absetzung des Staatsschefs Manuel Zelaya entstanden war, nach den Neuwahlen vom November des Jahres zumindest für die EU weitgehend entschärft worden. Der neue Präsident Porfirio Lobo nahm an der Unterzeichnung des Abkommens mit Zentralamerika im Mai 2010 in Madrid teil, musste aber seine Teilnahme am EU-Lateinamerika-Karibik-Gipfel selbst absagen, um keine größeren politischen und diplomatischen Verwerfungen unter den lateinamerikanischen Staatsschefs zu riskieren.⁴ Zahlreiche Länder der Region erkennen seine Regierung nicht als legitime Vertretung Honduras' an.

Mit Mexiko wurde im Mai 2010 ein Gemeinsamer Aktionsplan verabschiedet, der verschiedene Formen der Zusammenarbeit in globalen Fragen, im lateinamerikanischen Kontext sowie auf bilateraler Ebene vorsah.⁵ Die Situation in Mexiko selber gab der EU allerdings Anlass zu gravierender Sorge. Der anhaltende Drogenkrieg führte den mexikanischen Staat an die Grenze der Regierbarkeit und offenbarte die komplexen Widerstände, denen sich Präsident Calderón in seinem Kampf gegen die Kartelle ausgesetzt sah. Ein Erfolg der Regierung in diesem Konflikt blieb auch Mitte 2010 mehr als zweifelhaft, was Folgen auch für Europa als Absatzmarkt für Drogen mit sich bringen dürfte.⁶

Zudem litt die mexikanische Wirtschaft deutlich stärker an den Folgen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise und verschleppten inneren Reformen als andere Länder Lateinamerikas. Während Brasilien einen ökonomischen Höhenflug erlebte und bereits 2009 an das Vorkrisenniveau anknüpfen konnte, wurde dies für Mexiko erst im Laufe des Jahres 2010 erwartet; mit unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Wachstumsraten gehörte man zu den Schlusslichtern im lateinamerikanischen Vergleich.⁷ Die Abhängigkeit von den USA, wo der dramatische Produktionseinbruch auch mexikanische Zulieferer schwer getroffen hatte, war hier ein entscheidender Faktor. Letztlich hat auch das Globalabkommen mit der EU an dieser strukturellen Schiefelage nichts wesentliches ändern können.

Die Andengemeinschaft: Teillösungen und Spannungen

Dass der Abschluss einer interregionalen Assoziierung mit der Andengemeinschaft (Comunidad Andina de Naciones, CAN) nicht gelang, lag insbesondere an den politischen und ideologischen Spannungen mit Bolivien und Ekuador, die das Projekt einer Liberalisierung des Handels grundsätzlich in Frage stellten. Nach der mit großer Mehrheit erfolgten Wiederwahl Evo Morales' im Dezember 2009 muss sich die Europäische Union mittelfristig darauf einstellen, dass die Beziehungen mit Bolivien schwierig bleiben.⁸ Morales

4 „EU signs trade agreements with Central America and Peru and Colombia“, MercoPress, 20. Mai 2010.

5 „Mexico-European Union Strategic Partnership Joint Executive Plan“, Council of the European Union, Press 126, 9820/10, Comillas, 16. Mai 2010.

6 Maihold, Günther: Mexikos Drogenkampf eskaliert, SWP-Aktuell, 64, September 2010.

7 „Mexikos Wirtschaft im Tiefflug“, Financial Times Deutschland, 23. August 2010.

