



AUSGABE 115
Dezember 2012

ANALYSEN & ARGUMENTE

CELAC – Chance zur Neugestaltung der Beziehungen Deutschlands und der EU zu Lateinamerika?

Maik Zarandi (ext.)

Am 26. und 27. Januar 2013 wird in Santiago de Chile der erste EU-CELAC-Gipfel stattfinden. CELAC ist der seit Dezember 2011 bestehende Integrationsverbund lateinamerikanischer und karibischer Staaten (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*).

Dieses Papier analysiert, ob die neue Institution der Fragmentierung Lateinamerikas entgegenwirkt und welche Chancen das bevorstehende Gipfeltreffen für das politische Verhältnis beider Kontinente bietet.

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Dr. Patrick Keller
Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 10
E-Mail: patrick.keller@kas.de

Gisela Elsner
Teamleiterin Lateinamerika
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
Telefon: +49(0)30 2 69 96-34 45
E-Mail: gisela.elsner@kas.de

Postanschrift Berlin

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-944015-38-5



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

- 3 | I. EINFÜHRUNG
- 3 | II. CHANCEN FÜR DIE ÜBERWINDUNG DER POLITISCHEN
AUFSPALTUNG LATEINAMERIKAS MIT CELAC
- 5 | III. CELAC UND DER DEMOKRATISIERUNGSPROZESS IN
LATEINAMERIKA
- 7 | IV. CELAC UND DIE BEZIEHUNGEN DEUTSCHLANDS UND
DER EU ZU LATEINAMERIKA
- 12 | V. SCHLUSS

DER AUTOR

*Maik Zarandi ist Mitglied des Arbeitskreises Junge Außenpolitiker
der Konrad-Adenauer-Stiftung.*

*Mehr Informationen unter
<http://www.kas.de/jungeaussenpolitiker>*



I. EINFÜHRUNG

Mit CELAC ist zum ersten Mal eine regionale Gemeinschaft entstanden, an der alle 33 Staaten Lateinamerikas und der Karibik beteiligt sind, nicht jedoch die USA und Kanada. Zwei vorrangige Ziele werden von den Staaten mit CELAC verfolgt: eine größere Einheit Lateinamerikas und vor allem eine Stärkung der Rolle Lateinamerikas auf der internationalen Bühne.

CELAC versteht sich formal als Nachfolgeinstitution der 1986 gegründeten Río-Gruppe. Damit wird die Gemeinschaft auch zum neuen offiziellen Partner der EU im politischen Dialog mit Lateinamerika. Am 26. und 27. Januar 2013 wird in Santiago de Chile der erste EU-CELAC-Gipfel stattfinden.

Die neue Integrationsgemeinschaft bietet für Deutschland und die EU sowohl Chancen für eine Überwindung der politischen Aufspaltung in Lateinamerika als auch für eine Neugestaltung der Beziehungen zu Lateinamerika. Angesichts einiger kritischer Entwicklungen in der Region entstehen gleichzeitig aber auch neue Herausforderungen. Diese betreffen den Demokratisierungsprozess, den weiteren Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika und einen gemeinsamen Ansatz für die Gestaltung der globalen Ordnung.

II. CHANCEN FÜR DIE ÜBERWINDUNG DER POLITISCHEN AUFSPALTUNG LATEIN- AMERIKAS MIT CELAC

Eine stärkere Regionalintegration in Lateinamerika wird sowohl von Deutschland als auch von der EU explizit unterstützt (siehe *Madrid Action Plan* vom 18. Mai 2010¹ und die *Madrid Declaration*² vom selben Datum und das Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung vom 4. August 2010³).

Mit dem Aufstieg Brasiliens kam es in den letzten Jahren zu einer politischen Absetzbewegung Südamerikas von Zentralamerika und Mexiko. Brasilien hat mit dem Ziel eines Ausbaus seiner Führungsrolle in Südamerika aktiv eine Politik betrieben, die darauf abzielte, Mexiko als NAFTA-Mitglied und traditionellen Rivalen in Lateinamerika von Südamerika zu isolieren. Daneben hat sich eine zunehmende politische Fragmentierung innerhalb Lateinamerikas herausgebildet, der auch wirtschaftspolitisch konträre Modelle zugrunde liegen. Mexiko, Chile, Kolumbien, Peru sowie weite Teile Zentralamerikas und der Karibik unterhalten gute Beziehungen zu den USA und zu Europa und weisen eine Orientierung hin zum Freihandel und zu offenen Weltmärkten sowie Fortschritte beim Demokratisierungsprozess auf. Einige andere Staaten Lateinamerikas haben allerdings einen anderen Weg eingeschlagen: die subregionale Integrationsgemeinschaft

ALBA (Bolivarianische Allianz für Amerika) unter der Führung Venezuelas strebt ein politisch und wirtschaftlich nach innen orientiertes Modell an, wobei autoritäre staatliche Strukturen kombiniert mit Wirtschaftsprotektionismus vorherrschen und den politischen Handlungen eine starke ideologische Komponente zu Grunde liegt. Die wichtigsten Akteure der ALBA sind neben Venezuela Bolivien, Ecuador, Nicaragua und Kuba.

Diese als „neopopulistisch“ oder „linkspopulistisch“ bezeichneten Regierungen vereint ein ausgeprägter Antiamerikanismus, gepaart mit der Ablehnung weiter Teile der bestehenden globalen Ordnung sowie der globalen und regionalen Institutionen wie der NATO, dem IWF und der OAS (Organisation Amerikanischer Staaten), die ihrer Auffassung nach der „imperialistischen Politik des Nordens“ dienen. Auch gegenüber Europa und Israel herrscht ein kritischer bis ablehnender Diskurs vor, wobei immer wieder Vokabeln wie „Neokolonialisierung“ zu vernehmen sind.

Brasilien nimmt bei dieser Aufteilung eine Sonderstellung ein. Im Bereich Demokratisierung hat das Land große Erfolge erzielt. In den traditionell guten Beziehungen zu den USA fand mit der zunehmenden Profilierung der eigenen Interessen allerdings eine politische Entfremdung statt. Im Bereich Wirtschafts- und Handelspolitik ist Brasilien trotz seiner Stellung als attraktiver Industriestandort doch stark auf seinen eigenen Binnenmarkt sowie den MERCOSUR (Gemeinsamer Markt des Südens) konzentriert und gehört zu den Staaten, die seit der Finanzkrise 2008 die meisten Handelsschranken aufgebaut haben.

These: CELAC könnte angesichts seines Charakters als permanentes Forum mit eigenen, noch auszubauenden⁴ Strukturen in einem positiven Szenario dazu beitragen, das politische Auseinanderdriften Lateinamerikas umzukehren, das sich in den letzten Jahren vollzogen hat. Hierbei könnte es durch eine größere Einheit zwischen den Staaten zu positiven Ausstrahlungseffekten der demokratisch weiter entwickelten und in den Weltmarkt integrierten Staaten auf die Gesamtregion kommen.

Aber: Bei einer näheren Betrachtung deuten sich vor allem drei Schwachstellen der neuen Gemeinschaft an:

1. Unterschiedliche machtpolitisch begründete Motivlagen bei der Gründung von CELAC

Die Motive, die bei den einzelnen Staaten hinter der Gründung von CELAC stehen, stellen sich trotz aller bekundeten Gemeinsamkeiten und vereinernder Rhetorik auf dem Gründungsgipfel in Bezug auf das Projekt sehr unterschiedlich dar.



