

# Lateinamerikapolitik

Daniel Schade

Auch in diesem Jahr stellte die sich zunehmend verschärfende Venezuelakrise eine Belastung für die Lateinamerikapolitik der Europäischen Union dar, da sie in der weiterhin intergouvernemental geprägten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Meinungsverschiedenheiten zwischen wichtigen Mitgliedstaaten auftraten. Zeitgleich zeigte die Europäische Union jedoch mit Veröffentlichung einer neuen Lateinamerikastrategie zumindest symbolisch, dass die Region auch weiterhin als wichtig angesehen wird. Letztlich kann als bedeutendste Entwicklung die politische Einigung über ein Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Gemeinsamen Markt Südamerikas (MERCOSUR) nach mehr als zwanzigjähriger Verhandlungszeit angesehen werden.

## Politische Beziehungen auf kontinentaler Ebene

Nachdem der eigentlich für 2017 geplante Gipfel auf Ebene der Staats- und Regierungschefs mit der lateinamerikanisch-karibischen Staatengemeinschaft CELAC im letzten Jahr aufgrund der Venezuelakrise nicht stattfinden konnte,<sup>1</sup> wurde zumindest auf Ebene der 33 CELAC- und 28 EU-Außenminister sowie der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini am 16. und 17. Juli 2018 ein Treffen in Brüssel abgehalten. Aufgrund der politischen Meinungsverschiedenheiten zwischen einigen lateinamerikanischen Staaten blieb die gemeinsam verabschiedete Erklärung jedoch sehr allgemeiner Natur und ohne neue politische Impulse für die Partnerschaft.<sup>2</sup>

Die niedrige Ambition der beidseitigen Beziehungen auf kontinentaler Ebene kontrastiert mit den Beziehungen zu kleineren lateinamerikanischen Gruppierungen wie etwa der Pazifik-Allianz (Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru). Zwar sind die Beziehungen der Europäischen Union zu dieser Organisation nicht ähnlich stark institutionalisiert wie mit CELAC, dennoch bestehen EU-Freihandelsabkommen mit allen diesen Staaten, von denen zwei derzeit modernisiert werden. So fand am Rande des Außenministertreffens mit CELAC ein kleineres Treffen mit den Außenministern der Pazifik-Allianz statt, bei dem sich beide Seiten weitaus stärker etwa zu gemeinsamen Werten und einer weiteren Liberalisierung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen bekannten.<sup>3</sup>

Trotz des politischen Stillstands in den Beziehungen zu CELAC hat sich seitdem eine Veränderung in der institutionellen Struktur der beidseitigen Kooperation durch die Umwandlung der EU-Lateinamerika-Karibik-Stiftung (EU-LAC-Stiftung) mit Sitz in Hamburg in eine Internationale Organisation ergeben: Nachdem auf lateinamerikanischer

---

1 Vgl. Gusanne Gratius: Lateinamerikapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 319-322.

2 EU-CELAC Außenministertreffen: Building Bridges and Strengthening our Partnership to face Global Challenges, Declaration, Brüssel, 17.7.2018.

3 Europäischer Auswärtiger Dienst: Joint statement by High Representative/Vice President Federica Mogherini and the Pacific Alliance Foreign Ministers, Brüssel, 17.7.2018.

Seite eine ausreichende Anzahl an Staaten das dieser zugrunde liegende Abkommen<sup>4</sup> ratifiziert hatten, konnte dieses zum 17. Mai 2019 in Kraft treten. Ihre Aufgabe ist es, letztlich trotz nur geringer Budgetmittel die Partnerschaft beider Regionen durch Dialog und Austausch zu verbessern.

