

Lateinamerikapolitik

Susanne Gratius

Die unterschiedliche Interpretation der Krise in Venezuela verhinderte das ursprünglich für 2017 geplante Gipfeltreffen zwischen der EU und der lateinamerikanisch-karibischen Staatengemeinschaft CELAC. Auch die vorgesehene Unterzeichnung des seit fast zwanzig Jahren verhandelten Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Wirtschaftsblock MERCOSUR (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) scheiterte erneut am langjährigen Agrarkonflikt und an der Regionalismuskrise beider Akteure. Die ausbleibenden Ergebnisse belasteten die Beziehungen und standen im Gegensatz zum verstärkten Engagement anderer Partner wie China, Südkorea oder Indien. Indes zeigten die Verhandlungen über ein neues Assoziierungsabkommen mit Chile, der erfolgreiche Abschluss eines erweiterten Freihandelsvertrages mit Mexiko sowie die geplante Lateinamerika-Strategie, dass die Region weiterhin von Bedeutung für die EU ist. Der bevorstehende Brexit wird mit Ausnahme der Karibikstaaten, deren Beziehungen zur EU noch immer über die Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) definiert werden, kaum negative Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit Lateinamerika haben.

Das gescheiterte Gipfeltreffen und der Streit um Venezuela

Das verhinderte Treffen der 61 Staats- und Regierungschefs beider Regionen, das im Herbst 2017 in El Salvador stattfinden sollte, lässt zwei Interpretationen zu. Erstens, die europäisch-lateinamerikanische Wertegemeinschaft hält einer Realitätsprüfung nicht stand. Zweitens, die unterschiedlichen Interpretation der nationalen Souveränität – durch den traditionellen Hegemonialanspruch der USA ein immer noch sensibles Thema in Lateinamerika und der Karibik – verhinderten eine übereinstimmende Beurteilung der venezolanischen Regierung von Präsident Nicolás Maduro.

Kein lateinamerikanisches Land folgte dem Beispiel der EU, die 2017 und 2018 Sanktionen gegen das venezolanische Regime verhängte. Gegenüber anderen Partnern wie China, mit denen Lateinamerika kaum normative Prinzipien teilt und das im Januar 2018 ein zweites Außenministertreffen mit der CELAC abhielt, erweist sich die Betonung der Wertegemeinschaft zunehmend als Problem. Zwar wollen die EU und Lateinamerika die Demokratie verteidigen, sind sich jedoch uneins über die angemessenen Instrumente.

Der Konflikt um und in Venezuela begann im April 2017, als der von Regierungstreuen besetzte Oberste Gerichtshof versuchte, das seit Dezember 2015 von der Opposition dominierte Parlament zu schließen. Die darauffolgenden landesweiten Massendemonstrationen forderten 120 Todesopfer.¹ Im Anschluss gründete Maduro durch Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung im August 2017 de facto ein paralleles Parlament unter Ausschluss der Opposition. Der Konflikt kulminierte in den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen am 20. Mai 2018, an denen sich das oppositionelle Bündnis „Mesa de la Unidad Democrática“ (MUD) aufgrund des Ausschlusses und der Inhaftierung ihrer

1 International Crisis Group: Containing the Shock Waves from Venezuela. Latin America Report 65, 2017.

Kandidaten, wie beispielsweise den ehemaligen Bürgermeister Leopoldo López, nicht beteiligte. Neben Maduro kandidierte der „Dissident“ Henri Falcón, der 20,9 Prozent der Stimmen erzielte, gefolgt vom Evangelisten Javier Bertucci mit 10,8 Prozent der Stimmen. Die niedrige Wahlbeteiligung von 57 Prozent war ein deutliches Anzeichen für den Legitimationsverlust eines Regimes, das 2017 als autoritär klassifiziert wurde.²

