



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Lateinamerika

**Viel Demokratie, wenig Staat
und kaum sozialer Fortschritt**

Wolf Grabendorff



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Lateinamerika

Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt

Wolf Grabendorff



Abstract	2
I. Eine Region in Desintegration.....	3
I.1 Die Demokratie braucht mehr Rechts- und Sozialstaat	6
II. Die Politik Deutschlands – „Anstelle der traditionell guten – weniger Beziehungen“	7
II.1 Rezepte für den Umgang mit „entfernten Verwandten“	8
III. Szenarien – „Isolierung oder Integration“	9
III.1 Der „extreme Westen“ als Verlierer der Globalisierung	9
III.2 Der integrierte Süden als Partner in einer multilateralen Welt	11
IV. Handlungsoptionen für die deutsche Politik – „Ein partieller Partner“	13
IV.1 Deutsche Interessen definieren	14
IV.2 Europäische Politik harmonisieren.....	14
IV.3 Lateinamerikanische Diversität akzeptieren	14
IV.4 Rechtsstaatliche Demokratie wahren	15
IV.5 Soziale Ungleichheit verringern	15
IV.6 Regionale Integration fördern	15
IV.7 Globale Verantwortung einfordern.....	16

Abstract

Die Staaten Lateinamerikas sehen sich trotz des guten Wirtschaftswachstums der vergangenen Jahre und relativ stabilen formaldemokratischen Verhältnissen einer steigenden Anzahl an gesellschaftlichen Problemen ausgesetzt. Nicht nur, dass die Kluft zwischen Arm und Reich weiter angestiegen ist, sondern auch die Fähigkeit des Staates, Einfluss auf innergesellschaftliche Entwicklungen zu nehmen, hat generell abgenommen. Während demokratische und rechtsstaatliche Prozesse zunehmend von Einschränkungen und Unterlassungen betroffen sind, gehören die Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit und die Reduzierung sozialer Ungleichheiten inzwischen zu den vordringlichsten (häufig aber ignorierten) Themenkomplexen. Außenpolitisch befindet sich die Region eher in einem Fragmentations- als in einem Integrationsprozess, in dem die divergierenden Interessen der Staaten häufiger denn je zu intraregionalen Spannungen führen.

Deutschland und die Europäische Union (EU) insgesamt sind weitgehend aus dem zentralen Blickfeld der lateinamerikanischen Staaten verschwunden. Die Orientierung weist insbesondere bei den nördlich gelegenen Staaten in Richtung der USA, während sich in Südamerika nur langsam auf Grund der zahlreichen bestehenden Uneinigkeiten ein neues regionales Subsystem herausbildet.

Ein negatives Szenario kann für Lateinamerika einen weiteren Schritt in die weltpolitische Isolation und damit eine Abkehr von regionaler Zusammenarbeit und multilateraler Ausrichtung bedeuten. 2020 könnte sich der Kontinent mit Ausnahme von Brasilien, das sich als *global player* im internationalen System behaupten kann, als Verlierer der Globalisierung ansehen. Die meisten Staaten leiden angesichts mangelnder Reformbereitschaft der Eliten unter wirtschaftlicher und sozialer Polarisierung und der damit einhergehenden Migration.

Kommt es hingegen zu einer verstärkten Annäherung der bisher unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Zielvorstellungen und würden soziale Reformen in die Tat umgesetzt werden, so könnte sich Lateinamerika im Jahr 2020 auch als aufstrebender und umworbener Kooperationspartner im internationalen System darstellen. Das vorhandene Potenzial an Biodiversität und die Grundlagen für erneuerbare Energien könnten partnerschaftlich mit der EU entwickelt und genutzt werden.

Die Entwicklung Lateinamerikas und damit auch die Zusammenarbeit mit Deutschland und der EU hängen zu einem großen Teil davon ab, inwiefern die Regierungen in der Region bereit und fähig sind, sowohl soziale und demokratie-stärkende Reformen anzugehen als auch die vielseitigen intraregionalen Spannungen abzubauen. Auch wenn die wirtschaftlichen Aktivitäten zwischen Lateinamerika und Europa in den nächsten Jahren kaum signifikant wachsen werden, so sollten die Beziehungen insbesondere hinsichtlich einer multilateralen Einbindung der Region oder doch zumindest verschiedener ihrer Staaten ausgebaut werden. Dabei könnte Deutschland eine Vorreiterrolle innerhalb der EU einnehmen. Allerdings gilt sowohl für Deutschland als auch für die EU, dass sie Lateinamerikas eigene Entwicklungsmodelle akzeptieren und gleichzeitig noch stärker als bisher auf der Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Prozesse beharren und die Umsetzung sozialer Reformen einfordern müssen.

