

Lateinamerikapolitik

Udo Diedrichs

Die anhaltende Krise im Euro-Raum hat der politischen und breiteren öffentlichen Aufmerksamkeit für Lateinamerika sicher keinen Dienst erwiesen. Dennoch spielen Akteure der Region wie Brasilien und Mexiko auf internationaler Ebene mittlerweile eine derart beachtliche Rolle, dass sie für die EU ernst zu nehmende globale Mitspieler geworden sind – wenn auch nicht immer zur Freude Brüssels.

Integration ohne Europa?

Traditionell ist die EU bemüht, in Lateinamerika auf regionaler und subregionaler Ebene regelmäßige Kontakte zu pflegen. Der nächste Gipfel zwischen der EU und Lateinamerika sowie der Karibik steht für den Januar 2013 in Santiago de Chile an; allerdings sind die Erwartungen an konkrete Ergebnisse eher bescheiden. Die Kontakte zur Rio-Gruppe und zum Mercosur laufen mittlerweile auf politischer Sparflamme, die Andengemeinschaft ist nach dem Austritt Venezuelas und den Differenzen unter den verbliebenen Partnerländern paralytisch, und lediglich in den Beziehungen zu Zentralamerika scheint die EU ein regionales Pendant gefunden zu haben, das sich als internationaler Kooperationspartner einigermaßen hinlänglich eignet. Die derzeitigen Kooperations- und Integrationsprojekte auf lateinamerikanischer Seite, wie die im Dezember 2011 gegründete CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten), scheinen die in früheren Zeiten immer wieder beschworene Vorbildfunktion Europas nicht sonderlich zu würdigen. Innerhalb des südamerikanischen Unasur (Unión de Naciones Suramericanas, Union südamerikanischer Nationen) haben sich in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte im Hinblick auf die sicherheitspolitische Zusammenarbeit der Partnerstaaten ergeben,¹ ohne dass bislang ausgeprägte Beziehungen zur Europäischen Union erkennbar wären. Auf europäischer Seite wiederum hat die Neigung zur Selbstbefassung angesichts der schwelenden Schuldenkrise und der dramatischen Entwicklungen im nordafrikanischen und nahöstlichen Raum den Blick auf Lateinamerika nicht sonderlich geschärft.

Wachablösung im Mercosur

Nach der international umstrittenen Absetzung des paraguayischen Präsidenten Fernando Lugo durch das Parlament reagierten die übrigen Partner des Mercosur mit einer Aussetzung der Mitgliedschaft des Landes bis zu den nächsten Wahlen 2013. Damit blieb just der Staat ohne Stimmrecht, der bislang den Zugang Venezuelas in den südamerikanischen Verbund verhindert hatte. Zwar war die Erweiterung des Mercosur um Venezuela bereits beschlossen worden, doch stand die Ratifizierung durch Paraguay noch aus, da hierzu die parlamentarische Zustimmung fehlte. Der Weg für Venezuela war nunmehr frei, sodass im Juli 2012 der Beitritt offiziell erfolgen konnte.² Dem venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez galt dieser Schritt als Sieg gegen die USA, deren Handlanger er in Asunción vermutet hatte. Für die

1 „Bollwerk des Friedens, Das südamerikanische Staaten-Bündnis ‚Unasur‘ gewinnt Kontur, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.11.2012.

2 „Zutritt für Chávez“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.07.2012.

Europäische Union schien allerdings auch kein Grund zur Freude gegeben. Die zähen und durch jüngste Ereignisse belasteten Beziehungen zum Mercosur standen in der Gefahr, nun vollends zu erlahmen.