Die EU, die USA und zahlreiche lateinamerikanische Staaten erkannten das Ergebnis der vorgezogenen Präsidentschaftswahlen nicht an, bei denen Maduro offiziellen Angaben zufolge 67,8 Prozent der Stimmen und ein Mandat bis 2025 erhielt. Auch die Einladung zur Wahlbeobachtung lehnte die EU ab, da selbst minimale demokratische Normen und Standards nicht erfüllt worden seien und sich die Regierung noch weiter von einer friedlichen, verhandelten Lösung der multidimensionalen Krise entfernt habe.³ Im Herbst 2017 hatte der Rat der EU auf das gewaltsame Vorgehen der Polizei gegen von der Opposition organisierte Demonstrationen mit einem Waffenembargo reagiert und im Januar 2018 einstimmig weitere selektive Sanktionen gegen Mitglieder der venezolanischen Regierung (unter anderem die Einfrierung ihrer Bankguthaben und Visa-Restriktionen) verhängt.

Die Venezuela-Frage spaltete die lateinamerikanische Staatengemeinschaft. Die 12 Staaten der Lima-Gruppe erkannten das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen zugunsten von Maduro zwar nicht an und kritisierten in mehreren Erklärungen den autoritären Charakter des Regimes, verhängten aber, im Unterschied zur EU und den USA, keine Sanktionen. In der Erklärung vom 5. Juni 2018, die mit 19 Stimmen, 11 Enthaltungen und 4 Gegenstimmen angenommen wurde, lehnte auch die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) den Wahlprozess in Venezuela aufgrund mangelnder demokratischen Garantien ab, es fand sich aber keine Mehrheit für einen Ausschluss Venezuelas. Nach einem langjährigen politischen Konflikt mit der Organisation, die seit der Jahrtausendwende die Lage der Menschenrechte in Venezuela kritisiert, beschloss die Regierung von Nicolás Maduro 2017, die Organisation zu verlassen. Dies wird voraussichtlich im April 2019 geschehen.

Gegensätzlich zur Lima-Gruppe positionierten sich die Mitgliedstaaten der linksgerichteten ALBA-Gruppe (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), denen Bolivien, Ecuador, Kuba, Nicaragua, Venezuela und fünf karibische Länder angehören und die die Maduro-Regierung klar unterstützen. Die kontroverse Debatte spaltete auch die südamerikanische Staatengemeinschaft UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), der Venezuela ebenfalls angehört. Im April 2018 verließen Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Paraguay und Peru aus Protest gegen die ideologische Ausrichtung der UNASUR unter Führung von Bolivien die Organisation.

Zu ähnlichen innerlateinamerikanischen Spannungen sorgten die im Frühjahr 2018 erfolgten Massenproteste gegen die autoritäre Regierung von Daniel Ortega in Nicaragua, bei denen 162 Menschen starben. Ebenso wie hinsichtlich Venezuela spaltete sich die Region in Befürworter (ALBA-Gruppe) und Gegner (Lima-Gruppe) der Regierung in Managua, deren repressives Vorgehen gegen die Demonstranten von der EU im Mai 2018 energisch verurteilt wurde. Sanktionen blieben jedoch aus. Die ideologischen Differenzen verschärften die Krise des lateinamerikanischen Kooperations- und Integrationsprozesses.⁴ Die Krise des lateinamerikanischen Regionalismus machte das von der EU bevorzugte

2 Freedom House: Freedom in the World. Report 2017. Washington DC; Jácome, Francine (2017): Venezuela: ¿un nuevo tipo de régimen militar?, in: Foreign Affairs Latinoamérica 17/4, S. 44-52.

3 European Council: Venezuela: Council adopts conclusions, 28.5.2018, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/28/venezuela-council-adopts-conclusions> (letzter Zugriff: 19.9.2018).

interregionale Format unmöglich und verdeutlichte die Grenzen des Integrationsexports. Das Scheitern des EU-Lateinamerika-Karibik-Gipfeltreffens ist ein direktes Ergebnis. Trotz der mit der Lima-Gruppe geteilten Kritik am Maduro-Regime bestand kein Konsens über die Instrumente zur Verteidigung der Demokratie in Venezuela.