I. Eine Region in Desintegration

Lateinamerika kann im politischen und wirtschaftlichen Sinne nicht mehr als regionale Begriffs- und Gestaltungseinheit betrachtet werden. Seine fünf Subregionen (Mexiko, Zentralamerika, Karibik, Andenstaaten und Cono Sur) haben sich seit Ende des Kalten Krieges vornehmlich wirtschafts- und sicherheitspolitisch in zwei deutlich erkennbare Gruppen aufgeteilt, deren geopolitische Grenze der Panamakanal darstellt. Zentralamerika und die Karibik sind durch vielfältige und vielschichtige Interdependenzen einer sich langsam herausbildenden „Nordamerikanischen Gemeinschaft“ verbunden, während sich in Südamerika unter noch nicht konsolidierter brasilianischer Führung ein neues regionales Subsystem herausbildet, dessen politische und wirtschaftliche Entwicklungsagenda noch heftig zwischen den einzelnen Staaten umstritten ist. Trotz zunehmender gesellschaftlicher und zwischenstaatlicher Spannungen hat sich jedoch kein politischer oder religiös motivierter Extremismus herausgebildet und die Region ist weiterhin ABC-Waffen-frei. Die kulturelle und formalpolitische – demokratische – Homogenität der Region bildet jedoch keine Gewähr für ihre Kooperation nach innen und ein auch nur annähernd gemeinsames Auftreten nach außen. Die beiden klassischen regionalen Führungsmächte Brasilien und Mexiko haben sich im Wesentlichen auf subregionale Kooperationsmodelle – wie den Mercosur und den Plan Puebla-Panama – beschränkt und den Mittelmächten Chile und Venezuela eigene regionalpolitische Initiativen überlassen. Durch Mexikos nordamerikanische Einbindung ist Brasilien freilich die einzige Regionalmacht Lateinamerikas.

Auf Grund der Schulden- und Finanzkrisen der achtziger Jahre hatte Lateinamerika seit dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere seit dem Prioritätenwechsel in der US-Außenpolitik nach 9/11 hinsichtlich der veränderten externen Bedingungen einen deutlichen Gewichtsverlust im internationalen System hinzunehmen. Trotz des anhaltenden Wirtschaftswachstums aufgrund der Rohstoffnachfrage in den letzten Jahren wirkte sich dies negativ auf seine Wettbewerbsposition in der Weltwirtschaft aus, da der Anteil der Region am Welthandel, an den Gesamtinvestitionen und an den Forschungs- und Entwicklungsausgaben weiter sinkt. So hat sich der Anteil Asiens am Weltexport von 1953–2005 mehr als verdoppelt (von 13,4% auf 27,4%), während sich der Anteil Lateinamerikas etwa halbiert hat (von 11,1% auf 5,6%)¹. Diese externen Veränderungen haben außenpolitisch zu einer in der Region ungewöhnlichen Heterogenität und Desintegration geführt, von der auch die als relativ stabil geltenden subregionalen Integrationsprozesse wie die Andengemeinschaft (Comunidad Andina de Naciones – CAN) mit den Mitgliedstaaten Bolivien, Ekuador, Kolumbien und Peru und der Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela) nicht verschont geblieben sind.

Zu keinem Zeitpunkt in der jüngeren Geschichte Lateinamerikas bestand eine solche Vielzahl bilateraler Spannungen – selbst zwischen Ländern mit ähnlicher ideologischer Ausrichtung. Dies erschwert nicht nur die intraregionale Kooperation und gefährdet die Weiterentwicklung bestehender Integrationsmechanismen, sondern macht Lateinamerika bzw. seine wichtigsten Länder auch als außenpolitische Partner nur begrenzt kalkulierbar. Neben dem Handelsaustausch mit den USA sind vor allem die Süd-Süd-Wirtschaftsbeziehungen zum entscheidenden Integrationsfaktor geworden – sowohl innerhalb der Region als auch im Globalisierungsprozess. Davon zeugt nicht nur die zentrale Bedeutung Chinas für die wirtschaftliche Entwicklung in Lateinamerika², sondern auch die Dynamik des IBSA-Kooperationsprozesses zwischen Indien, Brasilien

¹ WTO: International Trade Statistics, 2006, II Selected long-term trends, (www.wto.org).