Die wichtigste Entwicklung in den politischen Aspekten der EU-Lateinamerikapolitik stellte ohnehin die Veröffentlichung einer neuen Lateinamerikastrategie am 16. April 2019 dar.<sup>5</sup> Mit dieser wurde zum ersten Mal nach zehn Jahren ein neuer Gesamtansatz für die EU-Lateinamerikapolitik vorgestellt. Dies war in Folge der politischen Veränderungen in beiden Regionen und aufgrund der durch die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union von 2016 und die handelspolitische Strategie von 2015 zumindest rhetorisch neu ausgerichtete EU-Außen- und Handelspolitik notwendig geworden.

Diese erneuerte Lateinamerikastrategie bietet zumeist einen Überblick über bereits bestehende Ansätze und Kooperationsfelder und schlägt vor, die Kooperation anhand dieser Dimensionen zu vertiefen. Gänzlich neue politische Ansätze bleiben damit also außen vor. Allerdings erkennt die Strategie auch gewisse politische Realitäten an, wie etwa die Notwendigkeit, differenzierte Beziehungen mit verschiedenen lateinamerikanischen Akteuren aufgrund der Diversität der Region einzugehen. Auch wenn die Unterstützung von Regionalorganisationen weiterhin zu den Zielen der Europäischen Union gehört, wird auch hier ein gewisser Pragmatismus deutlich, der etwa zum ersten Mal den Nutzen engerer Beziehungen zu neuartigen Formaten der regionalen Integration wie der Pazifik-Allianz hervorhebt.

### **Die europäische Reaktion auf die sich verschärfende venezolanische Krise**

Die europäische Reaktion auf die seit Januar 2019 schwelende Präsidentschaftskrise in Venezuela zeigte, dass die Europäische Union in Schlüsselfragen der Außenpolitik aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips und unterschiedlicher Meinungen einzelner EU-Regierungen keine klare Linie in diesem über die lateinamerikanische Region hinaus relevanten Konflikt präsentieren konnte. Zwar hatte die Europäische Union wie andere internationale Akteure und viele lateinamerikanische Staaten das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen im Mai 2018 nicht anerkannt und Sanktionen gegen das Land verhängt,<sup>6</sup> dennoch zeigte sich im Verlauf der fortschreitenden Krise, dass die europäische Position letztlich weniger geeint ist als diese zunächst schien.

Die Entwicklungen in Venezuela im letzten Jahr sind lediglich eine neue Phase im politischen Konflikt innerhalb dieses wirtschaftlich stark geschwächten Landes, in dem die sich selbst als sozialistisch-bolivarianische bezeichnende Regierung zunehmend demokratische Grundprinzipien außer Kraft setzt und den Rückhalt in der Bevölkerung verliert.<sup>7</sup> Die aktuelle Phase der venezolanischen politischen Krise begann dann am 10. Januar 2019 mit der Amtseinführung Nicolás Maduros in ein zweites Präsidentschaftsmandat.

Auf diese folgte prompt eine Reaktion des neu gewählten Präsidenten der Nationalversammlung, Juan Guaidó, der die Umstände der Wahl des Präsidenten als illegitim ansah. Mit Zustimmung der Mehrheit der Nationalversammlung übernahm dieser dann, wie in der

---

4 Übereinkommen zur Errichtung der internationalen EU-LAC Stiftung, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 288, 22. Oktober 2016, S. 3-11.

5 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik: European Union, Latin America and the Caribbean: joining forces for a common future, Straßburg, 16.4.2019.

6 Susanne Gratius: Lateinamerikapolitik, 2018, S. 319-320.

7 Vgl. Claudia Zilla: Venezuela, die Region und die Welt, SWP Aktuell, Berlin, März 2019.

Verfassung bei einer Präsidentschaftsvakanz vorgesehen, kommissarisch das Amt des Präsidenten. Diese Regierung wurde von den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) und den wichtigsten lateinamerikanischen Nachbarstaaten Venezuelas als die einzige legitime anerkannt. Somit hatte das Land nun zwei miteinander konkurrierende Präsidenten, die jeweils den anderen als unrechtmäßig ansahen. Blieb ein Großteil der Streitkräfte und der Polizei auch Maduro treu, so konnte die Opposition um Guaidó mehrmals große Demonstrationen gegen das Regime organisieren.

