

# Lateinamerikapolitik

Daniel Schade

Nach einer bereits länger anhaltenden Flaute in den Beziehungen zu Lateinamerika rückte der Kontinent auch im vergangenen Jahr nicht in den Fokus der europäischen Politik. Dies lässt sich zum Einen durch die weiterhin anhaltende EU-interne Krise und zum Anderen durch einen Fokus auf andere Regionen in der europäischen Außenpolitik erklären. Zwar sorgte der EU-Lateinamerikagipfel Anfang 2013 für Begegnungen auf der höchsten politischen Ebene sowie für eine erhöhte Medienpräsenz, jedoch konnte dieses Ereignis nicht von grundlegenden Problemen dieses Politikbereichs ablenken. Währenddessen verändert sich die wirtschaftliche und politische Situation der lateinamerikanischen Staaten weiterhin rapide, und so droht Europas Einfluss auf dem Kontinent noch weiter abzunehmen.

## **EU-CELAC Gipfel: Eingeständnis der politischen Realität**

Ende Januar 2013 fand der erste Gipfel zwischen der EU und der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) in Santiago de Chile statt. Dies war nach dem Gipfel von Madrid in 2010 das insgesamt siebte der normalerweise zweijährlichen Treffen zwischen der EU, Lateinamerika und der Karibik. Die neue lateinamerikanische Partnerorganisation CELAC existiert erst seit Ende 2011 und hat mit Ausnahme der Vereinigten Staaten und Kanada die gleiche Mitgliedschaft wie die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS).

Nachdem auf dem Treffen von Madrid zumindest einige Abkommen vorangebracht werden konnten, beschränkten sich die Ergebnisse des CELAC-Gipfels weitestgehend auf Absichtserklärungen. Der allgemeine Stillstand der Beziehungen wird auch dadurch deutlich, dass der verabschiedete Aktionsplan lediglich eine Erweiterung des bereits existierenden Dokuments darstellt.

Betrachtet man die Abschlusserklärung des Treffens<sup>1</sup> und den dort verabschiedeten biregionalen Aktionsplan für die Jahre 2013-2015,<sup>2</sup> so zeichnet sich jedoch ein bemerkenswerter Wandel in der verwendeten Rhetorik ab. In bisherigen Dokumenten nahm die Fortentwicklung der Beziehungen im Rahmen von Assoziierungsabkommen mit lateinamerikanischen subregionalen Organisationen eine Schlüsselrolle ein. Kernelement dieser Abkommen ist neben den Handelsbeziehungen auch der Bereich der Entwicklungspolitik. Diese Sprache ist nun der einer Förderung von Handels- und Investitionsbeziehungen gewichen. Insgesamt bedeutet dies eine Anpassung der verwendeten Rhetorik an die politische Realität, da die EU längst mit wirtschaftlich zunehmend wichtigen Ländern der Region weit weniger ambitionierte bilaterale Freihandelsabkommen abgeschlossen hat. Aufgrund des langjährigen Festhaltens der EU an einer Politik, die lediglich interregionale

---

1 EU – CELAC Summit Santiago de Chile: Santiago Declaration, Council of the European Union Press Release, 5747/13, Presse 31, 27. Januar 2013.

2 EU – CELAC Summit Santiago de Chile: EU-CELAC Action Plan 2013-2015, Council of the European Union Press Release, 5748/13, Presse 32, 27. Januar 2013.

Assoziierungsabkommen vorsah, bedeutet die Gipfelerklärung ein bemerkenswertes Eingeständnis der politischen Realität.

### **Die Pazifik-Allianz: Mehrfache Abkehr von Europa?**

Eine wichtige politische Veränderung auf dem lateinamerikanischen Kontinent ergibt sich durch die so genannte Pazifik-Allianz. Dieses im Jahr 2012 von Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru gegründete Bündnis unterscheidet sich stark von existierenden regionalen Integrationsbemühungen auf dem Kontinent. Es vereint eine Gruppe von Staaten, die zusammen gerechnet mehr als ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts des Kontinents erwirtschaften und eine aktive Freihandelspolitik innerhalb und außerhalb der Welthandelsorganisation betreiben. Die notwendigen Kriterien für eine Mitgliedschaft beschränken sich zudem darauf, dass mit allen Mitgliedern ein Freihandelsabkommen bestehen muss.