² León-Manríquez, José Luis: China – América Latina: una relación económica diferenciada, in: Nueva Sociedad 203, Mayo-Junio 2006, S. 28–48, hier: S. 47, und IDB: The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean, 2004, Washington D.C.

und Südafrika und vor allem die Bedeutung der von Brasilien ins Leben gerufenen G20 innerhalb der Doha-Verhandlungen der Welthandelsorganisation.

25 Jahre Demokratisierung und Globalisierung haben die Region in vielfacher Hinsicht politisch und wirtschaftlich modernisiert, aber im Vergleich zu anderen Weltregionen nur sehr wenig zu ihrer gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beigetragen. Davon zeugen nicht zuletzt die millionenfachen Wanderungsbewegungen vor allem in die USA, aber zunehmend auch in die Europäische Union (EU), und die wirtschaftliche Bedeutung der dadurch ermöglichten „Rücküberweisungen“ der Lateinamerikaner, deren jährlicher Umfang inzwischen nicht nur die gesamte Entwicklungshilfe übersteigt, sondern auch bald an die Höhe der Auslandsinvestitionen heranreichen dürfte.

Die Einkommensverteilung hat sich fast durchgängig verschlechtert und Lateinamerika wird in dieser Hinsicht international als die ungerechteste Region der Welt gebrandmarkt, in der sich trotz der in den letzten Jahren deutlich verbesserten Wachstumsraten³ kaum Veränderungen in der Einkommensdisparität erkennen lassen, denn die obersten zehn Prozent der Bevölkerung verfügen weiterhin über 48 Prozent des regionalen Brutto sozialprodukts.⁴ Demokratisierung und Globalisierung haben in unterschiedlicher, aber sich durchaus ergänzender Form dazu beigetragen, dass die nationalen und regionalen Asymmetrien von Macht und Wohlstand einer Mehrheit von Lateinamerikanern stärker bewusst geworden sind. Wenn von rund 550 Millionen Einwohnern mehr als 200 Millionen (39,8%) unter der Armutsgrenze leben und davon rund 80 Millionen (15,4%) hungern⁵, ist die in den meisten Ländern in ihren Minimal-kriterien durchaus gefestigte Demokratie erheblichen Belastungen ausgesetzt, zumal es bei der derzeitigen Rate der Armutssenkung (rund 1% pro Jahr) mehr als drei Generationen dauern würde, um eine Minimalversorgung sicherzustellen.

Die Enttäuschung bzw. Verbitterung über die geringe soziale Verantwortung eines Großteils der nationalen Eliten hat ihren Ausdruck in einem radikal veränderten Wahlverhalten gefunden, das sowohl konservative (Kolumbien, Mexiko und fast ganz Zentralamerika) wie auch sozialdemokratische (Brasilien, Chile, Peru, Uruguay) oder auch links-populistische Regierungen (Bolivien, Ecuador, Nicaragua, Venezuela) an die Macht gebracht oder bestätigt, aber darüber hinaus in einigen Ländern auch antisystemische Wahlergebnisse produziert hat. Die politische Transformation und zunehmende Demokratisierung haben dadurch – ebenso wie die Globalisierung – zu einer nachdrücklichen Komplizierung der Regierbarkeit in verschiedenen Staaten der Region beigetragen. Den etablierten Parteien fällt es zunehmend schwerer, ein konsensfähiges Herrschaftsmodell für derart polarisierte Gesellschaften zu präsentieren, zumal auch ein Grundkonsens hinsichtlich der notwendigen Instrumente zur Wahrung der wirtschaftlichen Stabilität – zu der die vom *Washington Consensus* getragene neoliberale Politik in den meisten Staaten der Region durchaus beigetragen hat – weitgehend fehlt. Die politische Bewusstseinsbildung der indigenen Bevölkerung – und ihre sich daraus entwickelnden Protest- und Partizipationsformen⁶ – machen eine Anpassung der traditionellen politischen Systeme an unterschiedliche gesellschaftliche Wertvorstellungen zunehmend notwendig. Dies hat in einigen Staaten bereits zu einem Elitenwechsel geführt und lässt ihn in anderen erwarten.