Bereits vor Beginn der neuen Phase der Venezuela-Krise hatte die Europäische Union im Juni 2018 den Kreis der sanktionierten venezolanischen Regierungsmitglieder und der dieser nahe stehenden Personen um elf vergrößert und die Sanktionen am 6. November 2018 erneut um ein Jahr verlängert.<sup>8</sup> Gleichzeitig kam die Idee auf, die Krise mit anderen regionalen Akteuren in einer so genannten Kontaktgruppe regelmäßig zu besprechen und mögliche Lösungen zu erarbeiten. Letztlich kam diese zunächst nur einmal im Februar 2019 zusammen. An dieser waren zwar die Europäische Union und wichtige EU-Mitgliedstaaten beteiligt, auf lateinamerikanischer Seite konnten aber nur die für den Konflikt zweitrangigen Länder Bolivien, Costa Rica, Ecuador und Uruguay gewonnen werden. In dieser Gruppierung fehlte vor allen Dingen Kuba als enger Verbündeter Venezuelas. Trotz der engen Zusammenarbeit der kubanischen Regierung mit der Venezuelas hielt die Europäische Union weiterhin an der bisherigen Öffnung gegenüber Kuba fest und stellte das seit 2017 vorläufig in Kraft befindliche Abkommen über Politischen Dialog und Zusammenarbeit (PDCA) nicht in Frage.

Auf EU-Seite wichtiger war daher letztlich die direkte Reaktion auf die Ernennung Guaidós als Interimspräsident durch die Nationalversammlung. Dabei erkannten am 4. Februar 2019 19 EU-Mitgliedstaaten die Regierung von Juan Guaidó durch eine gemeinsame Erklärung an.<sup>9</sup> Eine abweichende Meinung der italienischen Regierung sorgte allerdings dafür, dass die EU-28 lediglich die Legitimität der Nationalversammlung, jedoch nicht die Guaidós kollektiv anerkennen konnten.<sup>10</sup> Bis Mitte Juni 2019 hatten dann alle EU-Mitgliedstaaten bis auf Italien, die Slowakei und Zypern Guaidó anerkannt.

Dieses frühe Festlegen auf einen politischen Akteur und die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Europäischen Union haben letztlich auch ihre Kapazität eingeschränkt, als Vermittler in den Konflikt einzugreifen. Symbolisch wurde dies mit der Ausweisung des deutschen Botschafters in Venezuela im März 2019 durch das Maduro-Regime deutlich.<sup>11</sup> Seitdem hat die Europäische Union zwar regelmäßig Stellung zur Situation im Land genommen, jedoch wurde auch keine Veränderung der europäischen Politik etwa durch Ausweitung der Sanktionen vorgenommen.

### **Fortschritte in Handelsverhandlungen zwischen Europäischer Union und Lateinamerika**

Nachdem bereits im April 2018 eine politische Einigung über die Handelsaspekte eines modernisierten EU-Mexiko-Assoziierungsabkommens erreicht werden konnte, stellt die politische Einigung auf ein EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen nach mehr als 20-

---

8 Vgl. Rat der Europäischen Union: Venezuela: the Council's response to the crisis, Brüssel 2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/venezuela/> (letzter Zugriff: 17.7.2019).

9 Auswärtiges Amt: Gemeinsame Erklärung zu Venezuela, Berlin, 4.2.2019.

10 Crispian Palmer et al.: Divided Italy blocks EU statement on recognizing Venezuela's Guaidó, in: Reuters, 4.2.2019.

11 Daniel Kriener: Venezuela weist deutschen Botschafter aus, in: Zeit Online, 6.3.2019.

jähriger Verhandlungszeit den wichtigsten Fortschritt in den Handelsbeziehungen zu Lateinamerika dar. Dieses Bündnis umfasst Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay. Nach Inkrafttreten eines Abkommens wären alle wichtigen lateinamerikanischen Volkswirtschaften durch Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union verbunden.

