

SWP-Aktuell

NR. 42 JUNI 2023

Wiederaufnahme des biregionalen Dialogs zwischen der EU und Lateinamerika

Einfache Wiederbelebung oder Grunderneuerung?

Günther Maihold / Claudia Zilla

Mit dem Gipfel am 17. und 18. Juli in Brüssel endet nach acht Jahren eine lange Unterbrechung der biregionalen Treffen zwischen der EU und der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC). Zwischen 1999 und 2015 fanden alle zwei bzw. drei Jahre Konferenzen statt. Seit der letzten Konferenz haben sich sowohl das internationale Umfeld als auch der regionale Kontext auf beiden Seiten des Atlantiks stark verändert. Mit der Rückkehr Brasiliens in die CELAC und den Bemühungen der neuen Regierung Lula um eine Reaktivierung der Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) hat die Region neue Impulse erhalten, die sich bei den jeweiligen Gipfeltreffen der beiden Organisationen im Januar in Buenos Aires und im Mai in Brasília manifestierten. Im Juni hat die Europäische Kommission eine neue Agenda für die Beziehungen der EU mit Lateinamerika und der Karibik (LAC) vorgelegt, aus der deutlich wird, dass Europa die biregionale Zusammenarbeit intensivieren will. Dies hat dann Aussicht auf Erfolg, wenn die Gipfeldiplomatie nicht im Sinne einer Wiederbelebung, sondern im Geiste einer Erneuerung aufgenommen und mit substantieller thematischer Kooperation und vitalen bilateralen Beziehungen verbunden wird.

Das Gipfeltreffen von 27 EU-Staaten und 33 Staaten Lateinamerikas und der Karibik (LAK) in Brüssel kann als Motor für eine Neuausrichtung der Beziehungen zwischen beiden Regionen wirken, wenn es gelingt, die internen Widersprüche auf Seiten der jeweiligen Partner einzudämmen und eine realistische gemeinsame Handlungsbasis zu identifizieren. Dies bedeutet auch, dass die europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen auf eine neue Grundlage gestellt werden müssen und nicht einfach unter alten Vorzeichen reanimiert werden sollten (siehe

hierzu auch SWP-Aktuell 38/2023). Die Wiederaufnahme der Gipfeldiplomatie findet vor dem Hintergrund einer neuen geopolitischen Situation statt, in der die LAK-Staaten die EU angesichts der starken Avancen Chinas immer weniger brauchen oder zu brauchen glauben.

Die Vielstimmigkeit von LAK

Die Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) ist



ein zwischenstaatlicher Mechanismus für den Dialog und die politische Zusammenarbeit. Es ist ein Forum, das alle souveränen Staaten der Region bzw. des amerikanischen Kontinents mit Ausnahme der USA und Kanadas umfasst. Kein anderer Zusammenschluss in LAK ist so inklusiv. Die CELAC arbeitet ohne institutionelle Struktur, sie hat nicht einmal ein Sekretariat, sondern nur eine rotierende Präsidentschaft, die derzeit der karibische Inselstaat St. Vincent und die Grenadinen innehat. Bisher ist es der Gemeinschaft kaum gelungen, strukturierte Entscheidungsgrundlagen für die politische und kooperative Zusammenarbeit sowie die regionale Integration zu verankern. Seit ihrer Gründung im Dezember 2011 hat die CELAC zur Etablierung verschiedener Formate für Gespräche zwischen den Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Bereichen beigetragen, wie zum Beispiel soziale Entwicklung, Bildung, nukleare Abrüstung, Kultur, Finanzen, Energie und Umwelt. Die Verbindlichkeit der getroffenen Vereinbarungen ist gering, viel sichtbarer tritt die CELAC mit jenen Foren in Erscheinung, die sie mit anderen Ländern und regionalen Blöcken eingerichtet hat. Dazu gehört der Dialog der CELAC mit der EU, China, der Russischen Föderation, der Republik Korea, dem Golf-Kooperationsrat, der Türkei und Japan.