3] CEPAL: ECLAC Notes: In 2006, economic growth in Latin America and the Caribbean exceeded 5%, N° 50, January 2007, Santiago de Chile, S. 11.

4] Martínez, Mariana: América Latina: balance 2006, BBC Mundo, 25.12.2006.

5] CEPAL: Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 2007, S. 52.

6] Stavenhagen, Rodolfo: The Return of the Native: The Indigenous Challenge in Latin America, Occasional Papers N° 27, 2002, Institute of Latin American Studies, University of London.

Da fast alle Gesellschaften Lateinamerikas Transformationsgesellschaften sind, die mehrheitlich ihre Staats- bzw. Nationwerdung noch nicht abgeschlossen haben, sind die derzeitigen politischen, wirtschaftlichen und auch sozialen Instabilitäten und deren internationale Auswirkungen auf Grund der gleichzeitig rasch fortschreitenden Globalisierung ein Ausdruck historischer Normalität. Die politischen Systeme der Region sind durch starke Präsidenten und klientelistische Strukturen gekennzeichnet, in denen die Parteien zumeist auf die Mehrheitsbeschaffung reduziert und in ihrer parlamentarischen Arbeit wenig profiliert sind. Dank der erheblich verbesserten Wahrung der Menschenrechte und international vergleichsweise geringer Rüstungsausgaben von 1,4 Prozent des regionalen BSP⁷ bietet das staatliche Gewaltpotenzial in der Region – von wenigen Ausnahmen (Chile, Kolumbien, Venezuela) abgesehen – wenig Anlass zu internationalen Befürchtungen. Dennoch bleibt Lateinamerika hinsichtlich innerstaatlicher und privater Gewaltausübung die Region mit den höchsten Tötungsindikatoren – dafür sind nicht nur Kolumbien, sondern auch Brasilien, Mexiko, Venezuela und Zentralamerika eklatante Beispiele.

Die vor allem durch die Liberalisierung und Modernisierung der Wirtschaft hervorgerufene Schwächung des Staates in Lateinamerika hat zur Privatisierung wesentlicher Staatsaufgaben bis hin zur öffentlichen Sicherheit geführt und dadurch auch die stabilitätsfördernden sozialen Aufgaben des Staates in einigen Ländern deutlich reduziert.⁸ Nicht zuletzt dadurch konnten sich Notkriminalität ebenso wie organisierte Kriminalität – mit dem Schwerpunkt Drogenkriminalität – in der Region weiter ausbreiten und sind damit zu einem zentralen Faktor für die gestiegene Unregierbarkeit in bestimmten Städten und Regionen geworden. Mangelndes Vertrauen in die staatlichen Ordnungskräfte und die steigende Tendenz, private Akteure als effizientere Sicherheitsgaranten anzusehen, sind ein deutliches Zeichen für den zunehmenden Verlust staatlicher Einflussmöglichkeiten. Der Ruf nach einem starken Staat gehört daher zu den Charakteristika der politischen Entwicklung in der Region, wobei zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit auch eine neue Arbeitsteilung zwischen Streitkräften und Polizei diskutiert wird, die freilich in einigen – durch ihre historischen Erfahrungen mit Militärdiktaturen geprägten – Ländern (z.B. Argentinien und Uruguay) kaum als politisch akzeptabel angesehen wird.

Der Staat ist aber nicht nur bei der Eindämmung von Kriminalität, Korruption und Gewalt gefordert, sondern er soll auch die Integration der Minder- und zuweilen auch Mehrheiten der Bevölkerung in Wirtschaft und Gesellschaft ermöglichen und die Chancengleichheit bei Erziehung und Gesundheit, Alters- und Minimalversorgung verbessern. Da dies aber in den meisten Staaten der Region selbst bei konjunkturell guten Wachstumsraten mittelfristig ohne einen ausgeprägten Umverteilungsprozess kaum möglich erscheint – zumal sich gegen eine solche Umverteilung etablierte in- und ausländische Interessen wehren dürften –, ist mit einer „Befriedung“ dieser Erwartungen unterprivilegierter Bevölkerungsteile in absehbarer Zeit kaum zu rechnen. Immer offensichtlicher wird die Modellsplaltung in Lateinamerika zwischen „Neo-Liberalismus“ und „Neo-Desarrollismus“, der, mit unterschiedlichen Formen staatlicher Intervention, die durch Marktmechanismen nicht erzielbare Minimalversorgung der Bevölkerung zu erreichen und die Wirtschaft mit staatlichen Anreizen zu stimulieren sucht. Sie ist Ausdruck der Suche nach einem Entwicklungsmodell, das die einzelnen Demokratien aus ihrer Legitimitätskrise herausführen und mehr gesellschaftliche und politische Stabilität produzieren soll.