Verhandlungen mit dem MERCOSUR, Chile und Mexiko

Der zweite Rückschlag war das erneute Scheitern eines Assoziierungsabkommens zwischen EU und MERCOSUR, das teilweise auf die interregionalen Block-Verhandlungen zurückgeführt werden kann. Wie schon zuvor stand das Abkommen einschließlich einer Freihandelszone im März 2018 nach 20-jährigen Verhandlungen kurz vor der Unterzeichnung, scheiterte aber an der EU-Agrarpolitik und an der vom MERCOSUR geforderten Erhöhung der Einfuhrquote für Rindfleisch.⁵ Bevorstehende Wahlen im MERCOSUR und in der EU erschweren einen Agrarkompromiss aus innenpolitischen Gründen.

Der erfolglose Abschluss des Assoziierungsabkommens mit dem MERCOSUR wird China weitere Vorteile in der Region verschaffen. Im Jahr 2016 hatte Peking, wie schon in den Vorjahren, die EU auf den dritten Platz der bedeutendsten Außenhandelspartner Lateinamerikas verwiesen.⁶ Im Vergleich zum Anteil von 16,2 Prozent, den China in Lateinamerikas Gesamthandel einnimmt, entfielen auf die 28 EU-Mitgliedstaaten 2016 nur noch 14,4 Prozent der Importe und Exporte mit der Region (etwa die Hälfte davon mit dem MERCOSUR). Im Bereich der Direktinvestitionen ist die EU zwar weiterhin wichtigster Akteur in Lateinamerika und im MERCOSUR, könnte jedoch bald von China überholt werden: Zwischen 2014 und 2015 machten die zuvor geringen chinesischen Direktinvestitionen in Lateinamerika bereits mehr als 10 Prozent des globalen Zuflusses aus.⁷ Als Erfolg sind die erfolgreichen Verhandlungen mit Mexiko und Chile über eine Erweiterung der ersten Freihandels-Plus-Abkommen von 2000 und 2002 sowie die Debatte über eine neue Lateinamerika-Strategie der EU zu verbuchen.

Nach zweijährigen Verhandlungen unterzeichnete die EU am 21. April 2018 ein neues Abkommen mit Mexiko. Die weitgehenden Freihandelsbestimmungen setzten vor dem Hintergrund des US-amerikanischen Protektionismus und der Neuverhandlung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens mit Mexiko ein Zeichen zugunsten der Handelsliberalisierung und unterstrichen die Bedeutung des größten zentralamerikanischen Landes als strategischen Partner der EU. Der erfolgreiche Abschluss eröffnete aus Sicht der Handelskommissarin Cecilia Malmström ein neues Kapitel in den Beziehungen.⁸ Es sieht den Abbau der Beschränkungen im Agrarsektor vor, eine Öffnung des Dienstleistungssek-

4 Nicole Jenne/Luis Leandro Schenoni/Francisco Urdinez: Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994-2014, Cambridge Review of International Affairs, 30/2-3, S. 195-215.

5 Anna Ayuso/Susanne Gratius: The Economic Agenda between Brazil and the EU: Prospects for a Bilateral and Global Upgrading. IAI Papers, 2018.

6 European Commission: European Union Trade in Goods with Latin American countries. 16.11.2017, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111527.pdf (letzter Zugriff: 19.9.2018).

7 Rolando Avendano/Ángel Melguizo/Sean Miner: Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications. Atlantic Council, OECD, 2017, S. 6.

8 Europäische Kommission: EU und Mexiko erzielen Einigung über ein neues Handelsabkommen, 23.4.2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/mexico20190423_de (letzter Zugriff: 2.10.2018).

tors und eine Erweiterung des beidseitigen Investitionsschutzes. Zudem wurden Klimawandel und nachhaltige Entwicklung in den Vertrag aufgenommen. Mit Chile verhandelte die EU ein ähnliches Abkommen, dessen Unterzeichnung bis 2019 erfolgen soll.