Die Gespräche mit dem Mercosur kamen in den vergangenen Monaten ohnehin nicht substantiell voran. Im März 2012 fand die achte Verhandlungsrunde statt, die von einem Durchbruch weit entfernt war. Problematisch blieben die Handels- und Investitionsfragen, wenngleich im Bereich des politischen Dialogs und verschiedener Kooperationsbereiche offenbar Fortschritte erzielt worden sind.³ Im Mai 2012 warnte Handelskommissar Karel de Gucht auf einer EU-brasilianischen Wirtschaftskonferenz in Brüssel vor einem zunehmenden Protektionismus auf der anderen Seite des Atlantik.⁴

Die Beziehungen zu Brasilien – Partnerschaft ohne Koordinierung

Brasilien hat sein Gewicht trotz der zunehmenden Interessenkonflikte mit der EU international selbstbewusst in Szene gesetzt. Dabei wird die 2007 geschlossene strategische Partnerschaft insgesamt als nur wenig wirksam eingeschätzt. Auf internationaler Ebene kam es kaum zu einem koordinierten Vorgehen, obwohl sich hierzu ausreichend Gelegenheit geboten hätte. So hatte Brasilien im Sommer 2011 auf eine stärkere Berücksichtigung Lateinamerikas in internationalen Organisationen gedrängt und die Kandidatur des Mexikaners Agustín Carstens als Direktor des Internationalen Währungsfonds unterstützt, während die EU mit Rückendeckung der USA letztlich die französische Finanzministerin Christine Lagarde durchsetzen konnte. Im Gegenzug gehörte die Regierung in Brasilia zu den heftigsten Kritikern der Euro-Krisenpolitik im IWF.⁵ Auf der IWF-Frühjahrstagung im April 2012 in Washington machte Brasilien seine Zusagen zur Aufstockung der Finanzkraft des Fonds erst vergleichsweise spät, da man im Gegenzug Zugeständnisse in der Frage der Stimmrechte forderte.⁶ Diese sollten dann bis Herbst des Jahres umgesetzt werden.

Zudem kollidierten immer wieder auch handelspolitische Grundkonzepte miteinander. So konnte dem G-20 Gipfel der Industrie- und Schwellenländer im mexikanischen Los Cabos im Juni 2012 nur mit Mühe ein Kompromiss über die Verlängerung des Stillhalteabkommens erzielt werden, durch das sich die Partner verpflichteten, keine neuen Handelshemmnisse einzuführen. Während die wichtigsten EU-Teilnehmer wie Deutschland auf eine Befristung bis 2015 plädierten, bevorzugte Brasilien diese Regelung bis maximal 2013. Letztlich einigten sich die Teilnehmer auf das Jahr 2014.⁷ Im Vorfeld des G-20-Gipfels hatte die Kommission allerdings in einem Bericht darauf aufmerksam gemacht, dass trotz derartiger Zusagen die Zahl der Handelshemmnisse international deutlich angewachsen sei. Spitzenreiter waren hier Argentinien und Russland, gefolgt von Indonesien, Indien, Brasilien und China.

Die Maßnahmen der EU-Staaten zur Bekämpfung der Schuldenkrise fanden in Brasilien ohnehin ein äußerst unzufriedenes Echo. Präsidentin Dilma Rousseff warf den EU-Staaten die Schaffung eines ‚geldpolitischen Tsunamis‘ vor, während aus Brüssel und den europäischen Hauptstädten vermehrt Vorwürfe eines wachsenden Protektionismus in Richtung Brasilien zu hören waren. In der Tat bestanden auf Seiten Brasiliens erhebliche

3 Vgl. die Erklärung Statement of the EU and Mercosur after the 8th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions, Press Release, 16 March 2012.

4 „EU warns over Latin American protectionism, Financial Times, 08.05. 2012.

5 „Missverständnisse und Stillstand in der deutsch-brasilianischen Wirtschaftspolitik“, von Peter Sester, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.07.2012.

6 „Europa bleibt in der Kritik“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.04.2012.

7 „Europa und Amerika planen Freihandelsabkommen bis 2014“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.06.2012.

Sorgen vor einer weiteren Schwächung des Euros durch eine expansive Geldpolitik, die den Aufwertungsdruck auf den Real erhöhte, was die internationale Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Wirtschaft zu schädigen drohte. Von europäischer Seite wiederum wurden die Entscheidungen der brasilianischen Regierung kritisiert, Importe erheblich zu verteuern und damit den Zugang zum brasilianischen Markt zu erschweren.

