

Lateinamerikapolitik

Udo Diedrichs

Die Gewichte in Lateinamerika haben sich weiter verschoben. Während Mexiko in den Kampf der Drogenkartelle verstrickt war, der sowohl die Leistungsfähigkeit der staatlichen Institutionen wie auch das Grundvertrauen der Bevölkerung in deren Autorität nachhaltig erschütterte, konnte Brasilien sich als selbstbewusster internationaler Akteur gerieren, der als Mitglied der BRIC-Gruppe zu den Gewinnern der Wirtschafts- und Finanzkrise gezählt wurde und innerhalb Südamerikas und des Mercosur zu einem noch dominanteren Spieler avancierte. Für die EU war diese Entwicklung nicht überraschend, konnte aber noch nicht für eine kraftvolle Richtungsbestimmung ihrer Lateinamerikapolitik genutzt werden.

Brasilien – mehr als eine regionale Führungsmacht

Mit der Amtsübergabe an die neue Präsidentin Dilma Rousseff erlebte Brasilien im Januar 2011 zwar einen demokratischen Regierungswechsel, zugleich aber auch die Bekräftigung politischer Kontinuität. Die neue Staatschefin galt als politische Ziehtochter ihres Vorgängers Luiz Inacio Lula da Silvas, der das Land 8 Jahre lang geführt hatte. Brasilien hatte sich unter seiner Präsidentschaft zunehmend zu einer regionalen Vormacht Südamerikas und zu einem globalen Faktor entwickelt und wurde damit für die EU konsequenterweise zum strategischen Partner. Begünstigt wurde dies sicher auch durch die politische Funkstille aus Venezuela, wo sich Staatschef Chávez einer aufwendigen medizinischen Behandlung unterziehen musste. Die globalen Verwerfungen durch die Finanzkrise seit 2008 hat Brasilien verhältnismäßig gut überstanden, die Verschuldung war in den vergangenen Jahren konsequent abgebaut worden, man verfügte nunmehr über die siebtgrößten Devisenbestände der Welt und konnte auf ein stabiles Wachstum verweisen. Durch den Wertanstieg des Real insbesondere gegenüber dem Dollar verteuerten sich allerdings brasilianische Exporte, während umgekehrt ausländische Güter günstiger eingeführt werden konnten. Um den negativen Folgen zu begegnen, führte die brasilianische Regierung im September 2011 hohe Abgaben auf Industriegüter ein. Autobauer, die nicht mindestens zu 65% im Mercosur produzieren oder in Brasilien in die Bereiche Forschung und Entwicklung investieren, sind hiervon betroffen.¹ Das Vorgehen der brasilianischen Regierung ist zugleich symptomatisch für die Haltung des Landes zu Fragen des internationalen Handels. Eine Strategie der Marktöffnung, perspektivisch mit der EU in Form meiner Freihandelszone, wurde immer wieder erschwert durch die Neigung, dem Schutz der eigenen Industrie Vorrang vor internationalen Liberalisierungsprojekten einzuräumen.²

Das Gewicht Brasiliens im Mercosur hat sich seit der Gründung der Staatengemeinschaft Anfang der 1990er Jahre allerdings deutlich erhöht. Lag der Anteil des Landes an der gesamten Wirtschaftskraft des Mercosur damals noch bei gut 60%, so machte 2010 das brasilianische Bruttoinlandsprodukt über 80% des BIP des Mercosur insgesamt aus.³ Seine Stimme und sein Gewicht, zuvor bereits beachtlich, sind mittlerweile dominant angewachsen.

1 „Brasilien sagt Auto-Importen den Kampf an“, Financial Times Deutschland, 16.09.2011.