8 „Morales feiert klaren Sieg“, Stern, 7. Dezember 2009.

kritisierte den Abschluss der Handelsvereinbarungen seiner andinen Nachbarländer und stellte fest, dass ein solcher Schritt für Bolivien nicht in Frage komme.⁹

Augenfällig wurde der Bruch, der durch die Andengemeinschaft ging, auf dem Treffen zwischen den Präsidenten der Mitgliedstaaten der CAN sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates van Rompuy, Kommissionschef Barroso und dem spanischen Ministerpräsidenten Zapatero anlässlich des Madrider Gipfels vom Mai 2010. Das Kommuniqué der Begegnung widmete weder dem kürzlich abgeschlossenen Abkommen mit Kolumbien und Peru eine Erwähnung noch allgemein den Fragen des beiderseitigen Handels und der Investitionen. Stattdessen wurden globale Fragen wie der Klimawandel und die Migration thematisiert.¹⁰ Hinsichtlich der Zuwanderungsproblematik vertrat der bolivianische Präsident die Auffassung, dass die EU-Staaten ein gewisses Maß an Armutszuwanderung ertragen müssten, da sie für die Zustände in anderen Teilen der Welt mitverantwortlich seien.¹¹

In den Beziehungen zwischen Kolumbien und Venezuela wurden im Laufe des Jahres 2010 die Spannungen bis zur Drohung militärischer Auseinandersetzung getrieben, sodass sich die EU veranlasst sah, beide Regierungen zur Mäßigung und Dialogbereitschaft aufzurufen. Die Andengemeinschaft bleibt damit als Verbund für die Europäische Union auf absehbare Zeit nur bedingt handlungsfähig, obwohl traditionell ein hohes Maß an Unterstützung für die CAN seitens der Union geleistet worden war.

Die EU und der Mercosur: Neuanfang mit hohen Erwartungen und alten Widerständen

Ohne Frage war die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Mercosur im Mai 2010 als Erfolg für die EU zu werten.¹² Zweifelsohne hatte der Abschluss mit Zentralamerika und Teilen der Andengemeinschaft eine positive Wirkung auf die Beziehungen mit dem Mercosur, vor allem aber schien Brasilien hier attraktive Möglichkeiten einer engeren wirtschaftlichen Kooperation zu identifizieren. So machte sich Präsident Lula de Silva auf dem vierten EU-Brasilien Gipfel für die Forcierung der Verhandlungen stark; damit konnte die strategische Partnerschaft, welche die EU dem Land angeboten hatte, durchaus produktiv genutzt werden.¹³ Die Vorreiterrolle Brasiliens in dieser Frage ließ damit auch das Störfeuer von Seiten Venezuelas in den Hintergrund treten. Venezuela, das aufgrund der ausstehenden Ratifizierung seines Beitritts im paraguayischen Parlament noch kein Vollmitglied des Mercosur war, wohnte den Verhandlungen als Beobachter bei. Die venezolanische Wirtschaft selbst befand sich im Verlauf des vergangenen Jahres in einer Rezession, die durch exzessive Kontrollen von Preisen und Wechselkursen, den Verstaatlichungsdrang der Regierung sowie eine als unberechenbar eingeschätzte politische Bevormundung der Märkte zu einem beträchtlichen Teil als hausgemacht galt. Hinzu kam, dass sich die Dollarknappheit der Volkswirtschaft eklatant verschärfte und zahlreiche Importfirmen von der Insolvenz bedroht waren.¹⁴

Allerdings blieben auch die zentralen Konfliktfelder erhalten, welche bereits in den früheren Jahren zu erheblichen Schwierigkeiten geführt hatten. So sträubten sich insbesondere

9 „EU signs trade agreements with Central America and Peru and Colombia“, MercoPress, 20. Mai 2010.

10 EU-CAN Summit, Madrid, 19. Mai. 2010, Joint Communiqué, Council of the European Union, Presse 132, 9956/10.

11 „EU signs trade agreements with Central America and Peru and Colombia“, MercoPress, 20. Mai 2010.

12 „EU und Mercosur wollen Freihandelszone“, FAZ, 18. Mai 2010.

13 „Brasilien will Mercosur-EU-Abkommen forcieren“, eurActiv, 15. Juli 2010.

14 „Chávez gehen die Dollars aus“, Financial Times Deutschland, 20. September 2010.