Zu den maßgeblichen Initiatoren des neuen Integrationsverbunds zählen neben dem zum Zeitpunkt der Gründung von CELAC konservativ⁵ regierten Mexiko in erster Linie die Regierungen der ALBA-Staaten und damit eine politisch äußerst heterogene Gruppierung. Bei Mexiko ist die Motivation zur Gründung von CELAC vor allem darin zu sehen, seiner Isolierung vom restlichen Lateinamerika entgegen zu wirken und angesichts der starken Abhängigkeit von den USA, die während der Finanzkrise besonders deutlich wurde, eine außenpolitische Diversifizierungsstrategie einzuschlagen. Mit CELAC soll ein stärkeres Mitspracherecht in Lateinamerika erreicht werden. Gleichzeitig will Mexiko mit der neuen Gemeinschaft verhindern, dass Brasilien seine Vormachtstellung in Lateinamerika auf Kosten des mexikanischen Einflusses weiter ausbaut.

Die ALBA-Staaten dagegen sehen in CELAC vor allem ein Mittel, den Einfluss der USA sowie der OAS in Lateinamerika zurück zu drängen und eine Plattform zur Verbreitung ihrer politischen Zielsetzungen zu schaffen. War schon in der letzten Dekade eine sukzessive Entfremdung vieler Staaten Lateinamerikas von der OAS zu beobachten, so kam es mit der Ablehnung des Verhaltens der Vereinigten Staaten innerhalb der OAS beim Putsch in Honduras 2009 zu einem zentralen Impuls für die Gründung einer Gemeinschaft in Lateinamerika, in der die USA und Kanada kein Mitspracherecht mehr haben würden. Die Gründung von CELAC kann als die bislang klarste Absage an die US-amerikanische Monroe-Doktrin von 1823 in der Geschichte Lateinamerikas gesehen werden, mit der die USA Lateinamerika zu ihrem Interessen- und Einflussgebiet erklärten. Auch Brasilien, das trotz insgesamt stabiler Beziehungen zu den Vereinigten Staaten in den vergangenen Jahren versucht hat, die Unabhängigkeit Südamerikas vom Einfluss der USA auszubauen, verfolgt mit CELAC hauptsächlich das Ziel der Minderung des US-Einflusses in seinem Einflussbereich. Dennoch lassen sich bislang die Motive Brasiliens gegenüber der neuen Gemeinschaft am schwierigsten einschätzen, da mit CELAC ein ernsthafter institutioneller Konkurrent für das 2004 ins Leben gerufene brasilianische Projekt UNASUR (Union Südamerikanischer Nationen) entsteht, mit dem Brasilien seine Stellung in Lateinamerika seither kontinuierlich ausbauen konnte. Dazu ist mit CELAC eine gesteigerte Mitsprache des traditionellen Gegenspielers Mexiko für lateinamerikanische Belange zu erwarten. Daher war es für das Gelingen des Projekts notwendig, einige brasilianische Widerstände beiseite zu räumen.

2. Zunahme des wirtschaftspolitischen Auseinanderdriftens der Region

Seit der Gründung von CELAC hat sich die wirtschaftspolitische Fragmentierung innerhalb Lateinamerikas weiter verschärft. Am 6. Juni dieses Jahres unterzeichneten Mexiko,

Kolumbien, Chile und Peru in Form der Pazifik-Allianz ein neues Wirtschaftsabkommen, welches die bestehenden bilateralen Freihandelsabkommen der vier Länder in einem multilateralen Rahmenvertrag bündelt. Diese Freihandelszone ist vor allem auf die asiatischen Märkte ausgerichtet. In einem nächsten Schritt soll sie auch den freien Verkehr von Dienstleistungen, Kapital sowie Personen umfassen und um Panama sowie Costa Rica erweitert werden. Auch wenn von den politischen Führungen der teilnehmenden Staaten betont wird, das Wirtschaftsabkommen sei „gegen niemanden gerichtet“ und die Pazifik-Allianz sei „weder konfrontativ noch ideologisch“, wurde während der Vorbereitungen doch bei einigen Gelegenheiten folgendes Ziel unter vorgehaltener Hand artikuliert: Mit der auf Freihandel ausgerichteten Pazifik-Allianz soll ein Gegengewicht zu protektionistischen und daneben auch zu den linkspopulistischen Strömungen in Lateinamerika geschaffen und die wirtschaftliche Vormachtstellung Brasiliens eingeschränkt werden. Auch kann die Pazifik-Allianz als strategisches Gegengewicht zum MERCOSUR verstanden werden. Dort haben protektionistische Maßnahmen in der jüngeren Vergangenheit wieder zugenommen. Auf der anderen Seite bleibt abzuwarten, welche konkrete politische Ausgestaltung die Pazifik-Allianz wirklich erfahren wird. Unklar ist vor allem, welche Anbindung Brasiliens an die Pazifik-Allianz suchen wird, um über Peru einen verbesserten Zugang zu den für die brasilianischen Exporte wichtigen asiatisch-pazifischen Absatzmärkten voranzutreiben.

3. Unklarheiten im Verhältnis von CELAC zu anderen bestehenden Integrationsgemeinschaften und Organisationen in Lateinamerika

Bei der Gründung von CELAC wurde von den Staats- und Regierungschefs ein Aktionsplan mit 50 Arbeitsvorhaben verabschiedet, die bislang von den subregionalen Integrationsgemeinschaften behandelt wurden und jetzt von CELAC koordiniert werden. Angesichts der stark divergierenden politischen Vorstellungen bei den Staaten Lateinamerikas sind Kompetenzstreitigkeiten sowie Reibungsverluste zwischen CELAC und den subregionalen Einheiten sowie Regionalorganisationen zu erwarten. Diese betreffen vor allem das zukünftige Verhältnis von CELAC zur UNASUR und zur OAS.

UNASUR: Mit der Gemeinschaft, der zwölf Staaten Südamerikas angehören, konnte Brasilien als Führungsmacht und treibende Kraft der Gemeinschaft eine Reihe von beachtlichen Integrationserfolgen erzielen. Mittlerweile verfügt UNASUR über gemeinsame Räte für Wirtschaft und Finanzen (CSEF), für soziale Entwicklung (CSDS), für Infrastruktur und Planung (COSIPLAN) sowie für Bildung, Kultur, Wissenschaft und Technologie (COSECCTI). Auch im Bereich zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen wird UNASUR immer aktiver und konnte in den vergangenen Jahren in einigen



Fällen erfolgreich zur Konfliktschlichtung beitragen. Der Anspruch Brasiliens, mit UNASUR das Gebiet der zwischenstaatlichen Konfliktlösung in Lateinamerika zu besetzen, manifestiert sich durch die Einrichtung eines Südamerikanischen Verteidigungsrates (CDS), der 2009 ins Leben gerufen wurde und seither mit großen Schritten ausgebaut wird. Mit dem CDS wird auch ein Ausbau der militärpolitischen Kooperation sowie eine Harmonisierung der nationalen Rüstungsindustrien verfolgt.

Eine Kompetenzübertragung von UNASUR an CELAC wird unweigerlich auf Widerstände Brasiliens treffen, nicht zuletzt, weil man damit von brasilianischer Seite Mexiko und den Staaten Zentralamerikas ein Mitspracherecht für Belange von UNASUR einräumen würde.

OAS: Die US-Regierung ließ nach der Gründung von CELAC über den Sprecher des State Department, Mark Toner, verkünden, die OAS „bleibe die herausragende multilaterale Organisation, die für die westliche Hemisphäre spreche“.⁶ Die Präsidenten der ALBA-Staaten dagegen fordern eine radikale Reform der Organisation und betrachten die OAS durch CELAC mittelfristig als abgelöst. Die Präsidenten Mexikos, Chiles, Kolumbiens und der englischsprachigen Karibik-Staaten weisen trotz ihrer Forderungen nach partiellen Reformen auf einen komplementären Charakter der Beziehung zwischen den beiden Organisationen im Sinne einer zukünftigen Arbeitsteilung hin.

Ein tragfähiger Konsens der CELAC-Staaten über die weitere Rolle der OAS ist darum in der näheren Zukunft nicht zu erwarten.