Die eigentliche politische Einigung am 28. Juni 2019 hatte sich bereits zuvor durch intensive Verhandlungen abgezeichnet. Sie wurde wiederum erst durch die von der US-Regierung ausgelösten Unsicherheiten im Welthandel sowie die Tatsache, dass mit Mauricio Macri seit 2015 in Argentinien und mit Jair Bolsonaro seit Anfang 2019 in Brasilien zwei den Freihandel befürwortende Präsidenten regierten, möglich.<sup>12</sup>

Gleichzeitig dürfte jedoch die populistische Politik Bolsonaros, unter dem sich sowohl die umwelt- als auch die menschenrechtspolitische Situation in Brasilien erheblich verschlechtert,<sup>13</sup> eine Ratifizierung des Abkommens auf Seiten der Europäischen Union auf absehbare Zeit erschweren. Auf europäischer Seite wird vermutlich zudem auch weiterhin der den MERCOSUR-Staaten gewährte Zugang zum europäischen Markt für Agrarprodukte kritisch beäugt werden. Letztlich finden im Herbst 2019 in Argentinien Wahlen statt, bei denen wiederum eine dem Freihandel kritischer gegenüberstehende Regierung an die Macht kommen könnte.

Werden andere EU-Handelsverhandlungen mit der Region betrachtet, so konnte die politische Einigung in den Verhandlungen mit Mexiko vor der Europawahl 2019 entgegen ursprünglicher Wünsche nicht in ein finales Abkommen übersetzt werden. Der Ratifizierungsprozess wurde noch nicht eingeleitet. Problematisch ist dabei insbesondere, dass die politische Einigung auf das Abkommen noch mit dem ehemaligen mexikanischen Präsidenten Enrique Peña Nieto getroffen wurde, der zum 1. Dezember 2018 vom gemäßigt linkspopulistischen Andrés Manuel López Obrador abgelöst wurde. Auch das geplante US-Mexiko-Kanada-Freihandelsabkommen (USMCA) könnte für Probleme bei der finalen Ausarbeitung des Abkommens sorgen. Auf technischer Seite der Verhandlungen stellte jedoch zuletzt die Frage des Zugangs zu regionalen öffentlichen Aufträgen in Mexiko ein Problem dar, da dies die Kompetenzen der dortigen Föderalregierung überschreitet.<sup>14</sup>

Im Gegensatz dazu fanden in diesem Jahr auch weitere Verhandlungen mit Chile über eine Modernisierung des bestehenden Assoziierungsabkommens statt. Hier kam es zwar bisher zu keiner Einigung auf ein finales Abkommen, jedoch gibt es in regelmäßigen Abständen Verhandlungsrunden, bei denen zunehmend Einigungen für Teilbereiche der zukünftigen Handelsbeziehungen getroffen werden.<sup>15</sup>

### Weiterführende Literatur

Daniel Schade: *The EU in Association Agreement Negotiations: Challenges to Complex Policy Coordination*, Milton Park 2019.

---

12 Emre Peker/Jeffrey T. Lewis: EU, Mercosur Reach Agreement on Trade, in: *Wall Street Journal*, 28.6.2019.

13 Dom Phillips: Bolsonaro declares 'the Amazon is ours' and calls deforestation data 'lies', in: *The Guardian*, 19.7.2019.

14 Hermine Donceel: MEXICO; USMCA agreement and López Obrador's inauguration should not affect trade agreement with EU, according to Commission, in: *Agence Europe*, 8.12.2018.

15 Europäische Kommission: Report on the 4th round of negotiations between the EU and Chile for modernising the trade part of the EU-Chile Association Agreement, Santiago de Chile, 5.4.2019.