Beim Gipfel der Organisation im Mai 2013 im kolumbianischen Cali haben sich die Mitglieder darauf geeinigt, über 90 Prozent ihres internen Handels von Zöllen zu befreien. Obwohl sich die Organisation zum gleichen Zeitpunkt nicht noch weiter vergrößert hat, nahm Costa Rica durch den Abschluss eines Freihandelsabkommens mit Kolumbien die letzte Hürde zur Mitgliedschaft.<sup>3</sup> Auch Guatemala und Panama arbeiten derzeit daran, nötige Freihandelsabkommen vor einer möglichen Mitgliedschaft abzuschließen.<sup>4</sup> Wenn diese zukünftigen Mitglieder auch wirtschaftlich weniger bedeutend sind als die Gründungsmitglieder, so zeigen der Beobachterstatus vieler weiterer Staaten sowie die Gedankenspiele einer möglichen Mitgliedschaft Kanadas das enorme Interesse an dieser Organisation.<sup>5</sup>

Der mögliche langfristige Erfolg dieses Integrationsprojekts ist weiterhin schwer einzuschätzen. Es ist jedoch ein Symbol für eine mehrfache Abkehr Lateinamerikas vom krisengeschüttelten Europa. Das wenig formalisierte Integrationsmodell der pazifischen Allianz, in der keine supranationalen Strukturen geschaffen werden, unterscheidet sich radikal vom Integrationsmodell der EU. Ein Ziel der europäischen Lateinamerikapolitik war es, dieses Erfolgsmodell zu exportieren. Das zwei der vier Mitglieder der Andengemeinschaft, einer auf dem europäischen Modell beruhende Organisation, nun die Pazifische Allianz mitbegründet haben, ist ein Zeichen dafür, dass diese europäische Strategie weitestgehend gescheitert ist. Eine weitere Abkehr von Europa ist die pazifische Ausrichtung des Projekts hin zu zukünftig wichtigeren Handelspartnern wie etwa China. An diesen Veränderungen lässt sich erkennen, dass sich der Kontinent zunehmend von seinem Status als EU-Entwicklungshilfeempfänger emanzipiert.

Auch wenn die EU noch keine offiziellen Beziehungen zur Pazifik-Allianz unterhält, so war die EU zum letzten Gipfel als Gast geladen, und Staaten wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien haben Beobachterstatus. Bereits heute hat die EU zudem bilaterale Freihandelsabkommen mit sämtlichen Gründungsmitgliedern der Organisation abgeschlossen und Mexiko ist einer der weitgehend symbolischen „strategischen Partner“ Europas. Die EU ist sich zudem bewusst, dass die beiden älteren dieser Abkommen mit Chile und Mexiko fortentwickelt werden müssen. So unterstrich EU-Handelskommissar Karel de Gucht bei einer Rede im November 2012 die Notwendigkeit der Vertiefung des Mexiko

---

3 „Pacific Alliance summit: Costa Rica and Guatemala move closer to joining Pacific Alliance bloc“, Miami Herald, 23. Mai 2013.

4 „Panama hopes to join Pacific Alliance through FTA with Colombia“, People’s Daily Online, 5.6.2013.

5 „Canada eyes Latin American 'launching pad' for freer trade“, CBC News, 23 May 2013.

Globalabkommens.<sup>6</sup> Außer Absichtserklärungen hat es jedoch in beiden Fällen noch keine Fortschritte gegeben.<sup>7</sup>