Das bedeutet:

Die unterschiedlichen Interessen und Politikansätze, die hinter der Gründung von CELAC stehen, lassen bei einer genaueren Betrachtung eine Einigung der Integrationsgemeinschaft über zentrale Fragen in der näheren Zukunft als schwierig erscheinen. Dazu sind Konflikte unter den Staaten Lateinamerikas über den weiteren institutionellen Ausbau und die politische Zielrichtung von CELAC zu erwarten.

Handlungsempfehlungen:

1. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass die EU den Prozess der Ausgestaltung von CELAC intensiv beobachtet und in den Bereichen unterstützt, die im Einklang mit den deutschen und europäischen Prinzipien zur Förderung weltweiter Regionalintegration stehen. Dabei ist es wichtig, dass die EU den Staaten Lateinamerikas vor dem Hintergrund eigener Integrationserfahrungen beratend zur Seite steht und darauf hinwirkt, Gegensätze innerhalb der Region abzu-

bauen. Ein weiteres Auseinanderdriften Lateinamerikas liegt nicht im Interesse der deutschen und europäischen Politik.

2. Angesichts der Schwierigkeiten, vor denen die neue Gemeinschaft steht, sollte Deutschland für die nähere Zukunft allerdings keine zu hohen Erwartungen in die integrierende Kraft von CELAC setzen. Die deutsche und europäische Politik muss sich darauf einstellen, dass Lateinamerika auch nach der Gründung von CELAC für die kommenden Jahre nicht als homogene Einheit betrachtet werden kann und dass zahlreiche politische und wirtschaftliche Divergenzen innerhalb der Region bestehen bleiben werden.

III. CELAC UND DER DEMOKRATISIERUNGSPROZESS IN LATEINAMERIKA

Während Lateinamerika in den vergangenen Jahren ein starkes und konstantes Wirtschaftswachstum aufweisen konnte, sind bei der Demokratisierung für einige Staaten der Region Rückschritte zu verzeichnen, die aus deutscher und europäischer Sicht Anlass zur Sorge liefern.

These: Sollte es mit CELAC trotz aller bestehenden Hindernisse gelingen, eine größere Einheit innerhalb Lateinamerikas herzustellen, werden die möglichen Ausstrahlungseffekte auf einzelne Staaten stark davon abhängen, welchen demokratischen Standards sich die Gemeinschaft verschreibt und welche Instrumentarien zur Förderung einer weiteren Demokratisierung von CELAC angewendet oder neu geschaffen werden.

1. Das demokratische Fundament von CELAC

Bei der Gründung von CELAC wurde eine Sondererklärung zur „Verteidigung der Demokratie und der verfassungsmäßigen Ordnung in der CELAC“ verabschiedet.⁷ Zentrale Bestandteile dieses Dokuments sind vor allem der Schutz der staatlichen Souveränität und das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Im Vergleich zur interamerikanischen Demokratiecharta der OAS, die einen stärkeren Schwerpunkt auf demokratische Normen und Werte legt und politischen Pluralismus auf allen Ebenen einfordert, muss die Sondererklärung von Caracas insgesamt als deutlicher Rückschritt im Bezug auf die demokratischen Standards in der Region gesehen werden. Das Scheitern Mexikos, eine demokratisch anspruchsvollere Erklärung in die Gründungsstatuten von CELAC aufzunehmen, ist auf Widerstände der ALBA-Staaten zurückzuführen. Zum einen sollte die Mitgliedschaft Kubas bei der neuen Gemeinschaft möglich gemacht werden. Zum anderen bestand seitens der ALBA-Staaten im Hinblick auf die eigenen politischen Strukturen ein klares Interesse, die Formulierung der Demokratie-Prinzipien der neuen Gemeinschaft auf ein rudimentäres Niveau zu beschränken.



Auch die Besetzung der Führungstroika von CELAC verdient im Hinblick auf die demokratische Basis der Gemeinschaft Beachtung: die aktuelle Troika der Präsidentschaften besteht aus Venezuela (Vorsitz während des Gründungsgipfels 2011), Chile (CELAC-Präsidentschaft vom 4. Dezember 2011 bis zum Abschluss des EU-CELAC-Gipfels am 27. Januar 2013) und Kuba (2013). Im Hinblick auf die Führung der Gemeinschaft durch Kuba stellt sich unter dem Vorbehalt des Fortbestands des derzeitigen Regimes die Frage nach den demokratischen Fortschritten, die mit CELAC für Lateinamerika zu erreichen sein werden, in besonders dringlichem Maße.

2. Der Streit um die OAS

Die schwelende Auseinandersetzung um die OAS hat mit der Gründung von CELAC eine neue Qualität bekommen. Mit CELAC ist zum ersten Mal eine organisatorische Einheit entstanden, die im Falle eines weiteren institutionellen Ausbaus in Lateinamerika die Organisation Amerikanischer Staaten auf allen Gebieten ersetzen könnte. Kritik an der OAS wurde in der Vergangenheit von den meisten lateinamerikanischen Staaten geäußert, jedoch in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Der Organisation wird vorgeworfen, sie sei ein Instrument des Kalten Krieges, bilde die heutigen Verhältnisse der westlichen Hemisphäre nicht mehr ausreichend ab und diene vor allem den USA als Instrument zur Einflussnahme in Lateinamerika. Die Staatengruppe ALBA wirft den USA vor, die interamerikanische Menschenrechtskommission (IACHR) und den interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (IACHPR) besonders zur Ausübung von politischem Druck auf linke Regierungen und zur Durchsetzung eigener Interessen zu missbrauchen. Nach Ansicht der ALBA-Staaten könne ein von der OAS unabhängiges, lateinamerikanisches System zum Schutz der Menschenrechte sowie ein eigenes System zur Wahlbeobachtung unter dem Dach von CELAC aufgebaut werden und die Aufgaben der OAS übernehmen. Auch der Aufgabenbereich der Konfliktschlichtung könne auf CELAC übergehen.

Nach Einschätzung von Vertretern von Menschenrechtsorganisationen in Lateinamerika, wie zum Beispiel Human Rights Watch, sind die radikalen Reformvorschläge der ALBA-Staaten im Bezug auf die OAS klar auf eine Schwächung der IACHR ausgerichtet und würden die prekäre Situation der Opfer von Menschenrechtsverletzungen in Lateinamerika noch weiter verschärfen, da die IACHR bislang oftmals die einzige Anlaufstelle für diese Opfer darstellt.⁸ Auch von Journalistenvereinigungen kommt scharfe Kritik an den Reformplänen. Die Einschränkung der Pressefreiheit sowie die Verfolgung von Journalisten in Venezuela hat sich in den letzten Jahren weiter verschlimmert und 2011 einen neuen Höhepunkt erreicht, mit parallelen Entwicklungen in Ecuador, Nicaragua, Bolivien und Argentinien.

Diese Ereignisse liefern Grund zur Sorge, da es den Anschein hat, dass CELAC von einigen Staaten als Chance gesehen wird, die demokratischen Kontrollmöglichkeiten ihrer politischen Handlungen einzuschränken und die Demokratie in Lateinamerika weiter auszuhöhlen.

