

Lateinamerikapolitik

Daniel Schade

Im vergangenen Jahr zeichnete sich die EU-Lateinamerikapolitik nicht durch neue Initiativen aus. Stattdessen führte die EU bestehende Verhandlungsprozesse weiter und reagierte auf politische Krisen in der Region, bevor die Covid-19-Pandemie sich auch in diesem Politikfeld zum dominierenden Thema entwickelte.

Politische Beziehungen

Wie bereits in den Jahren zuvor gab es politische Krisen in mehreren lateinamerikanischen Ländern. So bot sowohl der durch die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) bescheinigte Wahlbetrug bei der Präsidentschaftswahl in Bolivien im Oktober 2019 als auch die harte Reaktion der chilenischen Regierung auf die seit dem gleichen Monat stattfindende Protestbewegung gegen soziale Ungleichheit Grund zur Sorge.

Trotz des Verlustes zahlreicher Menschenleben in beiden Fällen beruhigte sich jedoch in beiden Ländern die Lage. Im Falle Boliviens geschah dies durch das Ausrufen von Neuwahlen für Mai 2020 und dem Ausschluss des Amtsinhabers Evo Morales durch das Parlament; in Chile hingegen durch eine Regierungsumbildung und die Einleitung eines Verfassungsreformprozesses. Deshalb verzichtete die EU auf eine politische Reaktion auf die jeweiligen Ereignisse. Das Konfliktpotenzial der Situation in beiden Ländern ist jedoch nicht gebannt. So sorgte die Covid-19-Pandemie für eine Verschiebung des bolivianischen Wahltermins zunächst auf September 2020. In Chile sind die Proteste als Reaktion auf die Krisenpolitik der Regierung in Reaktion auf die Pandemie wiederum aufgeflammt und der Verfassungsreformprozess wurde verschoben.

Die anhaltende politische Krise Venezuelas setzte sich auch im vergangenen Jahr unverändert fort. Nachdem die EU bereits seit 2018 Sanktionen gegen das Land verhängt hatte und die meisten EU-Staaten den durch die venezolanische Nationalversammlung als Präsident ernannten Juan Guaidó als Interimspräsidenten anerkannt hatten,¹ hat die EU im vergangenen Jahr ihre bestehende restriktive Venezuelapolitik nachjustiert.

Bereits im September 2019 erließ die EU Sanktionen gegen sieben weitere Personen. Zuletzt wurde diese Liste Ende Juni 2020 um 11 Personen erweitert. Somit hat die EU restriktive Maßnahmen (Einfrieren von Besitz, Einreiseverbot) gegen 36 Mitglieder des Regimes um Staatspräsident Nicolás Maduro erlassen. Als Reaktion auf die letzten Maßnahmen wurde schließlich die EU-Botschafterin des Landes verwiesen.² Die EU sieht dennoch davon ab, gesonderte Wirtschaftssanktionen (mit Ausnahme des Verbots von Waffenexporten und für Unterdrückungsmaßnahmen einsetzbare Güter) zu erlassen. Dies dient dazu, das Leid der durch die anhaltende Wirtschaftskrise und nun durch die Covid-19-Pandemie gebeutelten Bevölkerung des Landes nicht weiter zu erhöhen.

Im Gegenteil unterstützen die EU und ihre Mitgliedstaaten die Nachbarländer Venezuelas finanziell, um die geschätzt mehr als 4,5 Mio. venezolanischen Flüchtlinge zu

1 Vgl. Daniel Schade: Lateinamerikapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden, S. 340-341.

2 BBC News: Venezuela tells EU ambassador to leave country, 30.6.2020.

unterstützen.³ Zum ersten Mal machte sich die venezolanische Flüchtlingskrise auch innerhalb der EU verstärkt bemerkbar. So beantragten im Jahr 2019 mit 45.000 VenezolanerInnen mehr als doppelt so viele Asyl in der EU als im Vorjahr.⁴ Das Land steht damit an dritter Stelle der asylsuchenden Nationalitäten in der EU.

Ein weiteres mit EU-Sanktionen versehenes Land in der Region ist seit Mai 2020 zudem Nicaragua. Dort gibt es seit 2018 anhaltende Proteste gegen die Regierung von Daniel Ortega. Diese entzündeten sich an einer geplanten Reform des Sozialsystems, haben sich aber zunehmend auch etwa gegen Polizeigewalt und Einschränkungen der Meinungsfreiheit gerichtet. Über den Gesamtzeitraum der Proteste hinweg sind in dem Land bereits mehrere hundert Menschen ums Leben gekommen. Zwar hat die Regierung Ortega auf einige wenige Forderungen der Demonstrierenden reagiert, jedoch wird durch Ordnungskräfte weiterhin teilweise brutal gegen diese vorgegangen. Zudem wurden VertreterInnen internationaler Organisationen des Landes verwiesen und regelmäßig weitere Menschenrechte durch die Regierung verletzt.

