

# Lateinamerikapolitik

Udo Diedrichs

Die Tendenzen, die bereits in den vergangenen Jahren in den euro-lateinamerikanischen Beziehungen sichtbar wurden, haben sich im Laufe der letzten Monate nochmals deutlich verstärkt. Es scheint der EU nicht zu gelingen, die ins Stocken geratenen Verhandlungen mit dem Mercosur entscheidend voranzubringen, zudem erweisen sich mittlerweile auch die Gespräche mit der Andengemeinschaft als mühselig, da sich einzelne Länder nicht auf eine umfassende Öffnung der Märkte einlassen wollen. Mit Mexiko ist die EU um eine Aufwertung der Beziehungen bemüht, die sich in einer strategischen Partnerschaft nach dem Vorbild Brasiliens äußern soll, wenngleich die bisherigen Erfahrungen mit diesem Instrument nicht wirklich überzeugend waren.

## **Der Gipfel von Lima: nachlassende Dynamik und neue Konflikte**

Der euro-lateinamerikanisch-karibische Gipfel von Lima vom Mai 2008 stand entsprechend weniger im Zeichen der Dynamik, sondern wiederkehrender atmosphärischer Störungen, die nicht zuletzt auf eine veränderte politische Gemengelage in Lateinamerika, aber auch auf die bisherige Unfähigkeit der EU zurückzuführen sind, ihre strategischen Ziele und Instrumente gegenüber den lateinamerikanischen Staaten präzise und konsistent zu formulieren.

Die Gipfelerklärung von Lima enthielt neben einer Beschwörung der üblichen Formeln einer biregionalen Partnerschaft einige Hinweise auf Spannungs- und Konfliktpotential.<sup>1</sup> In den 2007 begonnenen Verhandlungen mit Zentralamerika und der Andengemeinschaft sollen die Asymmetrien zwischen und innerhalb beider Regionen stärker berücksichtigt werden, was auf unterschiedliche Strategien auf Seiten der lateinamerikanischen Partner schließen lässt. Drei übergeordnete Ziele wurden identifiziert, über die Einigkeit erzielt werden konnte: die Förderung sozialer Kohäsion und demokratischer wie rechtsstaatlicher Werte, die Unterstützung der Bemühungen um regionale Integration und Kooperation, sowie die Stärkung globaler multilateraler Institutionen, im Besonderen der UN.<sup>2</sup> Der Wiederbelebung der WTO-Runde war dagegen nur eine knappe Referenz gewidmet, was sich angesichts der profunden Differenzen zwischen beiden Seiten nicht überraschend ausnahm. Zur Umsetzung konkreter Maßnahmen in den biregionalen Beziehungen definierte der Lima-Gipfel zwei Themenbereiche, denen künftig verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte: zum einen der Bekämpfung von Armut und wirtschaftlicher Benachteiligung, sowie zum zweiten dem Engagement zugunsten nachhaltiger Entwicklung, die unter den Stichworten Umwelt, Klimawandel und Energie behandelt wurde. Die Frage nach ökologisch verantwortbaren Ressourcen offenbarte aber wiederum einen Dissens im Besonderen zur Thematik des Ethanol, die sowohl innerhalb des europäischen wie des lateinamerikanischen Lagers unterschiedlich eingeschätzt wurde.<sup>3</sup>

---

1 Lima Declaration, V Latin America and Caribbean – European Union Summit, Lima, 16 May 2008.

2 Lima Declaration, Punkt 3.

3 „Biofuels, food and trade top EU-Latin America Summit“, Euractiv, 19. Mai 2008.

Besondere Verbitterung lösten auf Seiten der lateinamerikanischen Regierungen die EU-Beschlüsse zur Einwanderungspolitik aus; so ist ab 2010 vorgesehen, aufgegriffene illegale Migranten bis zu 18 Monaten in Haft nehmen zu können, bevor sie ausgewiesen werden. Der venezolanische Präsident Hugo Chavez bezeichnete diese Maßnahmen als „legalisierte Barbarei“ und drohte mit einer Einschränkung der Erdöllieferungen in die EU.<sup>4</sup> Damit erntete er breite Zustimmung auch bei anderen Regierungen. Der Gipfel von Lima griff das Thema der Migration auf und fand einen Formelkompromiss, der in der Sache keine substantielle Annäherung erkennen ließ. Damit bleibt ein Belastungspotential für beide Seiten erhalten.