3. Die Krise in Paraguay und die OAS

Mit der politischen Krise um die Amtsenthebung von Paraguays linksgerichtetem Ex-Präsidenten Fernando Lugo im Juni 2012 ist es gleichzeitig zu einer Zuspitzung des Konflikts um die Rolle der OAS, zu einer weiteren Spaltung der Organisation und zu einer Machtdemonstration gegenüber den USA gekommen. Die Geschehnisse in Paraguay sind bereits ausführlich beschrieben worden⁹ und werden hier nicht im Einzelnen dargestellt. In Bezug auf die Demokratisierung in Lateinamerika und die Rolle Brasiliens dabei fanden hier bemerkenswerte Vorgänge statt: UNASUR und MERCOSUR verurteilten die Amtsenthebung Lugos als „Bedrohung der demokratischen Ordnung“ in Lateinamerika und als eine Verletzung der Demokratieklauseln der beiden Organisationen. Die OAS dagegen stufte die Amtsenthebung Lugos unter dem Protest einiger UNASUR-Staaten nach einer genaueren Prüfung der Geschehnisse vor Ort trotz einzelner Kritikpunkte an der Geschwindigkeit des Verfahrens als verfassungskonform ein. Der schnell erfolgte vorübergehende Ausschluss Paraguays (bis zu den paraguayischen Präsidentschaftswahlen am 21. April 2013) aus der UNASUR und dem MERCOSUR und die dadurch erst möglich gewordene Aufnahme Venezuelas in den MERCOSUR am 31. Juli werfen ernste Fragen in punkto doppelter demokratischer Standards seitens der beiden Organisationen auf. Es hat den Anschein, dass unter der Führung Brasiliens ein Exempel gegenüber den USA und der OAS statuiert werden sollte. Demnach habe die OAS in Brasiliens politischem Einflussbereich die Entscheidungen der UNASUR zu respektieren. Brasiliens Außenminister Patriota äußerte hierzu am 12. Juli: „Wir erwarten von den Mitgliedern der OAS, die Erklärungen von MERCOSUR und UNASUR zu beachten, welche demokratische Staaten sind und der Verbreitung von Demokratie verpflichtet sind“.¹⁰ Politische Interessen der überwiegend links regierten Mitgliedstaaten der beiden Organisationen wurden dabei offensichtlich über demokratische Erwägungen gestellt. Es ist zwar nicht von der Hand zu weisen, dass der neue, konservative Präsident Franco den USA unter politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten (Mariscal Estigarribia ist der wichtigste Militärstützpunkt der USA in der südlichen Hälfte des Subkontinents) als Partner willkommener ist als es Lugo war. Dennoch zeigten die Vereinigten Staaten in der Paraguay-Krise ein besonnenes Verhalten, und die OAS kam im Vergleich zur UNASUR in einem geordneten Prozess zu einer transparent nachvollziehbaren Entscheidung, die international große Akzeptanz erfuhr.



Die Amtsenthebung Lugos scheint aus einer politischen Motivlage von UNASUR bewusst „kriminalisiert“ worden zu sein, um die jahrelange Blockade des konservativ dominierten paraguayischen Kongresses gegenüber der Aufnahme Venezuelas in die Wirtschaftsgemeinschaft zu umgehen und auf diesem Weg das seit 2006 bestehende Beitritts-gesuch Venezuelas erfüllen zu können. Durch die Aufnahme Venezuelas als Vollmitglied reicht das Territorium des MERCOSUR jetzt bis zum nördlichen Ende Südamerikas mit einem direkten Zugang zur Karibik. Neben einer geopolitisch verbesserten Ausgangslage ist für brasilianische Industrieprodukte ein wichtiger neuer Absatzmarkt entstanden. Zudem wurde der Zugriff auf Venezuelas Energiereserven erleichtert, an denen besonders Argentinien und Uruguay ein großes Interesse zeigen. Besonders paradox mutet hierbei an, dass die schärfsten Verurteilungen der Amtsenthebung Lugos von den ALBA-Staaten zu vernehmen waren, die sich ihrerseits konstant dem Vorwurf der schwerwiegenden Verletzung demokratischer Standards ausgesetzt sehen.

Der vorübergehende Ausschluss Paraguays aus dem MERCOSUR und der UNASUR sowie die Aufnahme Venezuelas sind unter demokratischen Gesichtspunkten mehr als bedenklich. Mit der Suspendierung Paraguays wurde das Stimmrecht der von Deutschland, weiteren EU-Staaten¹¹ und den USA anerkannten Regierung eines Mitglieds der beiden Gemeinschaften unter dem Hinweis übergangen, es handle sich nicht um eine demokratisch legitimierte Regierung. Dazu wurde Paraguays Kongress ignoriert, welcher den Beitritt Venezuelas mehrheitlich ablehnt. Noch bedenklicher macht den Vorgang die schnell erfolgte Kehrtwende Brasiliens gegenüber Paraguay. Am 6. Oktober kündigte Brasiliens Außenminister Patriota an, Paraguay könne eventuell doch schon vor den Präsidentschaftswahlen 2013 in beide Organisationen zurückkehren. Dieser Kehrtwende liegt kein demokratischer Sinneswandel zugrunde, sondern die pragmatisch begründete Sorge der MERCOSUR-Staaten vor wirtschaftlichen Einbußen ohne Paraguay.

Das bedeutet:

Der bislang erzielte Konsens über die demokratische Grundlage von CELAC, die Versuche zur Aushöhlung der OAS (allen voran seitens der Staaten mit den größten demokratischen Defiziten) und die politisch sowie wirtschaftlich motivierten Reaktionen eines Teils der Staaten Lateinamerikas in der Paraguay-Krise deuten auf eine Absenkung des demokratischen Standards in der Region hin. Auch lassen die Vorgänge um UNASUR und MERCOSUR Brasilien unter demokratischen Gesichtspunkten in einem neuen Licht erscheinen. In Verbindung mit der fehlenden Einigkeit der lateinamerikanischen Staaten wirft dies Fragen bezüglich des momentanen Willens einiger Staaten auf, mit CELAC außerhalb der Strukturen der OAS ein wirksames System zum Schutz demokra-

tischer Grundsätze und der Menschenrechte aufzubauen. CELAC konnte sich trotz im Juli einberufener Treffen der Außenminister nicht auf eine gemeinsame Haltung gegenüber den Vorgängen in Paraguay einigen.

Handlungsempfehlungen:

1. Deutschland muss – vermittelt über die EU – beim Gipfel in Santiago gegenüber den lateinamerikanischen Staaten deutlich machen, dass man eine verstärkte Regionalintegration mit CELAC zwar eindeutig unterstützt, diese aber nicht dazu genutzt werden darf, die demokratischen Standards in der Region zu senken.
2. Die EU sollte vor allem die demokratisch weiter entwickelten Staaten auf ihre mit CELAC gewachsene Verantwortung hinweisen, die ihnen für die Ausbreitung der Demokratie in ganz Lateinamerika zukommt. Besonders Chile als einem der demokratisch am weitesten entwickelten Länder Lateinamerikas und als Vorsitzendem der CELAC-Troika während des Gipfels fällt hier eine zentrale Rolle zu. Deutschland hat ein Interesse an demokratischen und stabilen Regierungen in der Region.
3. Die Europäische Union sollte gegenüber den lateinamerikanischen Staaten auf die Bedeutung der OAS für die Bewahrung der demokratischen Errungenschaften sowie für deren weiteren Ausbau hinweisen und die Vorteile unterstreichen, welche die OAS mit ihren bestehenden Institutionen und Mechanismen bietet. Dabei müssen gerade diejenigen Staaten unterstützt werden, die innerhalb der OAS eine konstruktive Rolle einnehmen. Dies sind neben Chile und Costa Rica vor allem Mexiko, Peru, Kolumbien und – mit einzelnen Ausnahmen – die Staaten der Karibik. Im Hinblick auf die Vorschläge zur Reform der OAS, über welche die Organisation im kommenden Frühjahr entscheiden will, bietet der EU-CELAC-Gipfel im Januar 2013 dafür eine gute Gelegenheit.

IV. CELAC UND DIE BEZIEHUNGEN DEUTSCHLANDS UND DER EU ZU LATEINAMERIKA

Seit der Begründung der „Strategischen Partnerschaft“ zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika im Jahr 1999 fanden sechs Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Rahmen von EU-LAC (Lateinamerika und die Karibik) statt. Dabei hat sich in den letzten Jahren eine Tendenz zur Aufsplitterung der bi-regionalen Beziehungen gezeigt. Wegen der politischen Fragmentierung Lateinamerikas und zunehmender Spaltungen auch innerhalb der einzelnen subregionalen Integrationsgemeinschaften hat sich in der Praxis ein aufwendiges Format der Neben- und Sondergipfel mit einzelnen Subregionen aber auch einzelnen Staaten herausgebildet.