Argentinien – die Rückkehr der Dämonen

Auch die Konflikte zwischen Argentinien und der EU haben sich im Laufe des vergangenen Jahres verschärft. Internationales Aufsehen erregte im April 2012 die Entscheidung der Regierung in Buenos Aires, die Mehrheitsanteile des Ölkonzerns YPF, eines Tochterunternehmens der spanischen Repsol, zu verstaatlichen. Nicht nur der Inhalt, auch der Stil des Vorgangs erregte in Madrid die Gemüter. So garnierte die argentinische Präsidentin die Ankündigung der Enteignung mit Vorwürfen an den Repsol-Konzern, die Ölreserven des Landes faktisch dem Nullpunkt nahegebracht und notwendige Investitionen vernachlässigt zu haben, während parallel dazu Regierungsbeamte am Hauptsitz des Unternehmens in Buenos Aires spanische Spitzenmanager recht undiplomatisch zur Aufgabe ihrer Arbeitsplätze aufforderten.⁸ Heftige Proteste aus Madrid, eine Erklärung der Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, eine Entschließung des Europäischen Parlaments und Solidaritätsbekundungen durch die anderen EU-Mitgliedstaaten folgten, ohne dass sich daraus zunächst einschneidende Sanktionen gegen Argentinien ergeben hätten. Spanien kündigte an, die Einfuhr von Biokraftstoffen aus dem südamerikanischen Land einzustellen, allerdings wurde diese Maßnahme kaum als ernsthafte Vergeltung wahrgenommen. Madrid befand sich wie die übrigen EU-Partner in einem Dilemma. Das Land war in anderen Sektoren der argentinischen Wirtschaft weiterhin stark durch Investitionen und Beteiligungen vertreten, musste also befürchten, allzu drastische Gegenmaßnahmen könnten zusätzliche Repressalien auslösen. Handelspolitische Sanktionen mussten den Umweg über Brüssel nehmen, das wiederum laut geltenden WTO-Regeln nur auf Grundlage einer rechtlichen Handhabe gegen ein anderes Mitgliedsland der Organisation vorgehen konnte.

Die atmosphärischen Störungen zwischen Argentinien und der EU wurden zusätzlich durch die Wiederbelebung des Disputs um die Falkland/Malvinen-Inselgruppe verstärkt. Anlässlich des dreißigsten Jahrestages des Falkland-Kriegs bekräftigte Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner den Anspruch ihres Landes auf die Inseln. Verschiedene Staaten Südamerikas verweigerten Schiffen aus den Falklands das Anlaufen ihrer Häfen und verursachten so erhebliche diplomatische Verstimmungen mit London.⁹

Mexiko – Akzentverschiebungen mit Langzeitwirkung?

In den bilateralen Beziehungen der EU zu Mexiko schienen sich allmähliche Umschichtungen abzuzeichnen. So avancierte – trotz der lähmenden innenpolitischen Krise um den Drogenkrieg und einer nicht unumstrittenen Präsidentenwahl – das Land immer deutlicher zum Favoriten internationaler und damit auch europäischer Investoren. Eine in den vergangenen Jahren konsequent fortgeführte Freihandelspolitik, die Nähe zum US-amerikanischen Markt und die niedrigen Lohnkosten boten lukrative Anreize für ein Engagement. So überflügelte die Automobilproduktion in Mexiko 2012 erstmals die Zahlen aus Brasilien. Insgesamt galt das Investitionsklima als deutlich freundlicher als im zunehmend protektionistischen Brasilien oder Argentinien, wo sich die Regierungen gegen den internatio-

8 „Argentinien verstaatlicht Repsol-Gesellschaft YPF“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.04.2012.

9 „Argentina accused of colonialism over Falkland Islands“, Financial Times, 19.01.2012.

nenal Wettbewerb verstärkt abzuschotten versuchten. Als Mitglied der neu getauften MIST-Gruppe (bestehend Mexiko, Indonesien, Südkorea und der Türkei) hat Mexiko ebenfalls eine erhöhte internationale Wertschätzung erfahren.