Intern hat die CELAC mit den politischen Verwerfungen in der Region zu kämpfen: Von der Isolierung Venezuelas bis zum Umgang mit den autoritären Regimen haben sich innerhalb der Gemeinschaft heterogene Positionen zu ordnungspolitischen Fragen herausgebildet. An die Rückkehr Brasiliens in die CELAC unter Präsident Luiz Inácio Lula da Silva – sein Vorgänger Jair Bolsonaro hatte die brasilianische Beteiligung suspendiert – hatten viele Seiten die Erwartung geknüpft, dass es gelingen könnte, der regionalen Zusammenarbeit neue Impulse zu verschaffen. Man erhoffte sich dies auch von der geopolitischen Drehscheibe Argentinien – Brasilien – Kolumbien – Mexiko, nicht zuletzt im Hinblick auf eine substantielle politische und finanzielle Unterstützung der Organisation. Die

Notwendigkeit, institutionelle Strukturen aufzubauen und regulatorische Rahmenbedingungen für eine dynamische Entscheidungsfindung zu schaffen, wird immer wieder betont; entsprechende Vorschläge scheitern jedoch an den Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedstaaten. Dies gilt auch für die Themen Eigenfinanzierung, Lockerung der Konsensregel (zur Vermeidung von Vetos) und Einrichtung eines Exekutivsekretariats (das nach Subregionen rotieren könnte). Die Erwartung, die CELAC könne in die Rolle eines Sprachrohrs der Region hineinwachsen, indem sie in globalen multilateralen Foren wie den Vereinten Nationen gemeinsame, konsensfähige Initiativen einbringt, hat sich nicht erfüllt. So hat der Verband kein Mitspracherecht bei spezifischen Fragen wie der Verbesserung der Bedingungen für die Behandlung von Auslandsschulden oder Rohstoffabkommen. Nach wie vor dominiert die Vorstellung einer nationalen Souveränität, die es jedem Land selbst überlässt, sich einen eigenen Zugang zu entsprechenden Abkommen oder Märkten zu öffnen.

Dass Brasilien auf dem Gipfeltreffen der Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) Ende Mai in Brasília einstweilen mit dem Versuch scheiterte, der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Regierungen südlich des Panamakanals neues Leben einzuhauchen, zeigt, wie weit der Subkontinent noch von dem erhofften gemeinsamen internationalen Auftreten entfernt ist. Zum einen ist die Komplementarität von CELAC und UNASUR innerhalb der Region umstritten: Während Argentinien und Brasilien die Konvergenz mit der möglichen Wiederbelebung von UNASUR als historische Chance betrachten, steht sie für Mexiko und die Staaten Zentralamerikas und der Karibik eher unter einem negativen Vorzeichen.

Als Zusammenschluss aller souveränen LAK-Staaten vereint die CELAC 33 Regierungen mit unterschiedlichen politischen und ideologischen Positionen. Damit verbunden ist der Wunsch, als Stimme ganz Lateinamerikas und der Karibik auf der internationalen Bühne wahrgenommen zu werden.

Die CELAC bildet ein gewisses Gegengewicht zur Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), der auch Kanada und die USA angehören, an der Kuba aber nicht beteiligt ist.

Im Gegensatz zur CELAC hat die UNASUR mit weniger Mitgliedstaaten und einer stärkeren Institutionalisierung das Potential, auf dem Weg zu einer echten regionalen Governance mit physischer Integration, Regelwerken und einer gemeinsamen Entwicklungszusammenarbeit in Südamerika voranzukommen – vorausgesetzt, es besteht intern ein Konsens darüber.

Noch sieht es nicht danach aus, aber sollte die politische Entwicklung nach den Vorstellungen des brasilianischen Präsidenten Lula in diese Richtung gehen, wäre ein neuer Spaltpilz innerhalb der CELAC gesät. Gerade die traditionelle Konkurrenz zwischen Brasilien und Mexiko, den beiden großen Akteuren in der Region, würde erneut geschürt und die Hoffnung noch illusorischer, dass durch ein Zusammenwirken der beiden Führungsnationen ein Mehrwert für die Region geschaffen werden könnte. Die EU wird also weiterhin mit vielen Stimmen aus der Region umgehen müssen. Ein einheitliches Auftreten der CELAC ist nicht zu erwarten.

»Extremer Westen« und Präferenzpartner?