7] Malamud, Carlos/García Encina, Carlota: ¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?, N° 31/2006, Real Instituto Elcano, Madrid.

8] Bodemer, Klaus: Lateinamerika und die Karibik. Gedanken zu ihrer Bedeutung für Deutschland und Europa, in: Lateinamerika Analysen 15, 3/2006, IIK, Hamburg, S. 149–198, hier: S. 152.

Eine deutlich zunehmende Instabilität in Lateinamerika prägt die Auseinandersetzungen um revidierte Entwicklungsmodelle – denen allerdings eine Einbeziehung des Klima- und des demografischen Wandels noch weitgehend fehlt – ebenso wie die Diskussion um die notwendigen Funktionen eines starken Staates, der in der Lage ist, den Markt zu regulieren und einen gesellschaftlichen Interessenausgleich herbeizuführen. Das sich dabei abzeichnende Konfliktpotenzial wird vor allem durch die Rolle der Energiepolitik innerhalb und zwischen den Staaten der Region und ihren internationalen Partnern noch erheblich verstärkt. Die regionalen Akteure stehen als Energieproduzenten (Bolivien, Ekuador, Peru, Mexiko, Venezuela) oder Konsumenten (Argentinien, Brasilien, Chile) deshalb auch im internationalen Blickfeld. Das Verhältnis zwischen ihnen und gegenüber den USA wird die politische Landschaft in der Region und das internationale Ansehen und die außenpolitische Kalkulierbarkeit Lateinamerikas entscheidend mitbestimmen.

1.1 Die Demokratie braucht mehr Rechts- und Sozialstaat

Angesichts dieser Situation steht Lateinamerika vor einer Reihe zentraler Herausforderungen, die nicht nur die Viabilität seiner Entwicklungsmodelle, sondern auch die Regierbarkeit in den einzelnen Staaten und die Präsenz der Region in einer durch zunehmende Globalisierung gekennzeichneten Welt betreffen. So gilt es die derzeitigen Wachstumsgewinne zur Schaffung von Arbeitsplätzen und für Zukunftsinvestitionen – vor allem zur Verbesserung und Ausweitung von Erziehung und Forschung – zu nutzen⁹ und den Auswirkungen des Klimawandels durch eine zukunftsorientierte Politik zur Bereitstellung von sauberer Luft, ausreichender Trinkwasserreserven, gesunden Nahrungsmitteln und erneuerbaren Energien Rechnung zu tragen. Da dies nicht ausschließlich mit marktkonformen Mitteln erreichbar sein dürfte, gilt es durch gezielte Umverteilung – vor allem durch effektivere Steuersysteme – den Binnenmarkt national oder besser noch regional zu vergrößern, dadurch einen neuen Wachstumsschub auszulösen und damit auch das Vertrauen bisher benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den Staat nachhaltig zu stärken. Eine weitere zentrale Herausforderung liegt darin, die Kriminalität durch soziale Investitionen an ihren Wurzeln zu bekämpfen und gleichzeitig Polizei und Justiz so zu reformieren und auszubauen, dass Rechtsstaatlichkeit in allen Bereichen der Gesellschaft verankert wird. Diese Herausforderung gilt insbesondere hinsichtlich aller Aspekte der Drogenwirtschaft, deren Eindämmung jedoch nur durch umfangreichere Kooperation zwischen den Produzenten- und Transitländern und einem stärkeren Engagement der Konsumentenländer erreicht werden kann. Außenpolitisch ist es vordringlich, intraregionale Spannungen durch politisches und wirtschaftliches Kooperationsverhalten zu verringern, eine regionale Sicherheitsstruktur aufzubauen und praktische Integrationschritte durch Verbesserung der regionalen Infrastruktur und den Abbau von Handels- und Migrationshemmnissen zu erreichen.

9] Haldenwang, Christian: Lateinamerikas gefährlicher Aufschwung, in: Lateinamerika Analysen 15, 3/2006, IIK, Hamburg, S. 225–235, hier: 230.