2 Ebd.

3 Diese Angaben beruhen auf Daten der Weltbank.

Mercosur – Verhandlungen in der Dauerschleife

Die neue brasilianische Regierung unternahm bereitwillig den Versuch, die Gespräche zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur neu zu beleben und warb für ernsthafte Bemühungen um eine Einigung.⁴ Allerdings konnten die Verhandlungen auch im vergangenen Jahr keine wesentlichen Fortschritte verbuchen, wenngleich zu Beginn des Jahres frischer Wind in die beiderseitigen Beziehungen zu kommen schien. Die Gesprächsrunden vom März und Juli 2011 brachten keine große Bewegung, für den November war das nächste Treffen anberaumt.⁵ Beobachter vermuteten allerdings, dass sich bis zu den Wahlen in Frankreich im Mai 2012 kaum eine Lösung erzielen lassen werde.⁶ Der französische Präsident Sarkozy hatte öffentlichkeitswirksam verkündet, einem Abkommen unter den gegebenen Bedingungen nicht zuzustimmen. Vorbehalte anderer Länder wie Irlands und Italiens wurden ebenso geltend gemacht. Die Furcht vor billigen Agrarimporten aus dem Süden Lateinamerikas blieb der bestimmende Faktor.

In den Ländern des Mercosur wurde eine erhebliche Ausweitung der landwirtschaftlichen Produktion für die kommenden Jahre ins Auge gefasst.⁷ Zugleich bildeten die durch die internationale Verschuldungskrise ausgelösten Währungsverwerfungen Probleme für die Länder des Mercosur. Durch den Wertverlust des Dollar und des Euro verbilligten sich Importe aus den Industrieländern Europas und Nordamerikas und bedrohten die teils noch schwachen Produzenten aus dem Cono Sur.⁸ Brasilien und Argentinien gehörten neben Russland zu den Staaten, die 2010/11 die meisten Handelsschranken errichtet haben. Ach innerhalb der Ländergruppe ergaben sich immer wieder Friktionen, die mühsam abgebaut werden mussten.

Mexiko – Krise und Paralyse

Die Beziehungen der EU zu Mexiko wurden durch die prekäre innenpolitische Lage des Landes nachhaltig belastet. Der partielle Zusammenbruch der inneren Sicherheit und die Zunahme an Gewalttaten im Kontext des ‚Drogenkrieges‘ haben auch die EU-Institutionen zunehmend beunruhigt. Blutiger Höhepunkt war im August 2011 ein Anschlag auf ein Casino in Monterrey, bei dem mehr als 50 Menschen ums Leben kamen.⁹ Mit Empörung reagierte die EU auch auf die Ermordung der Journalistinnen Yarce Viveros und Gonzalez Trápaga und beklagte die zunehmende Gewalt gegen Journalisten, von denen allein 2011 acht Opfer von Verbrechen wurden.¹⁰ Das Treffen im Rahmen des bilateralen Menschenrechtsdialogs vom März 2011 führte seitens der EU allerdings nicht zu einer offenen Konfrontation mit der mexikanischen Seite,¹¹ die sich zunehmend mit dem Vorgehen der Sicherheitskräfte auseinandersetzen musste und dabei insbesondere aus den Reihen des Europäischen Parlaments Kritik erntete. Im Oktober 2010 das 4. zivilgesellschaftliche Forum EU-Mexiko eine Erklärung verabschiedet, die offen und unverblümt die massiven Menschenrechtsverletzungen im Lande ansprach und dabei auch mit Kritik am Kurs der Regierung des Präsidenten

4 „Mercosur und EU sollen wieder verhandeln“, Handelsblatt, 30.01.2011.

5 Ebd.

6 „EU: keine Fortschritte mit Mercosur“, agrar.heute.com, 15.07.2011.

7 „Mercosur sieht sich als neuer Welternährer“, DW-World.de, 24.01.2011.

8 „Der Mercosur pflegt den inneren Zwist“, 14.07.2011.

9 „53 Tote bei Casino-Massaker in Monterrey“, in: der Spiegel, 26.08.2011.

10 Statement of the European Union on the murders of the journalists Ana María Marcela Tarce (sic!) Viveros and Rocío González Trápaga, Mexiko City, 3. September 2011.

11 „EU-Mexico Human Rights Dialogue“, Press Release, Brussels, 3 March 2011, 7236/11, Presse 49.