In LAK haben sich die gesellschaftspolitischen Koordinaten verschoben: Autoritäre Regression, die Aushöhlung autonomer Institutionen, die Einschränkung journalistischer und wissenschaftlicher Freiheit, die Schwächung des Rechtsstaats, die Militarisierung staatlichen Handelns und die Polarisierung gesellschaftlicher Auseinandersetzungen zu Lasten der Zivilgesellschaft beunruhigen nicht nur in Staaten wie Kuba, Nicaragua und Venezuela. Auch in Mexiko, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Peru und anderen Ländern sind solche oder ähnliche Übergriffe der Exekutive zu beobachten. Die Verfolgung von Umwelt- und Menschenrechtsaktivisten ist auch in Brasilien und Kolumbien an der Tagesordnung,

Mitbestimmungsrechte indigener oder anderer ethnischer Gruppen sind dort nicht gewährleistet. Hinzu kommt, dass sich in Ländern wie Bolivien ein expliziter Widerstand gegen die »Europäisierung Lateinamerikas« artikuliert, so dass von der traditionell beschworenen gemeinsamen Wertebasis, wie sie das Konzept des »extremen Westens« (Alain Rouquié) insinuiert, immer weniger ausgegangen werden kann.

EU-LAK: gemeinsam für strategische Autonomie?

In den acht Jahren seit dem letzten EU-CELAC-Gipfel (Brüssel 2015) haben sich die biregionalen Beziehungen und das internationale geopolitische Panorama grundlegend verändert: Zum einen hat die EU in LAK an Gewicht und Einfluss verloren. Zum anderen ist es den meisten LAK-Staaten nicht gelungen, von der Globalisierung durch Integration in internationale Wertschöpfungsketten zu profitieren. Die Region leidet unter ihrer marginalen Bedeutung in der internationalen Politik. Die Beteiligung an multilateralen Gremien wie G20 oder BRICS hat nicht dazu geführt, dass lateinamerikanische Positionen entwickelt und erfolgreich durchgesetzt worden wären.

Angesichts der Großmacht Konkurrenz, in der sich die EU und LAK vielfältigen Spannungen mit sehr unterschiedlichen Wirkungen ausgesetzt sehen, erscheint es vermessen, vom Brüsseler Gipfel den Startschuss zur Etablierung eines eigenen geopolitischen Raumes zu erwarten. Die wirtschaftliche Lage der meisten LAK-Länder hat sich deutlich verschlechtert. In den Bereichen Handel und Investitionen ist China mehr und mehr an die Stelle der EU getreten; die europäische Schwäche wird auch von anderen Mächten wie Russland, dem Iran und der Türkei ausgenutzt, die in der Region ihre notorischen geopolitischen Interessen vertreten.

Das sowohl in der EU als auch in LAK formulierte Streben nach strategischer Autonomie bleibt oft mehr Versprechen als Realität. Ein Blick auf den Staatenverbund

Mercosur macht dies deutlich: Das Assoziierungsabkommen mit der EU, das »im Prinzip« im Jahr 2019 angenommen wurde, ist dort noch immer umstritten. Kritiker bezweifeln, dass es als wirksamer Katalysator für eine Politik der strategischen Autonomie in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht dienen kann. Die Schwäche des lateinamerikanischen Regionalismus, die sich auch im Mercosur widerspiegelt, ist mit dem Ende der Regierungszeit Bolsonaro in Brasilien nicht behoben. Auch der politischen Führung Präsident Lulas innerhalb des Mercosur setzen die Partner Grenzen, Argentinien etwa durch seine nahezu permanenten Schwierigkeiten, sich makroökonomisch zu stabilisieren, oder Uruguay durch die immer wieder geäußerte Absicht, im Alleingang Freihandelsabkommen mit Mächten außerhalb der Region voranzutreiben. Es ist offensichtlich, dass der Mercosur derzeit nicht über die Mindestvoraussetzungen verfügt, um auf internationaler Ebene wirksam eine Politik der strategischen Autonomie zu verfolgen.

Anders stellt sich die Situation dar, wenn man den Blick darauf richtet, ob und in welchem Umfang die einzelnen Staaten der Region über strategische Rohstoffe verfügen: In der Rohstoffgeopolitik verfolgen die LAK-Staaten einen Ressourcennationalismus, der gemeinsames Handeln weitgehend ausschließt. Die national organisierte Ausbeutung von Bodenschätzen ist bei vielen Staaten mit der Illusion verknüpft, dadurch eine bessere Verhandlungsposition gegenüber der Vielzahl unterschiedlicher Nachfrager zu haben. Das Buhlen internationaler Akteure wie der EU um die Nutzung von Rohstoffen für die Energiewende und die Produktion von grünem Wasserstoff verstärkt diese Wahrnehmung noch. Daher möchte man nicht in geopolitische Konflikte hineingezogen werden. Dies wiederum zwingt die Region in eine Nebenrolle, in der sie sich vor allem darauf beschränkt, sich der Dominanz der Großmächte zu entziehen und durch geschickte Anpassung eigene Vorteile zu sichern.