These: Das neue Format der EU-CELAC-Gipfel ab 2013 stellt eine Chance dar, diese Tendenz in den kommenden Jahren umzukehren. Sollte CELAC mittel- und langfristig das erklärte Ziel erreichen, zu einer starken Koordinationsplattform für die Harmonisierung der nationalen und subregionalen lateinamerikanischen Positionen zu Fragen gegenüber der EU ausgestaltet zu werden, entstünde damit für die EU ein entscheidender Vorteil: Ein kohärenteres außenpolitisches Auftreten Lateinamerikas könnte zu einer Verringerung der bisherigen Reibungsverluste bei der bi-regionalen Kooperation führen und damit eine effizientere Zusammenarbeit möglich machen.

1. Die bi-regionalen Beziehungen – Der EU-CELAC-Gipfel 2013

Die zentralen Themen für den ersten EU-CELAC-Gipfel wurden beim letzten EU-LAC-Gipfel in Madrid 2010 definiert und sind im *Madrid Action Plan* vom 18. Mai 2010 festgeschrieben. Diese sind:

1. Wissenschaft, Forschung, Innovation und Technologie
2. Nachhaltige Entwicklung, Umwelt, Klimawandel, Biodiversität und Energie
3. Regionale Integration und Interkonnektivität zur Förderung sozialer Inklusion und Kohäsion
4. Migration
5. Bildung und Beschäftigung zur Förderung sozialer Inklusion und Kohäsion
6. das weltweite Drogenproblem

Bei der Übersicht der Themen für den EU-CELAC-Gipfel wird deutlich, dass Fragen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit keine prominente Stellung einnehmen. Auch in der *Madrid Declaration* ist kein eigenes Kapitel zu diesen Themen enthalten. Die Bedeutung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Lateinamerika sollte darum von Deutschland und der EU bei der Aufstellung der Agenda für die nächsten zwei bis drei Jahre expliziter und ambitionierter in den Folgedokumenten festgeschrieben werden.

Unter der chilenischen CELAC-Präsidentschaft fanden bislang mehrere Arbeitstreffen mit der EU zur Vorbereitung des Gipfels statt. Diesem Prozess kam dabei zugute, dass Chile während des Zeitraums seiner CELAC-Präsidentschaft gleichzeitig für vier der fünf zentralen Themengebiete verantwortlich ist, die im Rahmen von CELAC über das Jahr 2012 hin erarbeitet werden: Chile koordiniert die Bereiche Wissenschaft und Technologie, Energie, Infrastruktur und Finanzen, während Venezuela für das Gebiet Soziale Entwicklung zuständig ist. Im Hinblick auf den Gipfel in Santiago ist hiermit eine gute Voraussetzung für gemeinsame Ansätze zwischen CELAC und EU gegeben.

Während mit Chile einer der in Lateinamerika demokratisch am weitesten entwickelten Staaten, eine ausgesprochen europafreundliche Nation und ein enger Partner Deutschlands die Vorbereitungen des ersten Gipfeltreffens mit der EU koordiniert, ist es fraglich, in welchem Maß es zukünftigen CELAC-Präsidentschaften gelingen wird, gemeinsame Ansätze zu entwickeln, die eine tragfähige Zusammenarbeit mit der EU möglich machen. Die Auswahl der Präsidentschaft Kubas für 2013 durch die CELAC-Staaten stellt nicht nur eine explizite Aufwertung Kubas innerhalb Lateinamerikas dar, sondern kann auch als klares Signal an die Europäische Union verstanden werden, eine Abkehr vom „Gemeinsamen Standpunkt“ der EU von 1996 zu vollziehen. Ein Neuanfang bei den Beziehungen zu Kuba wird auch von konservativen Regierungen in Lateinamerika immer stärker eingefordert. Angesichts der weiterhin sehr kritischen Menschenrechtslage in Kuba, aber auch vor dem Hintergrund teilweise starker Widerstände bei einigen jüngeren EU-Mitgliedern gegen eine Aufweichung der Beziehungen der EU zu Kuba, wird diese Frage die Europäische Union vor eine große Herausforderung stellen.

Einen besonderen Stellenwert innerhalb der sechs Themenbereiche für den Gipfel hat angesichts der zahlreichen Fragen, die sich aus der Perspektive Deutschlands und der EU gegenüber CELAC stellen, die als Punkt 3 angeführte „Regionale Integration“. Der Gipfel bietet eine gute Gelegenheit dafür, auszuloten, welche realistischen Erwartungen und Ziele bei den lateinamerikanischen Staaten bezüglich der weiteren Entwicklung und Ausgestaltung der Regionalintegration mit CELAC vorherrschen. Insgesamt ist keiner der sechs Themenbereiche des Madrid Action Plan seitens der EU allein in Kooperation mit einzelnen Staaten langfristig lösbar.

Handlungsempfehlungen:

1. Deutschland sollte sich beim Gipfel im Januar 2013 dafür einsetzen, dass möglichst viele Themenbereiche in einem bi-regionalen Format zwischen der EU und CELAC, beziehungsweise über CELAC koordiniert, zwischen der EU und den subregionalen Gemeinschaften verhandelt werden. Wo tragfähige Kompromisse möglich sind, stellt dies ein effizientes und nachhaltiges Mittel dar, das deutsche und europäische Ziel der weiteren Stärkung von Regionalintegration in Lateinamerika voran zu bringen.
2. Angesichts der zahlreichen Spaltungen in Lateinamerika darf dabei aber eine Aufweichung der Kooperationstiefe nicht akzeptiert werden. Wie das Beispiel der gescheiterten Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der Andengemeinschaft (CAN) zeigt, das schließlich mit Einzelstaaten abgeschlossen werden musste, darf die EU sich einer



notwendigen Differenzierung gegenüber Lateinamerika nicht verschließen.

3. In Themenfeldern, in denen sich die lateinamerikanischen Partner nicht auf gemeinsame Ansätze einigen können, sollte Deutschland darum innerhalb der EU darauf hinwirken, dass bis zur Herstellung einer größeren Einigkeit bei den Staaten Lateinamerikas bei diesen Themen weiterhin mit einzelnen subregionalen Partnern und wenn erforderlich auch mit einzelnen Staaten verhandelt wird. Hier muss ein Mittelweg zwischen der Förderung der regionalen Integration in Lateinamerika und einer stärker ergebnisorientierten Kooperation als in der Vergangenheit gefunden werden.

4. Deutschland sollte innerhalb der EU dafür eintreten, dass trotz des Drucks, der mit CELAC in Bezug auf eine Aufwertung der Position Kubas aufgebaut wird, eine Neugestaltung der Beziehungen zu Kuba weiterhin von demokratischen Reformen und Fortschritten bei der Menschenrechtslage abhängig gemacht wird.

2. Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR¹²

Deutschland hat als Exportnation ein besonderes Interesse an einem freien Zugang zu den lateinamerikanischen Märkten. Während es der EU 2010 gelungen war, mit Zentralamerika, Kolumbien und Peru Freihandelsabkommen abzuschließen, welche die bestehenden Abkommen mit Mexiko und Chile ergänzen, kommen die Verhandlungen mit dem MERCOSUR nur sehr langsam voran.

Nachdem die Gespräche seit 2010 einen neuen Schwung bekommen hatten, haben sich die Voraussetzungen für ein Abkommen mit dem MERCOSUR in diesem Sommer wieder verschlechtert. Der Beitritt Venezuelas – das Freihandelsabkommen strikt ablehnt – zum MERCOSUR wird die Verhandlungen der EU erschweren. Darüber hinaus macht die Aufnahme Venezuelas die südamerikanische Wirtschaftsgemeinschaft für weitere ALBA-Staaten attraktiv und wird damit zu einer größeren politischen Nähe zwischen ALBA und MERCOSUR führen. Das lässt erwarten, dass die Wirtschaftsgemeinschaft insgesamt politischer wird. Die assoziierten MERCOSUR-Staaten Bolivien und Ecuador haben nach der Aufnahme Venezuelas erklärt, ihren Beitritt beschleunigen zu wollen. Mit Ecuador, das formal schon im Dezember 2011 seinen Antrag gestellt hat, laufen bereits die Verhandlungen, Bolivien will seine Aufnahme während der MERCOSUR-Präsidentschaft Uruguays 2013 angehen.