### Die Beziehungen zu Mercosur: Anhaltende Probleme

Die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit Mercosur haben auch im vergangenen Jahr kaum Fortschritte gemacht. Dies lässt sich auf lateinamerikanischer Seite durch politische Spannungen innerhalb der Organisation, und transatlantisch durch inkompatible Ansichten zur Handelspolitik, als auch durch die derzeit schlechten Beziehungen zu bestimmten Mercosur-Mitgliedstaaten erklären. Auch wenn im Oktober 2012 die insgesamt neunte Verhandlungsrunde stattfand, so wurden dort keine Fortschritte gemacht.<sup>8</sup> Die gemeinsame Erklärung des Mercosur-EU-Ministertreffens am Rande des EU-CELAC-Gipfels macht jedoch deutlich, dass beide Seiten auch weiterhin verhandeln wollen. Sie gaben sich bis zum letzten Quartal 2013 Zeit, um substantielle Angebote auszutauschen.<sup>9</sup>

Im Vorlauf des Gipfels in Santiago fand ein EU-Brasilien-Gipfel im Rahmen der strategischen Partnerschaft mit dem Land statt. Kernpunkte der Beratungen waren Möglichkeiten der politischen Zusammenarbeit. Hier gab es jedoch keine konkreten Ergebnisse.<sup>10</sup> Ein Fortschritt in den Beziehungen mit dem Land ist die Tatsache, dass seit Oktober 2012 ein Visaabkommen in Kraft ist, welches es Bürgern beider Vertragspartner ermöglicht, für kurze Aufenthalte ohne Visa zu reisen. Spannungsfelder in diesen bilateralen Beziehungen sind Beschwerden der EU über diskriminierende brasilianische Steuern, die als Handelshemmnis wirken, sowie die anhaltende brasilianische Kritik an der europäischen Stabilisierungs- und Krisenpolitik. So hat das Land im Rahmen des Internationalen Währungsfonds die Auszahlung von Hilfsgeldern an Griechenland blockiert.

Die Beziehungen zu Argentinien sind seit dem dreißigjährigen Jubiläum des Falklandkriegs sowie der Nationalisierung einer Ölfirma im April 2012 auf einem Tiefpunkt. Bis heute steht eine Lösung der Kompensationsfrage für die Anteile des spanischen Repsol-Konzerns aus. Die EU hat zudem Bedenken in Bezug auf zum gleichen Zeitpunkt erlassene Importrestriktionen geäußert. Nach der gescheiterten ersten Stufe des Streitschlichtungsverfahrens in der Welthandelsorganisation hat die EU gemeinsam mit anderen Ländern das Verfahren eskaliert und ein Streitbeilegungspanel beantragt.<sup>11</sup>

Durch ein Referendum zum Status der Falkland/Malvinen-Inseln haben sich die Spannungen zwischen Argentinien und Großbritannien noch weiter verschärft. Es wurde auf Initiative der Regierung der Inselgruppe im Rahmen der Gedenkveranstaltungen zum Jubiläum des Falklandkrieges angekündigt. Das im März abgehaltene Referendum, an dem über 90 Prozent der 1650 Abstimmungsberechtigten teilnahmen, war ein klares Bekenntnis der Inselbewohner dazu, auch weiterhin ein Überseegebiet des Vereinigten Königreichs bleiben zu wollen.<sup>12</sup>

Venezuela ist seit Ende Juli 2012 volles Mitglied dieser Organisation, was die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen noch schwieriger machen wird. Auch nach

6 Karel de Gucht: Open for business: The European Union's relations with Mexico in a changing world, Mexico City, European Commission Press Release, SPEECH/12/825, 14. November 2012.

7 XII Joint Committee European Union – Mexico, Mexico City: Joint Communiqué, 11. Juni 2013.

8 XXV Mercosur – EU Biregional Negotiations Committee Brasilia: Final Conclusions, 26. Oktober 2013.

9 EU – Mercosur Ministerial Meeting Santiago de Chile: Joint Communiqué, 26. Januar 2013.

10 VI Brazil-EU Summit Brasilia: Joint Statement, Council of the European Union Press Release, 5715/13, Presse 29, 24. Januar 2013.

11 „Einfuhrbeschränkungen Argentinien: EU beantragt WTO-Streitbeilegungspanel“, Europäische Kommission Pressemitteilung, IP/12/1328, 6. Dezember 2012.