Calderón nicht sparte. Insbesondere forderte das Forum Zugang zu den Inhalten und Ergebnissen des offiziellen Menschenrechtsdialogs zwischen der EU und Mexiko.¹²

Im Juli 2011 fand der erste Dialog auf hoher Ebene zwischen der EU und Mexiko zu den Themen Sicherheit und Gesetzesvollzug statt. Die europäische Seite, vertreten durch den Auswärtigen Dienst, die Kommission und verschiedene Agenturen, sagte der mexikanischen Regierung dabei Unterstützung in den Bereichen der Prävention von Straftaten und der Reform des Strafrechts zu.¹³

Andengemeinschaft und Zentralamerika

Die Lage der Andengemeinschaft hat sich für die EU im vergangenen Jahr nicht dramatisch verändert. Die faktische Spaltung der Organisation schien sich weiter zu verfestigen. Nach dem Sieg des Linksnationalisten Humala bei den peruanischen Präsidentschaftswahlen im Juni 2011 wurde das Freihandelsabkommen mit der EU nicht in Frage gestellt. Humala hatte sich im Unterschied zu seiner Kampagne vor fünf Jahren öffentlich nicht mehr als Parteigänger des venezolanischen Staatschefs Chavez profiliert, sondern den früheren brasilianischen Präsidenten Lula als Vorbild genannt und schien einen pragmatischen Kurs zu fahren. Peru konnte in den vergangenen Jahren imposante Wachstumsraten verzeichnen und war zunehmend auch für europäische Investoren attraktiv geworden.¹⁴ So engagieren sich europäische Unternehmen insbesondere beim Ausbau des Öl- und Gasnetzes in der nördlichen Amazonasregion. Im EU-kritischen Lager des Andenraums profilierte sich Ecuador als lautstarker Gegner der europäischen Ambitionen um ein erweitertes Handels- und Kooperationsabkommen. So bezeichneten Vertreter der Regierung in Quito das Projekt einer Freihandelsvereinbarung mit der EU als Ausdruck einer neokolonialen Strategie Brüssels.¹⁵ Für die EU schien das Ausscheren Ecuadors und Boliviens aus Freihandelsvereinbarungen verkraftbar, zumal sich absehbar keine Einigung erzielen lassen dürfte. Mit Kolumbien und Peru konnte das 2010 bereits ausgehandelte Abkommen über eine interregionale Assoziierung im April 2011 paraphiert werden.¹⁶

Mit den Ländern Zentralamerikas wurde das 2010 ausgehandelte Abkommen im März 2011 unterzeichnet, nachdem Panama sich angeschlossen hatte und künftig auch dem SIECA angehören wird.¹⁷ Nicaragua hatte eine Reihe von Sonderwünschen schließlich nicht zur Condition sine qua non gemacht, und in der heiklen Frage der Behandlung Honduras' nach dem umstrittenen Sturz Präsident Zelayas konnte man sich darauf einigen, das Land an der interregionalen Assoziierung teilnehmen zu lassen. Im Unterschied zur Andenregion war es hier möglich, den regionalen Zusammenhalt trotz erheblicher Unterschiede zwischen den einzelnen Partnerländern zu wahren.¹⁸

12 Zum Forum selber siehe die Website: http://participacionsocial.sre.gob.mx/cuarto_foro_mexue.php. Zur Erklärung siehe: Joint Statement by civil society in Mexico and Europe on Human Rights Dialogue between the EU and Mexico, unter: <http://www.cifca.org/Joint%20civil%20society%20statement%20on%20human%20rights%20dialogue%20mexico%20EU.pdf>.

13 „The European Union and Mexico hold a first High Level Dialogue on Security and Law Enforcement“, Press Release, Brüssel, 15.07.2011, http://www.eas.europa.eu/mexico/docs/mexico_1sthighlevel_en.pdf.

14 „Mein einziger Chef ist das peruanische Volk“, FAZ, 20.06.2011.

15 „Ecuador: A Cacophony of Negotiators“, Latin Business Chronicle, 20.09.2011.

16 „EU-Handelskommissar De Gucht begrüßt wichtigen Schritt zum Abschluss des Handelsabkommens mit Kolumbien und Peru“, RAPID, Presseerklärung, IP/11/471, Brüssel, 13.04.2011.