Die Äußerungen des venezolanischen Präsidenten Chávez nach dem Beitritt deuten darauf hin, dass Venezuela seine Mitgliedschaft vor allem als politische Niederlage der USA auch im Hinblick auf deren Ziel betrachtet, den Freihandel in

Lateinamerika zu stärken. Chávez ordnete die MERCOSUR-Mitgliedschaft dazu als eine Verbesserung der geopolitischen wie geökonomischen Position Venezuelas und als Möglichkeit ein, sein Entwicklungsmodell des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ in gesteigerter Unabhängigkeit innerhalb des MERCOSUR weiter ausbauen zu können. Ecuador und Bolivien haben, im Rahmen der CAN, Freihandelsabkommen mit der EU bislang abgelehnt. Eine Änderung unter den amtierenden Regierungen ist unwahrscheinlich. In Ecuador stehen im Januar 2013 Präsidentschaftswahlen an, in Bolivien dagegen erst 2014. Neben einer Veränderung des handelspolitischen Regelwerks des MERCOSUR wird Venezuela (und gegebenenfalls Ecuador und Bolivien) auch versuchen, seinen politischen Einfluss in Südamerika auszubauen und die Kräfte innerhalb des MERCOSUR zu stärken, die europäischen Konzepten von sozialer Marktwirtschaft und Demokratisierung kritisch gegenüber stehen. Bei der brasilianischen und der argentinischen Linken könnte Chávez weitere Unterstützer für sein politisches Modell gewinnen. Mit der Ernennung des venezolanischen Außenministers Nicolás Maduro zum Vizepräsidenten hat der venezolanische Präsident Chavez seinen treuesten Mitstreiter und einen der engsten Partner der kubanischen Führung um Raúl Castro für seine Nachfolge in Stellung gebracht. Es wird vor allem von Brasilien abhängen, welchen Einfluss Venezuela auf die Entwicklung des MERCOSUR ausüben können wird.

Bis zum Gipfel in Santiago wird sich aller Voraussicht nach auch geklärt haben, welche Auswirkungen sich durch den Beschluss des paraguayischen Senats vom 23. August ergeben, der eine Mitgliedschaft Venezuelas mit großer Mehrheit ablehnt und der nach Angaben des Senatsvorsitzenden Oviedo gesetzgeberisch nicht mehr geändert werden kann.¹³

Das Thema Freihandel mit dem MERCOSUR beinhaltet aber auch eine europäische Komponente, die darin besteht, dass einige EU-Mitglieder, wie Frankreich und Irland, sich dem Abbau von Einfuhrbeschränkungen für Agrarprodukte weiterhin entgegen stellen. Ohne ein Entgegenkommen der Europäer bei diesem für die MERCOSUR-Staaten entscheidenden Punkt werden weitere Fortschritte kaum zu erzielen sein.

Handlungsempfehlungen:

1. Deutschland muss sich im Vorfeld des EU-CELAC-Gipfels gegenüber seinen Partnern in der EU weiter für eine Öffnung des europäischen Agrarmarkts für MERCOSUR-Produkte stark machen und dabei offensiv die Vorteile unterstreichen, welche sich durch ein Freihandelsabkommen für die europäischen Exportwirtschaften ergeben. Eine stärkere gemeinsame Linie der EU gegenüber dem MERCOSUR ist vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen innerhalb des MERCOSUR wichtiger denn je.



2. In Santiago sollte die EU gegenüber den MERCOSUR-Mitgliedern deutlich machen, dass man weiter am Ziel eines Freihandelsabkommens festhält, um damit eine klare Perspektive aufzuzeigen und die Befürworter des Freihandelsabkommens innerhalb der Staaten des MERCOSUR zu stärken. CELAC kann der EU hierbei eine verstärkte Plattform bieten, um die positiven Effekte von Freihandelsabkommen gemeinsam mit den subregionalen Gemeinschaften und Staaten, mit denen bereits Abkommen geschlossen wurden, gegenüber dem MERCOSUR zu betonen.

3.1 CELAC als Chance für den Ausbau der Partnerschaft Europas mit Lateinamerika zur gemeinsamen Gestaltung der globalen Ordnung

Die Staaten und Integrationsgemeinschaften Lateinamerikas werden als Partner für die Lösung globaler Probleme und für die Gestaltung der globalen Ordnung für Deutschland und Europa immer wichtiger. (Siehe hier auch die Lateinamerika-Strategie der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Lateinamerika, Deutschland und Europa: Partnerschaft für das 21. Jahrhundert“ vom 6. Mai 2008¹⁴ sowie das Konzept der Bundesregierung „Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen“ vom 8. Februar 2012.¹⁵)

Dies gilt nicht nur wegen des starken Wirtschaftswachstums, des großen Reichtums an natürlichen Ressourcen und der herausragenden Bedeutung Lateinamerikas bei der Bekämpfung des Klimawandels. Mit Brasilien, Mexiko und Argentinien sind drei lateinamerikanische Staaten in der G-20 vertreten und nehmen eine gesteigerte Rolle für die Reform der globalen Finanzarchitektur und den Abschluss der Doha-Runde ein. Innerhalb der UN arbeiten die Staaten Lateinamerikas in einigen Bereichen eng zusammen und sind damit ein wichtiger Partner für Europa bei der Reform der Vereinten Nationen und des UN-Sicherheitsrats. Auch auf dem Feld der internationalen Sicherheitspolitik nehmen die lateinamerikanischen Staaten eine immer aktivere Rolle ein.

Zur Gestaltung der Globalisierung braucht Deutschland Wertepartner. In der Partnerschaft mit den Staaten Lateinamerikas liegt hier angesichts der gemeinsamen historischen Wurzeln sowie der kulturellen und religiösen Nähe ein beachtliches Potenzial, das von Europa bislang nicht ausreichend genutzt wird.

Die Zugehörigkeit der Staaten Lateinamerikas zum politischen „Westen“, die in der Vergangenheit in weiten Teilen vorausgesetzt werden konnte, ist aber nicht mehr selbstverständlich. Bei einigen Staaten der Region ist ein Trend zur Abkehr nicht nur von den USA, sondern auch von Europa zu beobachten. Während Europa in der Schuldenkrise vor allem mit sich selbst beschäftigt ist und für die Staaten Lateinamerikas angesichts seiner wirtschaftlichen Probleme als Partner

deutlich an Attraktivität verloren hat, suchen sich die lateinamerikanischen Staaten auf schnellem Wege neue Partner auf der Welt. Im Sinne einer gemeinsamen Gestaltung der globalen Ordnung mit Lateinamerika nach europäischen Vorstellungen stellt dies Deutschland und Europa vor besondere Herausforderungen.

Genau in diesem Bereich, der Partnerschaft zur Bewältigung globaler Herausforderungen, könnte mit CELAC die größte Chance für eine Neugestaltung der Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika liegen, aber er stellt auch gleichzeitig die größte Herausforderung dar. Während die Erfolgsaussichten mit CELAC für eine Harmonisierung der gesellschaftlichen und wirtschaftspolitischen Modelle in der Region auf mittlere Sicht begrenzt erscheinen, könnte CELAC bezüglich des gemeinsamen Auftretens und der Abstimmung der lateinamerikanischen Staaten auf internationaler Ebene einen größeren Effekt erzielen. Wie am Beispiel der Aufwertung Kubas und der Anerkennung Palästinas auch durch konservativ regierte Staaten wie Chile deutlich wird, scheinen die Staaten Lateinamerikas in beachtenswerter Weise über alle politischen Grenzen hinweg immer mehr gewillt und in der Lage zu sein, gegenüber internationalen Fragen eine gemeinsame Haltung einzunehmen. CELAC ist vor allem Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses in Lateinamerika, dass angesichts der rasanten Entwicklung in der Region das Gewicht Lateinamerikas auf internationaler Ebene ausgebaut werden soll. Dabei beginnt die Gemeinschaft mit ersten Schritten in der außenpolitischen Praxis an Kontur zu gewinnen.