Das Europäische Parlament hatte infolgedessen bereits im März 2019 darauf gepocht, Sanktionen gegen die für diese Menschenrechtsverletzungen verantwortlichen Individuen zu verhängen. Nachdem klassische Diplomatie gescheitert ist, haben sich die EU-Mitgliedstaaten schließlich nach einem längeren Diskussionsprozess im Mai 2020 dazu entschlossen, erste Sanktionen gegen Mitglieder der Regierung des Landes zu erheben.⁵ Diese treffen zunächst sechs Individuen. Vor dem extremeren Schritt eines (temporären) Ausschlusses Nicaraguas aus dem EU-Assoziierungsabkommen mit Zentralamerika unter dessen sogenannter Demokratieklausel schreckt die EU jedoch zurück.

Internationale Abkommen zwischen der EU und Lateinamerika

Nach mehr als 20-jähriger Verhandlungszeit konnte am 28. Juni 2020 eine politische Einigung auf ein EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen getroffen werden.⁶ Dieses würde die Beziehungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten des regionalen Integrationsprojektes Mercosur – namentlich Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay – weiter institutionalisieren, sowie den Handel zwischen den Regionen liberalisieren. Dieser politischen Einigung folgt wie üblich ein längerer Prozess, in dem die Klauseln des Abkommens juristisch überprüft werden, und das Abkommen in alle Amtssprachen der EU übersetzt wird. Erst dann kann mit dessen Ratifizierung begonnen werden.

Auf Seite der Mercosur-Staaten stellt insbesondere die Wahl des Peronisten Alberto Fernández zum argentinischen Präsidenten im Oktober 2019 die zukünftige Ratifizierung des Abkommens in Frage. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger Mauricio Macri steht dieser Freihandelsabkommen deutlich kritischer gegenüber. Fernández kündigte an, dass sich das Land aus zukünftigen Mercosur-Verhandlungen zurückziehen würde, zeigte sich im Hinblick auf das bereits ausgehandelte EU-Abkommen jedoch ambivalent. Für die Ratifizierung des Abkommens durch die anderen Mercosur-Staaten stellt dies jedoch kein Hindernis dar. Die Mercosur-Mitgliedstaaten hatten sich bereits im Juli 2019 in Antizipation eines möglichen argentinischen Regierungswechsels darauf geeinigt, dass entgegen der

3 Agence Europe: European Union and international actors agree to strengthen support for Venezuelan refugees, 30.10.2019.

4 Agence Europe: Asylum claims up again in 2019, according to EASO, 27.2.2020.

5 Agence Europe: EU sanctions six leaders in Ortega regime, 6.5.2020.

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

üblichen Regeln individuelle Mercosur-Staaten das EU-Abkommen auch einzeln ratifizieren können.⁷

Indirekt stellt daher die politische Entwicklung Brasiliens ein größeres Hindernis für das Abkommen dar. Dies liegt zum einen an Drohungen des rechtspopulistischen brasilianischen Präsidenten Jair Bolsonaro, Mercosur zu verlassen, sollte Argentinien sich gegen brasilianische Präferenzen stellen.⁸ Zum anderen hat die Politik Bolsonaros dafür gesorgt, dass politische Akteure auf Seiten der EU das Abkommen zunehmend kritisch sehen. Hierbei spielen insbesondere die seit Amtsantritt Bolsonaros veränderte Umweltpolitik sowie die rapide angestiegene illegale Brandrodung im Amazonas und dessen Tolerierung durch die Behörden eine zentrale Rolle. In diesem Kontext haben die Regierungen Frankreichs, der Niederlande und Österreichs das Mercosur-Abkommen in Frage gestellt.⁹ Auch wenn diese Position mit Umwelt- und Klimaschutzziele begründet wird, haben viele EU-Staaten auch wirtschaftspolitische Gründe für ihre Position. Im Falle Frankreichs sind dies etwa Befürchtungen im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf die französische Landwirtschaft.¹⁰

Der Modernisierung des EU-Mexiko-Assoziierungsabkommens (auch Globalabkommen genannt) stehen derzeit weitaus weniger kritische Stimmen entgegen. Dieses wurde seit 2016 verhandelt und 2018 eine weitgehende politische Einigung erreicht. Kern der Verhandlungen war die Anpassung des aus dem Jahr 1997 stammenden Abkommens im Hinblick auf Veränderungen im Welthandel und die Vertiefung und Erweiterung der EU. Nachdem eine finale Übereinkunft durch mehrere Detailfragen sowie das noch nicht abgeschlossene Kapitel zum Zugang regionaler öffentlicher Märkte lange verzögert wurde, konnten die Verhandlungen per Videokonferenz am 28. April 2020 erfolgreich beendet werden.¹¹ Dieses sollte nach der notwendigen juristischen Überprüfung und Übersetzung somit in die Ratifizierungsphase übergehen können.