Dabei wird deutlich, dass EU und LAK unterschiedliche Strategien der Eingliede-

rung in die Weltwirtschaft verfolgt haben und verfolgen. Während die EU mit dem Anspruch eines gestaltenden Parts in den internationalen Beziehungen auftritt, sehen viele Länder Lateinamerikas ihre Zukunft eher in einem »Active Non-Alignment«, in einer klugen Anpassungsstrategie, die ihnen das Überleben zwischen den Großmächten erleichtern soll. Daraus resultiert nicht nur ein anderes Rollenverständnis, sondern auch ein reduziertes Partnerschaftsprofil. Im außenpolitischen Alltag äußert sich dies in einer ausgeprägten Zurückhaltung gegenüber den weitreichenden Kooperationsangeboten der EU, die eine Zusammenarbeit mit anderen Mächten (etwa im Rahmen konkurrierender Investitionsprojekte) blockieren oder deren Interessen beeinträchtigen könnten. Insofern sind Zweifel angebracht, ob die neuen Rahmenbedingungen, die sich angesichts der Globalisierungskrise abzeichnen und die durch die Folgen der Pandemie und die anhaltende Rivalität zwischen den USA und China noch verschärft werden, eine ausreichende Chance zur Wiederbelebung alter Partnerschaften bieten. Es bleibt abzuwarten, ob die politischen Akteure auf beiden Seiten des Atlantiks die Kraft und den Willen aufbringen, die neue Interaktion so zu gestalten, dass sie sich gegenseitig fordern und nicht bevormunden. In dieser Perspektive wäre dann weniger an eine Wiederauflage der Gipfeltreffen der Vergangenheit zu denken, sondern an eine Neukonzeption der Kooperationsbereiche, in denen sich die Interessen beider Seiten überschneiden.

Der europäisch-lateinamerikanische Interaktionsraum

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Regionen zeichnen sich nicht durch eine hohe Dynamik aus: Der LAK-Anteil an den Importen der EU lag 2022 bei 4,8 Prozent, an den Exporten bei 5,8 Prozent – und damit noch unter jenem der Schweiz mit 7,2 Prozent. Bei den Investitionen in LAK liegt die EU zusammen mit den USA weiterhin an der Spitze. Rechtliche Grund-

lage der Handelsbeziehungen sind vor allem die bestehenden Assoziierungs- bzw. Freihandelsabkommen zwischen der EU einerseits und dem Mercosur, der Andengemeinschaft, Zentralamerika, der Karibik, Mexiko und Chile andererseits. Einige, wie das Assoziierungsabkommen mit Zentralamerika von 2012, sind noch nicht von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert worden und nur vorläufig in Kraft getreten. Andere, wie die Abkommen mit Chile und Mexiko, werden derzeit angepasst und modernisiert. Der politische Dialog zwischen beiden Regionen ist aufgrund der konfliktreichen internen Entwicklungen auf beiden Seiten des Atlantiks erlahmt. Die Entwicklungszusammenarbeit leidet unter der Graduierung vieler Staaten zu Mitteleinkommensländern, die nicht mehr für eine Vorzugsbehandlung in Frage kommen. Dennoch suchen beide Partner nach neuen Grundlagen, die dabei helfen, das bisherige asymmetrische Verhältnis – nicht nur in der gegenseitigen Orientierung, sondern auch in der Problemwahrnehmung – zu überwinden. So wie die mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten nur ein sehr begrenztes Interesse an LAK zeigen, hat sich auch in LAK eine gewisse Distanz zu Stil und Verfahren der EU breitgemacht.

Dies gilt umso mehr für viele Vorgaben aus Brüssel, die in LAK als Eintrittsbarrieren für den Dialog empfunden werden. So wird etwa die Verordnung zur Bekämpfung der weltweiten Entwaldung und Waldschädigung als Hindernis für eine Verständigung darüber wahrgenommen, wie die LAK-Staaten in Zukunft die Bewirtschaftung des Amazonas oder der mesoamerikanischen Wälder handhaben können. Solche Widersprüche zwischen den Regionen müssen bearbeitet werden, wenn sie nicht als dauerhafte Störung im Verhältnis wirksam sein sollen. Hier werden die Kosten des Nicht-Dialogs für alle Beteiligten unmittelbar sichtbar.