### **Der Mercosur auf neuen Abwegen?**

Deutlich wurde das sich zunehmend wandelnde Profil des Mercosur, das sich in wachsendem Maße von der ursprünglich prägenden Philosophie des offenen Regionalismus zu verabschieden scheint. Zum einen entwickelt sich der Mercosur immer stärker zum regionalen Pol in Südamerika – neben seinen vier Gründungsmitgliedern steht Venezuela als Beitrittsstaat fest, während Bolivien, Ekuador, Kolumbien und Peru neben Chile als assoziierte Mitglieder firmieren – zugleich brachte die Expansion der Teilnehmerstaaten auch eine Diffusion der regionalen Integrationsstrategie und der politischen wie wirtschaftlichen Grundorientierung mit sich. Vor allem bleibt derzeit unklar, welches Land die Führungsrolle innerhalb des Mercosur wahrnimmt. Brasilien, das traditionell als Hegemon des südamerikanischen Raumes angesehen wird, scheint sich derzeit nicht allzu stark für eine Wiederbelebung der Beziehungen zur EU zu engagieren. Auch die erst jüngst vereinbarten strategischen Beziehungen zwischen Brasilia und Brüssel haben hieran vorerst nichts wesentliches geändert. Auf der anderen Seite propagiert der venezolanische Staatschef Chavez, insbesondere unterstützt durch seinen bolivianischen Amtskollegen Morales und den ekuadorianischen Präsidenten Correa, eine deutlich globalisierungskritischere Position, die auch dem Projekt einer Freihandelszone mit der EU deutlich misstrauisch gegenübersteht.<sup>5</sup> Die Wahl des ehemaligen Diözesanbischofs Fernando Lugo zum Präsidenten Paraguays hat im April 2008 ebenso einen Linkstrend manifestiert, wobei offen ist, ob sich der neue Staatschef an den Positionen seines venezolanischen Kollegen orientieren wird, der sich zunehmend zur Kristallisationsfigur einer populistischen Agenda profiliert hat.<sup>6</sup> Angebote aus Caracas zur Energieversorgung und wirtschaftlichen Unterstützung des Landes gingen jedenfalls bereits kurz nach der Amtseinführung im August 2008 ein. Damit haben sich in allen Staaten des Mercosur mehrheitlich Politiker an die Spitze des Staates gesetzt, die zwar hinsichtlich ihrer jeweiligen ideologischen Standpunkte deutliche Unterschiede aufweisen, aber kein Engagement zugunsten einer fortschreitenden Liberalisierung des Handels erkennen lassen. Zumindest in Teilen der lateinamerikanischen Eliten und Öffentlichkeit scheint zudem ein durch die EU gepflegtes Wahrnehmungsmuster nicht mehr zu greifen, nämlich die europäischen Bemühungen um eine Vertiefung der Beziehungen von den durch die USA betriebenen Bestrebungen nach Freihandel im lateinamerikanischen Kontext abzugrenzen und als ausgewogener und partnerschaftlicher darzustellen.

Zudem führen immer wieder bilaterale Streitpunkte zu neuen Spannungen. Das auf dem ibero-amerikanischen Gipfel öffentlich ausgetragene Wortgefecht zwischen dem spanischen König Juan Carlos und Chavez war symptomatisch für die atmosphärischen Störungen, die sich mittlerweile ergeben hatten.<sup>7</sup> Die Intervention der Regierung in Caracas in den Verkauf

---

4 BBC World, 2 Juli 2008.

5 „Chavez will südamerikanische OPEC gründen“, Handelsblatt, 02. Juli 2008.