These:

Mit CELAC ist eine neue Dynamik in Lateinamerika in Gang gekommen, welche von Europa eine größere Aufmerksamkeit erfordert. Angesichts der sich abzeichnenden außenpolitischen Veränderungen in Lateinamerika und der mit CELAC sichtbar gesteigerten Forderung der Region nach internationaler Wahrnehmung ist ein Moment gekommen, in dem Europa hinsichtlich einer Unterstützung durch Lateinamerika für die Verfolgung europäischer Positionen auf globaler Ebene viel gewinnen, aber auch viel verlieren kann.

3.2 CELAC und neue Partnerschaften Lateinamerikas

Durch den Rückgang der Präsenz der USA und der EU entsteht in Lateinamerika ein politisches Vakuum, das neue Partner wie China, Russland, aber auch arabische Staaten auszufüllen beginnen.

China zum Beispiel hat die Gründung von CELAC im Dezember 2011 in wärmsten Tönen begrüßt und der Gemeinschaft eine intensive Zusammenarbeit auch auf „strategischer Basis“ angeboten. CELAC hat im Kontakt mit China bereits



eine erste außenpolitische Aufwertung erfahren. Am 9. August vereinbarte die CELAC-Troika in Peking mit der chinesischen Führung die Gründung eines „China-CELAC Cooperation Forum“ und beschloss weitere Schritte zur gemeinsamen Zusammenarbeit. Eine Aufwertung von CELAC als internationale Handlungseinheit durch China könnte längerfristig dazu führen, dass die Positionen der Staaten innerhalb von CELAC, die jetzt schon China politisch näher stehen als Europa und den USA, im Prozess der außenpolitischen Abstimmung von CELAC eine Stärkung erfahren. China ist sich des politischen Einflussverlusts der USA und der EU in Lateinamerika bewusst und wird weiter versuchen, die Staaten innerhalb von CELAC zu stärken, die den westlichen Ordnungsmodellen ablehnend gegenüber stehen. Dies stellt einen zusätzlichen Faktor dafür dar, dass es in Zukunft immer schwieriger werden könnte, Lateinamerika für die Unterstützung europäischer Positionen zu globalen Fragen zu gewinnen.

Besonders problematisch ist aus deutscher und europäischer Sicht die Unterstützung Syriens und des Iran durch die ALBA-Staaten. Als beispielsweise im Februar 2012 die UN-Vollversammlung die Rücktrittsforderung der Arabischen Liga an den syrischen Präsidenten Assad unterstützte, stimmten Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Bolivien und Kuba gemeinsam mit Russland und China gegen die Forderung. Die ALBA-Staaten äußern weiterhin zum Konflikt in Syrien, bei den Aufständen handle es sich um einen von den USA, Europa und Israel geschürten Konflikt, und nehmen damit in der internationalen Staatengemeinschaft eine Extremposition ein. Besonders der Iran hat in den letzten Jahren seine Beziehungen zu ALBA in großen Schritten ausgebaut. Neben dem Abschluss von Kooperationsabkommen kam es zu mehreren Besuchen des iranischen Präsidenten Ahmadinedschad in den ALBA-Staaten, die ihm dabei eine diplomatische Bühne geboten haben. Mit ihren Solidaritätsbekundungen haben sich die ALBA-Staaten klar gegen die amerikanische und europäische Isolierung des Iran gestellt. Brasiliens Rolle im Zusammenhang mit der brasilianisch-türkischen Iran-Initiative von 2010 und der Weigerung, im Syrien-Konflikt die Verantwortung des Assad-Regimes für die Eskalation der Gewalt anzuerkennen, war aus deutscher und europäischer Sicht nicht hilfreich. Vor allem gegenüber dem Iran ist aber eine langsame Kurskorrektur der brasilianischen Außenpolitik zu beobachten. Auch wenn man Brasilien nicht in eine Reihe mit den ALBA-Staaten stellen darf, zeigt das Verhalten der brasilianischen Regierung in der Iran-Frage und beim Syrien-Konflikt, dass die Erwartungen an Brasilien in Bezug auf eine Einhegung der Positionen der ALBA-Staaten zu globalen sicherheitspolitischen Fragen trotz des großen Potenzials Brasiliens in diesem Bereich von Europa nicht zu hoch angesetzt werden sollten. Brasilien wird auf absehbare Zeit keine Abkehr von seinem außenpolitischen Primat der Nichteinmischung vollziehen. Dabei dient Brasilien eine Abgrenzung zu

den Positionen der EU und der USA auch dafür, seinen stark gestiegenen Anspruch als globaler Akteur zu unterstreichen.

Diese Fragen stellen für die EU eine große Herausforderung beim Umgang mit CELAC dar. In dem Maße, in dem CELAC zu einer Harmonisierung der Positionen der lateinamerikanischen Staaten bei Fragen der Gestaltung der globalen Ordnung beitragen wird, bietet die Gemeinschaft auch eine Chance für Europa, über Partner in der Region, die in den wichtigsten globalen Fragen mit der EU übereinstimmen, eine verstärkte Wirkung auf anti-westliche Tendenzen in Lateinamerika auszuüben.

Handlungsempfehlungen:

1. Die EU sollte die Chance intensiv nutzen, die sich mit der entstandenen Dynamik um CELAC für eine Annäherung der Positionen zwischen Europa und Lateinamerika in Bezug auf die Gestaltung der globalen Ordnung ergibt. Besonders Staaten wie Mexiko, Chile und Kolumbien, aber auch Brasilien müssen dabei unterstützt werden, ihre Positionen zu globalen Fragen innerhalb von CELAC auszubauen und auf ihre lateinamerikanischen Partner einzuwirken. Die Herausforderung dabei wird sein, zu verhindern, dass es den ALBA-Staaten gelingt, CELAC als Instrument für eine Entfernung von gemeinsamen Positionen mit Europa zu benutzen.
2. Auch wenn CELAC für die Angleichung der Positionen gegenüber globalen ordnungspolitischen Fragen innerhalb Lateinamerikas mittelfristig mehr Erfolg verspricht als im wirtschaftspolitischen Bereich, muss seitens der EU auch auf diesem Gebiet so lange weiter mit einzelnen Staaten zusammen gearbeitet werden, bis größere Klarheit darüber herrscht, in welchem Maß es zur erwarteten Angleichung kommt.
3. Die Kooperation mit den regionalen Führungsmächten Brasilien und Mexiko im Bereich Gestaltung der globalen Ordnung bleibt auch mit CELAC von elementarer Bedeutung. Deutschland und die EU sollten vor allem versuchen, Brasilien enger an Europa zu binden und die aufstrebende Regionalmacht in Verbindung mit einer deutlichen Kritik an der Vorgehensweise gegenüber Paraguay an die große Verantwortung zu erinnern, die Brasilien für die weitere Entwicklung von CELAC als globalem Partner zukommt. Das Deutschlandjahr in Brasilien 2013 sollte dafür genutzt werden.
4. Deutschland und die EU sollten CELAC trotz aller bislang bestehenden Schwierigkeiten und Defizite der Gemeinschaft eine starke Beachtung einräumen und der neuen Gemeinschaft zeigen, dass man sie als politischen Partner ernst nimmt und für eine gemeinsame Gestaltung der globalen Ordnung gewinnen will. Europa braucht Wertepartner, die



sich weltweit für die Etablierung und Aufrechterhaltung demokratischer, pluralistischer und rechtsstaatlicher Prinzipien einsetzen. Darum muss man die mit CELAC entstandene Dynamik intensiv nutzen und die eigenen Anstrengungen erhöhen, um die Staaten Lateinamerikas als ebensolche Wertepartner aufzubauen.