Es ist zu erwarten, dass die bilateralen Verbindungen und Kooperationen mit einzelnen LAK-Staaten das entscheidende Instrument der EU zur Pflege der Beziehungen mit der Region bleiben werden. Sie

ermöglichen es der EU, ihre Interessen an einer sicheren Versorgung mit kritischen Rohstoffen, der Energie- und Mobilitätswende und der Bewältigung der klimapolitischen Herausforderungen effektiver umzusetzen. Vor diesem Hintergrund kann die Beziehung zur CELAC nur ein zusätzlicher, breiter Rahmen für flexible Formate in den einzelnen Themenfeldern sein.

Ein solcher Ansatz erfordert von beiden Seiten deutlich mehr diplomatisches Engagement, als sie in den letzten Jahren aufgewendet haben, insbesondere wenn es um konkrete Beiträge der lateinamerikanischen Staaten zur Lösung globaler Probleme geht. Die Interaktionsordnung zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik wird daher vielfältig und agil gestaltet werden müssen, um sich jenseits etablierter Formate in neuen Varianten variabler Konstellation und Geschwindigkeit entwickeln zu können.

Eine neue CELAC-EU-Agenda

Aus dem CELAC-Treffen im Januar 2023 in Argentinien ging die Erklärung von Buenos Aires hervor, die mit ihren 111 Punkten eine große Palette von Themen abdeckt. Ähnlich breit angelegt ist die neue Agenda für die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik, die die EU-Kommission Anfang Juni dieses Jahres vorgelegt hat. Aus beiden Absichtserklärungen ergeben sich Überschneidungen, und insgesamt ist das Spektrum der möglichen Themen für das EU-CELAC-Gipfeltreffen recht groß: die produktive Transformation und der Technologietransfer im Hinblick auf ein grundlegend neues Entwicklungsmodell nach der Pandemie; die unaufschiebbare Notwendigkeit eines echten Wandels hin zu ökologischer Nachhaltigkeit als Ersatz für extraktivistische Projekte; die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Förderung der Digitalisierung; die Konvergenz der Politiken und Standards im Bereich der sozialen Rechte, die Verringerung der Armut und anderer Formen der Ungleichheit – und vieles mehr, was unter dem Stichwort

der Wahrung und Verteidigung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Bürgerrechte subsumiert werden kann.

Diese Bandbreite an Themen birgt Chancen, zugleich aber auch die Gefahr der Verzettelung. Der Brüsseler Gipfel sollte daher einen klaren Weg aufzeigen, wie diese umfangreiche Agenda abgearbeitet werden kann und welche Prioritäten gesetzt werden müssen. Dabei wäre es sinnvoll, einerseits flexible Verfahren zu finden, bei denen nicht der Langsamste das Tempo bestimmt, andererseits aber auch keine Zugeständnisse zu machen, die demokratische Prinzipien wirtschaftlichen Perspektiven und Zielen opfern. Aus dieser doppelten Verantwortung ergibt sich das Interesse, den Dialog zu verstetigen und gleichzeitig – einem Vorschlag der EU folgend – einen ständigen Koordinierungsmechanismus einzurichten. Diese Option wird allerdings nur dann erfolgreich umzusetzen sein, wenn die EU gleichzeitig substantielle Beziehungen zu den einzelnen Staaten aufbaut. Sie vermeidet damit das Risiko, dass die Gipfeldiplomatie zwar eine hohe Sichtbarkeit erhält, sie aber bei einzelnen Themen und mit unterschiedlichen Partnern nur begrenzt aktiv wird, wie dies im Zeichen der (sub-)regionalen Dialoge der Fall war. Auf rhetorische Forderungen nach einem größeren geopolitischen Gewicht beider Regionen sollte dagegen verzichtet werden, nicht zuletzt weil die CELAC aufgrund ihres Forumscharakters dabei kaum der geeignete Partner für die Europäer sein dürfte. Entscheidend wird letztlich sein, ob die CELAC-Mitgliedstaaten den Willen und die Fähigkeit haben, sich in der internationalen Politik deutlicher zu artikulieren, oder ob sie im Interesse eigener wirtschaftlicher Vorteile darauf verzichten.

*Prof. Dr. Günther Maihold ist Stellvertretender Direktor der SWP.
Dr. Claudia Zilla ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Amerika.
Dieses SWP-Aktuell entstand im Rahmen des Projekts »Die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs auf Lateinamerika/Karibik und die Beziehungen zu Deutschland und Europa«.*

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2023A42