Frankreich und Polen gegen allzu große Zugeständnisse im Agrarbereich, der den Hauptanteil der Importe aus dem südamerikanischen Staatenverbund ausmacht.¹⁵ Auch die EU-Agrarverbände protestierten öffentlich gegen die Wiederaufnahme der Verhandlungen.¹⁶ Andererseits war die EU hochgradig daran interessiert, die Exportmärkte in Südamerika stärker ins Blickfeld zu nehmen.¹⁷ Nicht zuletzt im Zuge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise hatte Brasilien deutlich an internationalem Gewicht und Statur gewonnen, um gegenüber der EU als ein attraktiver und viel versprechender, zugleich aber auch selbstbewusster Partner aufzutreten.

Die EU und Kuba: Kontroversen um eine Annäherung

Das traditionell schwierige Verhältnis der EU zu Kuba konnte im vergangenen Jahr nicht dramatisch verbessert werden. Mittlerweile sind auch die Hoffnungen auf einen Wandel in Kuba einer deutlichen Ernüchterung gewichen. Trotz der in der jüngsten Vergangenheit erkennbaren vorsichtigen Reformschritte seitens der kubanischen Führung und entsprechender Anreize der EU war es der spanischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2010 nicht möglich gewesen, eine grundlegende Überarbeitung des Gemeinsamen Standpunktes aus dem Jahre 1996 zu erzielen. Im Gegenteil gab es deutliche Bestrebungen einiger Mitgliedstaaten und innerhalb des Europäischen Parlamentes, einen unnachgiebigeren Kurs einzuschlagen. Insbesondere zahlreiche mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten, deren eigene realsozialistische Selbsterfahrung die Sympathien für die karibische Inselrepublik in Grenzen hielt, drängten auf eine Verschärfung der Sanktionen.¹⁸ Der Tod des Dissidenten Orlando Zapata im Februar 2010 nach einem Hungerstreik hatte die Fronten nochmals deutlich verhärten lassen. Der spanischen Regierung wurden dabei bisweilen politische und diplomatische Alleingänge vorgeworfen, die durch die EU insgesamt nicht gedeckt seien. Die Voraussetzungen für einen Kurswechsel der EU-Kubapolitik dürften damit als eher unwahrscheinlich einzuschätzen sein.

Ausblick: Neue Perspektiven aber noch kein Neuanfang

Ohne Frage können der Abschluss der Verhandlungen mit Zentralamerika sowie Peru und Kolumbien sowie der Neuanfang mit dem Mercosur als erfolgreiche Stationen der EU-Lateinamerikapolitik des vergangenen Jahres gewertet werden. Auch der Einfluss des venezolanischen Staatschefs Chávez hat sich weit weniger störend auf die euro-lateinamerikanischen Beziehungen ausgewirkt, seitdem sich die wirtschaftliche Lage des Landes verschlechtert hat und die Unzufriedenheit mit seiner Regierung innenpolitisch an Zulauf gewinnt. Von nachhaltiger Bedeutung war aber vor allem die Rolle Brasiliens, das zunehmend als regionale Führungsmacht mit globalen Ansprüchen auftrat und in der Lage war, einerseits die Kontakte mit dem Mercosur wieder zu beleben und andererseits die ökonomische Dynamik Lateinamerikas wesentlich voranzutreiben. Hier wird für die EU in Zukunft ein Motor ihrer Lateinamerikapolitik liegen.

Weiterführende Literatur

Birle, Peter (Hrsg.), *Lateinamerika im Wandel*, Baden-Baden 2010.

15 „EU, Mercosur relaunch stalled trade talks“, a.a.O.

16 „Farmers oppose relaunch of EU-Mercosur trade talks“, *EurActiv*, 18 May 2010.

17 „EU eyes Mercosur markets to fuel economic recovery“, *UPI.com*, 14. September 2010.

18 „EU ringt um richtige Kuba-Politik“, *Deutsche Welle, DW-World*, 28. Juli 2010.