Die Verhandlungen zur Modernisierung des 2002 geschlossenen EU-Chile-Assoziierungsabkommens sind die derzeit einzigen verbleibenden EU-Handelsverhandlungen in der Region. Wenn auch noch keine Einigung auf ein aktualisiertes Assoziierungsabkommen gefunden wurde, so fanden zwischen Juli 2019 und Mai 2020 drei weitere Verhandlungsrunden statt. Ähnlich wie bei anderen EU-Verhandlungen seit Beginn der Covid-19-Pandemie wurde die Verhandlungsrunde im Mai 2020 als Videokonferenz organisiert. Auch wenn die Verhandlungen nun bereits fortgeschritten sind, so verbleiben doch in fast allen Bereichen wichtige Fragen.¹²

Neben diesen Verhandlungen sind auch karibische Staaten der lateinamerikanischen Region, die zur Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Gruppe) gehören, vom baldigen Auslaufen des Cotonou-Abkommens betroffen. Einerseits sind die Handelsbeziehungen zu den meisten dieser Staaten mit Ausnahme Haitis und

7 Mercopress: Mercosur: Argentina only interested in block's negotiations with Europe, 27.4.2020.

8 Andres Schipani/Benedict Mander/Bryan Harris: South American tensions threaten Mercosur trade deal, in: Financial Times, 4.12.2019.

9 Claire Stam: Free trade and Mercosur on the agenda for the German EU Presidency, in: Euractiv, 18.5.2020.

10 Stam: Free trade and Mercosur on the agenda, 18.5.2020.

11 Europäische Kommission/DG Trade: EU and Mexico conclude negotiations for new trade agreement, 28.4.2020.

12 Europäische Kommission/DG Trade: Report on the 7th round of negotiations between the EU and Chile for the modernization of the trade part of the EU-Chile Association Agreement, 9.6.2020, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158772.pdf (letzter Zugriff: 16.6.2020).

Kubas durch das separate EU-CARIFORUM-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen geregelt. Andererseits wird ein Großteil der politischen Beziehungen sowie das maßgebliche Element der EU-Entwicklungspolitik gegenüber dieser bis heute über das Cotonou-Abkommen geregelt.

Verhandlungen zwischen der EU und der AKP-Gruppe über ein Folgeabkommen laufen bereits seit 2018, bislang ohne Einigung. Dies hat wenig mit der Position der karibischen Staaten zu tun, sondern ist auf Meinungsverschiedenheiten zwischen den in der AKP-Gruppe dominanten afrikanischen Staaten und innerhalb der EU auf institutionelle Rivalitäten zurückzuführen.¹³ Zur Überbrückung wurde daher das Ablaufdatum des Cotonou-Abkommens zunächst von Ende Februar 2020 bis zum Jahresende verlängert. Trotz einer Unterbrechung der Verhandlungen aufgrund der Covid-19-Pandemie wurden diese jedoch seitdem fortgesetzt und bei einer Bestandsaufnahme Mitte Juni 2020 verblieben nur noch wenige strittige Punkte.¹⁴ Dies lässt auf eine zeitnahe Einigung auf ein Folgeabkommen hoffen.

Lateinamerika und die EU in der Covid-19-Pandemie

Seit dem Frühjahr 2020 dominierte die Covid-19-Pandemie die EU-Lateinamerikapolitik. Zunächst war dabei die EU ein Zentrum der Pandemie. Erst später verbreitete sich das Virus auch vermehrt in der lateinamerikanischen Region. Hierbei entwickelte sich insbesondere Brasilien zu einem der Länder mit den höchsten Infektions- und Todesraten. Die Pandemie hat seitdem Auswirkungen in allen Bereichen der EU-Lateinamerikapolitik.

Im Hinblick auf die Pandemie-spezifischen Maßnahmen begann mit Einleitung der Covid-19-Eindämmungspolitik in der EU eine so noch nie dagewesene Rückholaktion von EU-Staatsangehörigen aus der Region. Wenn auch ein Großteil der so organisierten Flüge unter Ägide der einzelnen Mitgliedstaaten stattfand, so wurden freie Plätze durch konsularische Koordinierung zwischen den Botschaften der Mitgliedstaaten und den Delegationen des Europäischen Auswärtigen Dienstes gegenseitig koordiniert und auch der EU-Zivilschutzmechanismus aktiviert.¹⁵

Daneben unternahm die Europäische Kommission bereits im April 2020 Schritte, um Drittstaaten während der Pandemie zu unterstützen. Insgesamt wurden in einem ersten Schritt 12,28 Mrd. Euro an bereits eingeplanten EU-Hilfsgeldern zur Bewältigung der Krise umgeschichtet. Von diesen sollen 918 Mio. Euro an die lateinamerikanische Region sowie 291 Mio. Euro an die AKP-Gruppe gehen.¹⁶

Weiterführende Literatur

Detlef Nolte/Brigitte Weiffen (Hrsg.): *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Milton Park 2020.

Daniel Schade: *The EU in Association Agreement Negotiations: Challenges to Complex Policy Coordination*, Milton Park 2020.

13 Benjamin Fox: EU-ACP Cotonou successor faces one year delay, in: Euractiv, 17.5.2019.

14 Agence Europe: Organisation of ACP States and EU hope for an agreement on post-Cotonou partnership before summer break, 16.6.2020.

15 Agence Europe: Repatriation of Europeans is increasing, RescEU stockpile of medical equipment is being prepared, 31.3.2020.

16 Agence Europe: COVID-19, Commission details offer of support to EU's third country partners, 9.4.2020.