6 „Südamerika rückt ein weiteres Stück nach links“, Die Welt, 21. April 2008.

des Banco de Venezuela führte ebenso zu Missstimmungen zwischen Caracas und Madrid, wo man schließlich gute Mine zum unvermeidlichen Ausgang des Spiels machte. Das zum spanischen Grupo de Santander gehörende Institut sollte ursprünglich an einen privaten Interessenten veräußert werden, sah sich aber einem plötzlichen Angebot des venezolanischen Staates gegenüber, der auf dem Erwerb bestand und damit die bisherigen Gespräche abrupt beendete.<sup>8</sup> Die Verstaatlichung der Zementindustrie zwang den französischen Hersteller Lafarge zum Verkauf des Großteils seiner Anteile an den venezolanischen Staat, während sich das mexikanische Unternehmen CEMEX nach seiner Weigerung, ein Angebot der Regierung zu akzeptieren, mit einer Verstaatlichung seiner dortigen Tochtergesellschaft konfrontiert sah. Unter Investoren lösten diese Vorgänge zunehmend Sorgen und Misstrauen aus, zumal sich das Programm der Nationalisierungen bei weitem noch nicht erschöpft hat.

### **Die Andengemeinschaft: Unruhe und Unsicherheit**

Die Orientierungskrise des Mercosur ging einher mit einem zunehmenden Bedeutungsverlust der Andengemeinschaft, die zwar in Verhandlungen mit der EU über eine interregionale Assoziierung steht, dabei aber zunehmend flexible Regelungen anstrebt, um insbesondere Bolivien und Ekuador in ihren Bestrebungen nach Ausnahmeregelungen entgegenzukommen. Im Kern stand auch hier eine in diesen Ländern zurückhaltende Position gegenüber einer als verfrüht und risikoreich betrachteten Liberalisierung der Handelsbeziehungen im Raum. Die Spaltung der Andengemeinschaft war für die EU kaum zu übersehen, und auch hier spielte das Verhältnis zu Venezuela, das sich mittlerweile dem Mercosur zugewandt hatte, die zentrale Rolle. In Kolumbien und Peru regierten Staatschefs, die aus unterschiedlichen Gründen auf Distanz zu Chavez gingen, während sich Bolivien und Ekuador deutlich an seiner Politik orientierten. Allerdings hatte sich der bolivianische Präsident Morales mittlerweile einer organisierten Opposition zu erwehren, die ihm trotz des Sieges im Referendum über seine Amtsführung im August 2008 erbitterten Widerstand entgegenbrachte und sich vor allem aus den ressourcenreichen Südprovinzen des Landes rekrutierte.<sup>9</sup>

Im Juli 2008 wurde auf Veranlassung der Kommission die vierte Verhandlungsrunde über eine interregionale Assoziierung zwischen der EU und der Andengemeinschaft verschoben, da sich innerhalb der südamerikanischen Staatengruppe keine Einigkeit zu handelspolitischen Fragen erkennen ließ.<sup>10</sup> Zudem hatte auch hier die in Lateinamerika umstrittene Einwanderungspolitik der EU zu erheblichen Verstimmungen geführt, die der ekuadorianische Staatschef Correia zu einem Rundumschlag gegen die Europäische Union nutzte. Damit laufen die Verhandlungen Gefahr, in dasselbe trübe Fahrwasser zu geraten wie die Gespräche mit dem Mercosur.

### **Mexiko, Zentralamerika und Kuba: Neue Perspektiven und neue Konkurrenten?**

Der Amtsverzicht des kubanischen Staatschefs Fidel Castro hatte vereinzelte Hoffnungen auf einen schrittweisen Wandel des Regimes genährt. Auf vorsichtige Signale der neuen Führung um Raúl Castro reagierte Brüssel mit ersten Angeboten. So hob der Rat im Juni 2008 eine Reihe diplomatischer Sanktionen auf und ebnete den Weg zu einem neuen Dialog mit dem Regime in Havanna.<sup>11</sup> Vor allem Spanien hatte sich damit durchsetzen kön-

7 „Juan Carlos verbietet Chavez den Mund“, *der Spiegel*, 11. November 2007.

8 „Venezuela ofrece 775 millones por el filial del Santander“, *El País*, 6. August 2008.

9 „Morales lässt oppositionellen Präfekten festnehmen“, *Die Welt*, 14. September 2008.

10 „La Comisión Europea suspende la ronda de negociaciones con la Comunidad Andina“, *El País*, 01. Juli 2008.

11 Council Conclusions on Cuba, Brüssel, 23./24. Juni 2008.

nen, während seitens einiger mittel- osteuropäischer Regierungen, vor allem Tschechiens, erhebliche Vorbehalte gegenüber dem kommunistischen Regime geltend gemacht worden waren. Auch aus Washington wurde Kritik an der Europäischen Union laut.