Gleichzeitig bereitete die Europäische Kommission eine neue Lateinamerika-Strategie vor, um dem größeren internationalen Engagement der Region (Chile, Kolumbien und Mexiko sind Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche und Zusammenarbeit und Entwicklung, Argentinien, Brasilien und Mexiko gehören der G-20 an und Brasilien der BRICS-Gruppe) gerecht zu werden und Lateinamerika als Partner der „global governance“ aufzuwerten.⁹ Trotz aller Unterschiede verbindet die EU mit Lateinamerika noch immer mehr Werte, Prinzipien und Normen als mit allen übrigen Weltregionen. Zudem könnte Präsident Donald Trumps abweisende Politik gegenüber Lateinamerika, vor allem in der Migrationspolitik, beide Regionen wieder näher zusammenbringen und eine atlantische Gemeinschaft schaffen, in der die USA nur noch eine geringe Rolle spielen.

Fazit: Gemischte Bilanz der Beziehungen

Das Scheitern des Gipfeltreffens und der EU-MERCOSUR-Verhandlungen prägten die Beziehungen zwischen der EU, Lateinamerika und der Karibik zuletzt negativ. Demgegenüber werden von der künftigen Lateinamerika-Strategie der Europäischen Kommission neue Impulse für die Beziehungen ausgehen, die das multilaterale Engagement beider Regionen unterstreichen soll, um eine Partnerschaft auf Augenhöhe zu ermöglichen.

Die Weiterentwicklung der Abkommen mit Chile und Mexiko sowie die strategische Debatte – zwischen der Europäischen Kommission und der Zivilgesellschaft beider Regionen – über die künftige Rolle Lateinamerikas in der EU-Außen- und Entwicklungspolitik war zweifellos eine positive Tendenz in den gemeinsamen Beziehungen. Dies gilt auch für die in diesem Zusammenhang geplante Aufwertung der Region als privilegierter globaler Partner der EU und der Entwicklung gemeinsamer Positionen in Themen mit nahezu deckungsgleichen Interessen, wie in der Klima- oder Anti-Drogenpolitik.¹⁰

Die neue Lateinamerika-Strategie ändert jedoch nichts an dem Widerspruch zwischen gemeinsamen Gipfeltreffen mit Lateinamerika und der Karibik einerseits und den unterschiedlichen Beziehungen der beiden Subregionen zur EU andererseits. Die Staaten der Karibik (mit Ausnahme von Kuba, das ein bilaterales Abkommen mit Brüssel unterzeichnete) sind noch immer Teil der AKP-Gruppe und des 2016 erneuerten Cotonou-Abkommens, wohingegen Lateinamerika in der EU-Entwicklungspolitik keinen Vorrang hat.

In diesem Zusammenhang hat sich der interregionale Gruppendialog mit der CELAC, in der alle 33 Staaten der Region vertreten sind, als Hindernis erwiesen: Die Spaltung der Organisation war letztlich mitverantwortlich für das gescheiterte vierte Gipfeltreffen mit der EU. Angesichts der politischen und ökonomischen Fragmentierung Lateinamerikas und der Karibik scheint eine „Bilateralisierung“ der Beziehungen unvermeidlich.

Weiterführende Literatur

Anna Ayuso/Susanne Gratius: América Latina y Europa: ¿repetir o reinventar un ciclo?, in: Pensamiento Propio 44, Revista de CRIES, Buenos Aires, 2016, S. 249-295.

Susanne Gratius: Latin America's relations with Europe: a stable but limited and fragmented partnership, in: Ana Covarrubias/Jorge Domínguez, Routledge Handbook of Latin America in the World. Routledge, 2015.

9 Susanne Gratius: Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos, in: Nueva Sociedad 270, Buenos Aires, 2017.

10 Gratius: Europa-América Latina, 2017.