17 „Handelsabkommen mit Lateinamerika unterzeichnet“, [agrarheute.com](http://www.agrarheute.com), 28.03.2011.

18 Siehe Jana Rauch, Das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und Zentralamerika, KAS-Länderberichte, Sankt Augustin, August 2010.

Kompromiss im Bananenstreit – neue Perspektiven für die ‚krummen‘ Geschäfte

Mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments zum Genfer Abkommen über den Bananenhandel, das bereits im Dezember 2009 unterzeichnet worden war, wurde im Februar 2011 der Weg frei, um ein langwieriges Kapitel interkontinentaler Dissonanz zu schließen. Nach intensiver Debatte und der Forderung nach unterstützenden Maßnahmen für die AKP-Länder sowie EU-Produzenten konnten sich die Abgeordneten zu einem positiven Votum durchringen.¹⁹ Bis 2017 sollen nun die auf Bananen erhobenen Zölle schrittweise von 176 Euro pro Tonne auf 114 Euro pro Tonne auf multilateraler Ebene gesenkt werden. Gegenüber einzelnen lateinamerikanischen Produzenten ist im bilateralen Rahmen zudem noch ein weiterer Reduzierungsschub auf bis zu 75 Euro pro Tonne bis 2020 vereinbart worden. Gut 70% der in der EU gehandelten Bananen stammen aus lateinamerikanischer Produktion.²⁰ Das Ende des Bananenstreits besaß jenseits der ökonomischen Dimension immer auch eine enorme symbolische Ausstrahlung, versinnbildlichte sie doch für ihre Kritiker die hochgradig einseitigen Agrarpräferenzen der EU und die dadurch in Kauf genommene strukturelle Benachteiligung lateinamerikanischer Interessen. Die Bereitschaft der EU zur Neuausrichtung ihrer Einfuhrpolitik entsprang allerdings nicht zuletzt mehrfachen Niederlagen vor der WTO-Schiedsinstanz und der dadurch beschleunigten Erkenntnis, dass eine grundsätzliche Überarbeitung des Einfuhrregimes geboten war.

Auch im Rahmen der Doktorandenausbildung wurden Projekte wie CODOC, in dem sich die European University Association (EUA) engagiert, gestartet, um die Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Universitäten Lateinamerikas, Asiens und Lateinamerikas zu verstärken.²¹ Die zweite Phase des Alfa Tuning Projektes, das den Zeitraum 2011 bis 2013 umfasst, versucht curriculare Reformen für Hochschulen zu erarbeiten, welche um den Begriff der Kompetenzen aufgebaut sind.²²

Ausblick: Licht und Schatten

Die EU wird auch künftig die neue Rolle Brasiliens in Rechnung stellen müssen, das sich aus dem Kontext einer lateinamerikanischen Hegemonialmacht zunehmend emanzipiert und globale Geltungsansprüche geltend macht. Damit wird auch das Gewicht des Mercosur, so wünschenswert der Abschluss eines interregionalen Abkommens auch sein mag, relativiert. Sollte es allerdings gelingen, wider Erwarten im Laufe des nächsten Jahres auf diesem Feld substantielle Fortschritte zu erzielen, dann wäre dies für die EU angesichts der zunehmenden Präsenz Chinas in Lateinamerika ein nicht zu unterschätzender Erfolg.

Die Lage in Mexiko dürfte die EU dagegen mittlerweile sehr beunruhigen, zumal ihre Rolle für die Stabilisierung des Landes kaum ins Gewicht fällt. Ein längerer Ausfall der traditionellen regionalen Führungsmacht wird Brüssel womöglich zwingen, seine Lateinamerikapolitik neu auszurichten.

Weiterführende Literatur

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA): Relations between Latin America, the Caribbean and the European Union. Results from the Madrid Summit and Impact of the Economic Crisis in Europe, Caracas 2011.

19 „European Parliament Approves EU-Latin America Banana Trade Agreement“, Bridges Weekly Trade Digest, Vol. 15, Nr. 4, 10.02.2011.

20 Ebd.

21 Siehe hierzu die Projektwebsite <http://www.codoc-project.eu/>.

22 Siehe hierzu die Projektseite <http://www.tuningal.org/>.