Vorausgegangen waren Maßnahmen zur wirtschaftlichen Öffnung des Landes.<sup>12</sup> Der für Entwicklungszusammenarbeit zuständige Kommissar Louis Michel, der die Insel im März 2008 besuchte, befürwortete die neue Initiative seitens der Union.<sup>13</sup>

Allerdings könnten sich künftig in der Region Auswirkungen der globalen US-Politik auf die EU ergeben. Im Zuge der US-amerikanischen Pläne um einen Raketenschutzschild in Mittelosteuropa regte der russische Ministerpräsident Putin eine Vertiefung der Beziehungen zu Kuba an, die man in Moskau allzu lange vernachlässigt habe.<sup>14</sup> Ohne historische Reminiszenzen auf die Spitze zu treiben, wäre ein verstärktes Engagement Russlands in Lateinamerika durchaus denkbar, zumal mit China bereits ein Konkurrent immer deutlicher in der Region Präsenz zeigt. In Bolivien sicherte sich der russische Energiekonzern Gazprom einen Milliardenkontrakt zur Förderung und Verarbeitung von Gasreserven.<sup>15</sup>

So sehr sich die Paralyse der euro-südamerikanischen Beziehungen auszubreiten schien, so gering waren die Impulse, die von den Beziehungen der EU zu Mexiko ausgingen. Der Aufruf zum 3. euro-mexikanischen Forum der Zivilgesellschaft, das vom 7. bis zum 8. November 2008 in Brüssel stattfinden soll, war an spärlich kaschierter Lustlosigkeit kaum noch zu überbieten. Die Regierung Calderón setzte in großen Zügen die Politik Vicente Fox' fort und ging dabei auf Distanz zu den USA, wo die im Verlauf des Präsidentschaftswahlkampfes zusehends polarisierte Einwanderungsfrage die bilateralen Beziehungen belastete. Durch ihre eigenen migrationspolitischen Initiativen konnte sich die EU allerdings kaum Hoffnung auf höhere Wertschätzung machen. Allerdings schlug die Kommission im Juli 2008 vor, dem Land den Abschluss einer strategischen Partnerschaft nach dem Vorbild Brasiliens anzubieten, um die beiden führenden Staaten Lateinamerikas gleichzustellen und möglichen Verstimmungen vorzubeugen.<sup>16</sup> Insofern war eine – zumindest rhetorische – Aufwertung Mexikos durchaus geboten und balancierte damit auch die politischen Erwartungen und Befindlichkeiten aus. Eine dauerhafte und wirksame Abstimmung in zentralen internationalen Fragen ist dennoch nicht zu erwarten, noch eine dramatisch veränderte bilaterale Beziehungslandschaft. Hierzu geben jedenfalls die bisherigen Erfahrungen keinen Anlass.

### **Die EU und Lateinamerika: Abdriften in eine neue Distanz?**

Die Europäische Union kann mit dem Gesamtverlauf der Beziehungen zu Lateinamerika im vergangenen Jahr kaum zufrieden sein. Die sich fortsetzende politische Absetzbewegung einzelner Regierungen von den Zielen einer engeren Partnerschaft mit der EU, jedenfalls unter den Bedingungen einer Liberalisierung des Handels, hat die Beziehungen mit der Andengemeinschaft belastet und mit dem Mercosur weiter paralyisiert. Hinzu kamen aber zunehmende interne Instabilitäten in einzelnen Ländern, wo sich politische und wirtschaftliche Konflikte zu Unsicherheitsfaktoren auswachsen, die das Ziel einer insgesamt kohärenten und stimmigen Lateinamerikapolitik nachhaltig konterkarieren.

---

12 „EU defies Washington and ends Cuba sanctions“, *Financial Times*, 20. Juni 2008.

13 „Kommissar Louis Michel begrüßt Aufhebung der diplomatischen Maßnahmen gegen Kuba“, *Rapid Presse*, IP/08/982, 20. Juni 2008, Brüssel.

14 „Putin für stärkere Präsenz Russlands auf Kuba“, *NZZ Online*, 4. August 2002.

15 „Gazprom und Total sichern sich Erdgas in Bolivien“, *Handelsblatt*, 19. September 2008.

16 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Für eine strategische Partnerschaft EU-Mexiko, KOM(2008) 447, 15. Juli 2008.