V. SCHLUSS

In Bezug auf die Chancen, die CELAC für die Überwindung der politischen Fragmentierung Lateinamerikas bietet, bleibt festzuhalten, dass der neuen Gemeinschaft zwar ein gewisses Potenzial für eine größere politische Einheit innerhalb Lateinamerikas innewohnt. Gleichwohl wird CELAC für die nächsten Jahre mit einigen strukturellen Defiziten zu kämpfen haben, die in der Konstruktion der neuen Gemeinschaft angelegt sind und die rasche Schritte hin zu einer größeren politischen Einheit als wenig wahrscheinlich erscheinen lassen. Die größten Hindernisse liegen erstens in den stark unterschiedlichen politischen Zielvorstellungen, welche die einzelnen Staaten mit CELAC verfolgen, und zweitens in der Frage, wie sich CELAC zu den bislang bestehenden Integrationsgemeinschaften und regionalen Organisationen verhält. Daher muss sich die deutsche und europäische Politik auf langwierige Auseinandersetzungen zwischen den lateinamerikanischen Staaten über diese Fragen einstellen. Schnelle Antworten, die auf einem längerfristig belastbaren Konsens zwischen den Staaten der Region beruhen, sind vorerst nicht zu erwarten.

Bei der Frage nach den Auswirkungen von CELAC auf den Demokratisierungsprozess in Lateinamerika geht die größte Chance von den Ausstrahlungseffekten der demokratisch weiter entwickelten Staaten Lateinamerikas auf die gesamte Gemeinschaft aus. Aber auch hier gibt es zwei Hindernisse: Das bislang schwache demokratische Fundament der Gemeinschaft und die ablehnende Grundhaltung eines Teils der CELAC-Mitglieder gegenüber Institutionen und Instrumentarien, die auf eine stärkere demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle der politischen Strukturen und Prozesse

ausgerichtet sind. Die Positionierung der regionalen Führungsmächte Brasilien und Mexiko in der Frage der Bewahrung der Kompetenzen der OAS, beziehungsweise der Frage, ob die OAS durch rein lateinamerikanische Institutionen ersetzt werden soll, wird dabei eine entscheidende Rolle spielen. Angesichts der Haltung Brasiliens gegenüber der OAS in der Paraguay-Krise deutet jedoch vieles darauf hin, dass Deutschland und die EU die Erwartungen nicht zu hoch ansetzen sollten.

Die größte Chance, die sich mit CELAC aus Perspektive Deutschlands und der Europäischen Union ergeben könnte, ist die Möglichkeit einer Neugestaltung der Beziehungen zwischen Deutschland sowie der EU zu Lateinamerika. Dies betrifft erstens die Gelegenheit, neue Formen der bi-regionalen Kooperation aufzubauen, die eine effizientere Zusammenarbeit ermöglichen. Hier wird der Gipfel im Januar 2013 auch als Gradmesser dienen, wo für die EU mit Blick auf die nähere Zukunft die Grenzen einer effizienten bi-regionalen Kooperation mit CELAC anzusiedeln sind und auf welchen Gebieten es notwendig sein wird, weiterhin mit einzelnen Subregionen oder Staaten zu verhandeln. Zweitens ergibt sich die Chance, eine engere Zusammenarbeit zur Bewältigung globaler Herausforderungen zu entwickeln. Mit CELAC ist hier eine Dynamik in Gang gekommen, die von Deutschland und der EU intensiv genutzt werden sollte, um die Staaten Lateinamerikas als Partner näher an Europa zu binden und CELAC als Wertepartner der EU aufzubauen.

Die neue Gemeinschaft in Lateinamerika steht am Beginn eines Entwicklungsprozesses, dessen Richtung noch in vielerlei Hinsicht offen ist. Gerade darum sollten Deutschland und die EU den historischen Moment nutzen und die Beziehungen zu Lateinamerika beim Gipfel in Santiago auf eine qualitativ neue Ebene stellen. Angesichts der Krise des iberoamerikanischen Prozesses sollte Deutschland dabei offen vorangehen und eine führende Rolle innerhalb der EU beim Ausbau der Partnerschaft mit Lateinamerika einnehmen.



- 1| http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114540.pdf
- 2| http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114535.pdf
- 3| <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/367294/publicationFile/93977/LAK-Konzept.pdf;jsessionid=C7D07E40CF6374DF0E799F1717B22B80>
- 4| *Bislang hat CELAC folgende Strukturen: Gipfel der Staats- und Regierungschefs, Treffen der Außenminister, temporäre Präsidentschaft, Treffen der nationalen Koordinatoren, Spezielle Versammlungen und die Führungstroika. Geplant ist der Aufbau eines Generalsekretariats und eines CELAC-Parlaments: http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20111205/asocfile/20111205181216/procedimientos_funcionamiento__3_12_2011docx.pdf*
- 5| *In Mexiko fanden am 01. Juli dieses Jahres Präsidentschaftswahlen statt. Der Kandidat der langjährigen Regierungspartei PRI, die Mexiko bis zum Jahr 2000 für 71 Jahre lang regiert hatte, Enrique Peña Nieto, konnte einen deutlichen Sieg gegen die Kandidatin der regierenden konservativen Partei PAN erzielen. Der Amtsantritt Peña Nietos erfolgte am 01. Dezember. Die Mitte-links gerichtete PRI unterhält traditionell engere Beziehungen zu Kuba und zu den Staaten Lateinamerikas als die PAN. Dennoch ist mit Peña Nieto zumindest keine signifikante Änderung der mexikanischen Außenpolitik zu erwarten. Bei seiner ersten Reise nach Lateinamerika im September noch vor seinem Amtsantritt hat Peña Nieto keinen der ALBA-Staaten besucht, was in lateinamerikanischen Medien als deutliches politisches Signal interpretiert wurde.*
- 6| <http://riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/brazil-joins-celac-non-us-bloc/#>
- 7| <http://www.antv.gob.ve/documentos/4.%20DECLARACION%20ESPECIAL%20DEFENSA%20DEMOCRACIA.pdf>
- 8| <http://www.hrw.org/es/node/109538/section/5>
- 9| Hans-Hartwig Blomeier, „Politische Krise in Paraguay“, KAS-Länderbericht vom 25.06. 2012: http://www.kas.de/wf/doc/kas_31433-1522-1-30.pdf?120626094532
- 10| <http://en.mercopress.com/2012/07/13/brazil-calls-oas-to-consider-mercosur-and-unasur-statements-on-paraguay>
- 11| *In Paraguay sind nur vier EU-Mitglieder mit Botschaften vertreten. Die Botschafter von Deutschland, Frankreich und Italien nahmen laut einer Stellungnahme der Bundesregierung vom 13.08.2012 an der Vorstellung der Regierungserklärung des neuen Präsidenten Frederico Franco teil. Der Botschafter Spaniens war zu der Zeit im Urlaub (Drucksache 17/10467): <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/104/1710467.pdf>*
- 12| *Zu diesem Thema ausführlich: Martin F. Meyer / Winfried Jung, Die wirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika vor dem I. EU-CELAC-Gipfel in Santiago de Chile, KAS-Auslandsinformationen 12/2012 (http://www.kas.de/wf/doc/kas_33068-544-1-30.pdf?121212163948)*
- 13| <http://latina-press.com/news/133734-paraguay-venezuela-wird-niemals-ein-mitglied-des-mercosur/>
- 14| http://www.kas.de/wf/doc/kas_13703-1522-1-30.pdf?080512235322
- 15| <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/164382/Gestaltungsmaechtekonzep.pdf>