12 „Volksabstimmung: Bewohner der Falklandinseln wollen britisch bleiben“, Zeit Online, 12. März 2013.

dem krebisbedingten Tod Hugo Chávez' am 5. März ist das Land durch die Wahl von Nicolás Maduro in der Hand der linksgerichteten Partei des verstorbenen Präsidenten. Das äußerst knappe Wahlergebnis sowie die hohe Inflationsrate im Land lassen dieses jedoch zunehmend politisch instabil erscheinen.

### **Andengemeinschaft und Zentralamerika: Grundlegende Unterschiede**

Im Dezember 2012 wurden zeitgleich die Freihandelsabkommen mit Peru und Kolumbien sowie das Assoziierungsabkommen mit Zentralamerika durch das Europäische Parlament mit großer Mehrheit ratifiziert.<sup>13</sup> Nach Abschluss des weiteren Ratifizierungsprozesses werden die Verträge nach und nach in Kraft treten. Insbesondere in Bezug auf Kolumbien wurde im Vorfeld der Abstimmung über das Abkommen Kritik an der Menschenrechtslage im Land geäußert.

Die Tatsache, dass alle Abkommen zum gleichen Zeitpunkt ratifiziert wurden, erinnert an den ebenfalls gemeinsamen Beginn der Verhandlungen über interregionale Assoziierungsabkommen mit der Andengemeinschaft, als auch Zentralamerika. Lediglich im letzten Fall hat die EU auch tatsächlich dieses ursprüngliche Ziel erreicht, was sich mit unüberwindbaren ideologischen Grenzen innerhalb der Andengemeinschaft erklären lässt. Zwar gibt es auch politische Unterschiede in Zentralamerika, jedoch hat die EU trotz zahlreicher Probleme in diesem Fall auf einem Abkommen auf regionaler Basis beharrt.

Die ideologische Spaltung in der Andengemeinschaft belastet das Verhältnis zur EU auch weiterhin. So wurde der linksgerichtete Rafael Correa im Februar 2013 mit einer komfortablen Mehrheit wiedergewählt. Im Rahmen des NSA-Skandals gab es zudem einen seltenen Moment lateinamerikanischer Einheit. Zwar sind die genauen Fakten bis heute unklar, jedoch wurde das Flugzeug mit Präsident Evo Morales an Bord aufgrund des Verdachts, dass sich der Informant Edward Snowden an Bord befinden könnte, an einem Überflug über bestimmte europäische Länder gehindert. Auf dem darauf folgenden Sondergipfel der Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) wurden Frankreich, Spanien, Italien und Portugal auf heftigste kritisiert. Die Verurteilung der Handlung dieser Staaten fand über ideologische Grenzen hinweg statt, und so solidarisierten sich etwa auch Chile und Peru mit Bolivien.<sup>14</sup>

### **Ausblick**

Auch wenn der Gipfel in Santiago verdeutlicht hat, dass sich Europa zunehmend der wirtschaftlichen Bedeutung des Kontinents bewusst ist, so ist jedoch weiterhin kein neues Konzept in der europäischen Lateinamerikapolitik zu erkennen. Sollte sich das Projekt der Pazifik-Allianz auch weiterhin ähnlich erfolgreich entwickeln, so wird es für die EU notwendig werden, eine Partnerschaft mit diesem neuen Akteur einzugehen. Im Hinblick auf das Abkommen mit Mercosur wird sich bald zeigen, ob eine Einigung überhaupt im Rahmen des Möglichen liegt, oder ob es sinnvoller wäre, die Beziehungen bilateral mit Ländern wie Brasilien fortzuentwickeln. Ohne eine solche – zugegebenermaßen unwahrscheinliche – kurzfristige Veränderung der europäischen Haltung, wird die Bedeutung Europas auf dem Kontinent auch weiterhin abnehmen.

### **Weiterführende Literatur**

Susanne Gratius/Detlef Nolte: Die EU und Lateinamerika: Partnerschaft Auf Augenhöhe?, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, GIGA Focus Lateinamerika 2/2013.

---

13 Anrew Gardner: „MEPs approve Latin American trade deals“, European Voice, 13. Dezember 2012.

14 „Unasur-Sondergipfel zum EU-Überflugverbot für Evo Morales“, amerika21.de, 5. Juli 2013.