Zugleich versuchte Mexiko, seine regionale Rolle in Lateinamerika mit neuen Impulsen zu untermauern. Gemeinsam mit Chile, Peru und Kolumbien unternahm man im Juni 2012 einen Anlauf zu vertiefter Integration mit dem Ziel einer Liberalisierung des Handels unter dem Titel einer ‚Pazifischen Allianz‘. Damit verfolgte Mexiko eine Strategie, welche für die EU weitaus attraktiver erschiene als andere lateinamerikanische Projekte der jüngeren Vergangenheit. Allerdings drückte sich in dieser Initiative eine Form multilateraler Zusammenarbeit aus, die sich verstärkt auf den asiatisch-pazifischen Raum ausrichtete und weniger den traditionellen atlantischen Routen folgte. Für die EU wird sich als hochgradig relevant erweisen, ob der eingeschlagene Kurs nach der Wahl des Kandidaten der als linksgerichtet geltenden PRI (Institutionell-Revolutionäre Partei), Peña Nieto, zum neuen Präsidenten weitergeführt wird.

Zentralamerika und Andenraum: Begrenzte Perspektiven

Mit den Staaten Zentralamerikas wurde am 29. Juni 2012 in Tegucigalpa das Assoziierungsabkommen unterzeichnet, welches umfassende Regelungen für eine Liberalisierung des Handels beinhaltet.¹⁰ Auch wenn der Isthmus nicht zu den wichtigsten Wirtschaftspartnern der EU in Lateinamerika gehört, so besitzt dieser Akt doch eine hohe Bedeutung, da er die Attraktivität des europäischen Partnerschaftsmodells in Lateinamerika unterstreicht.

Um den andinen Integrationsprozess neue Vitalität zu verleihen, versuchte der kolumbianische Präsident José Manuel Santos im November 2011, seine Amtskollegen aus Peru, Ecuador und Bolivien zu verstärkten Anstrengungen zu motivieren. Über Absichtserklärungen hinaus wurden allerdings kaum Ergebnisse erzielt.¹¹ Geplant ist, den Stand und die Perspektiven der Andengemeinschaft einer Analyse durch die UN-basierte ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) zu unterziehen. Im Juni 2012 wurde ein umfassendes Handelsabkommen zwischen der EU, Kolumbien und Peru unterzeichnet.¹² Auch dies konnte als Erfolg mit zwar begrenztem, aber konkreten Auswirkungen auf den bi-regionalen Wirtschafts- und Handelsaustausch betrachtet werden.

Bilanz und Ausblick

Der zunehmende Protektionismus im Mercosur und die faktische Lähmung der Andengemeinschaft werden die EU zwingen, ihre Konzepte für Lateinamerika zu überdenken. Ob eine Assoziierung mit dem Mercosur noch Sinn macht oder ob mit Brasilien nicht eine bilaterale Vereinbarung getroffen werden sollte (diese wäre schon schwierig genug auszuhandeln), müsste einer sorgfältigen Prüfung unterzogen werden. Hoffnung könnte entstehen, wenn sich Mexiko als paradigmatischer Vorreiter einer Handelsliberalisierung in Lateinamerika profiliert und damit Anziehungspunkt für weitere Länder Lateinamerikas wird. Ob dies der Linie des neuen Präsidenten entspricht, werden die kommenden Monate zeigen.

Weiterführende Literatur

Riggirozzi, Pia/Tussie, Diana (Hrsg.): *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Dordrecht etc. 2012.

10 EU-Pressemitteilung, EU und Zentralamerika unterzeichnen Assoziierungsabkommen, IP 12/713, 29.06.2012.

11 „Colombian president wants to strengthen Andean regional organization“, BBC Monitoring Americas, 10. November 2011.

12 „EU signs comprehensive trade agreement with Colombia and Peru“, Asia News Monitor, 27.06. 2012.