II. Die Politik Deutschlands – „Anstelle der traditionell guten – weniger Beziehungen“

Deutschland erfreut sich in der Region einer weitgehenden Anerkennung als Zivilmacht und Motor der europäischen Integration, obwohl nur ein Viertel der Lateinamerikaner überhaupt weiß, dass es zur EU gehört.¹⁰ Auch als Geberland der Entwicklungshilfe, Vertreter einer sozialen Marktwirtschaft und Förderer von Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz ist sein Ansehen unbestritten. Mit Ende des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung hat allerdings das Gewicht der Bundesrepublik innerhalb der Region erheblich abgenommen. Dazu haben sowohl die weitgehende Übertragung nicht zentraler außenpolitischer Interessen auf die EU als auch die generell durch die Globalisierung ausgelöste industrie- und handelspolitische Umstrukturierung beigetragen. Die Bezugnahme auf die traditionell guten Beziehungen ist zu einer Leerformel geworden und die politische bzw. wirtschaftliche Bedeutung deutscher Einwanderer hat sich als Bezugspunkt weitgehend überlebt. Dies gilt allerdings nicht nur für die Rolle Deutschlands, sondern auch für die der EU insgesamt, deren Einfluss in Lateinamerika – mit der Ausnahme Spaniens – gegenüber den etablierten Beziehungen mit den USA und den neuen mit Asien stark zurückgegangen ist.¹¹ Dazu hat vor allem die kontinuierliche Migration von Millionen von Lateinamerikanern aus den nördlichen Staaten der Region in die USA beigetragen, die – zusammen mit den Auswirkungen der lateinamerikanischen Elitenausbildung dort – heute die kulturellen und wirtschaftlichen Akzente in der Region setzen.

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und Lateinamerika sind zum Teil auch den weltwirtschaftlichen Veränderungen zum Opfer gefallen. Während zwischen 1960 und 1990 deutsche Unternehmen vornehmlich in der Automobil- und Chemiebranche einen zentralen Anteil an der Industrialisierung der Region (Argentinien, Brasilien und Mexiko) hatten, haben sich seit der Wiedervereinigung und dem Aufstieg Asiens nicht nur die deutschen Investitionen verringert, sondern sind sogar zahlreiche Industrieanlagen geschlossen bzw. verkleinert worden. Die wirtschaftliche Vorreiterrolle ist längst von Spanien vor allem in dem enorm gewachsenen Dienstleistungssektor übernommen worden. Auch in den Handelsbeziehungen der Bundesrepublik liegt ganz Lateinamerika noch weit hinter der Schweiz bei knapp 2 Prozent des deutschen Außenhandels, und selbst bei den so kritischen Energiebeziehungen spielt die Region für die Bundesrepublik fast keine Rolle. Bezüglich den privaten Auslandsinvestitionen liegt Deutschland mit rund 60 Milliarden US Dollar Anlagekapital – einschließlich der Reinvestitionen und der Investitionen aus den Steueroasen – auf dem dritten Platz hinter den USA und Spanien.¹²

Als Handels- und Kulturnation – im engeren Sinne – zeigt Deutschland in der Region immer weniger Präsenz. Umso stärker haben sich die zivilgesellschaftlichen Beziehungen entwickelt. Bei Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Hochschulen und Nichtregierungsorganisationen sind die Beziehungen zu Deutschland nicht nur eng, sondern erfreuen sich auch eines guten Rufes. Dies gilt in den Ländern, in denen sie noch tätig ist, auch für die deutsche Entwicklungshilfe, die mit rund 7 Prozent der Gesamtleistungen den vierten Platz in Lateinamerika einnimmt. Nicht zuletzt deshalb wird Deutschland in der Region vornehmlich als Zivilmacht wahrgenommen, so dass selbst bei den anstehenden Reformen des Sicherheitssektors in einigen Ländern immer wieder das deutsche Vorbild zivil-militärischer Beziehungen als nachahmungswertes Beispiel herangezogen wird.

10] Lagos, Marta: América Latina & Unión Europea: Percepción Ciudadana, Latinobarómetro 2004, Focus Eurolatino, Santiago de Chile, 2004, hier S. 24–25 (positive Ausnahmen: Mexiko, Chile und Uruguay).

11] Faust, Jörg: Strategische Interessen deutscher Außenpolitik in der Zusammenarbeit mit Lateinamerika – Ein Kommentar, in: Lateinamerika Analysen 15, 3/2006, IIK, Hamburg, S. 95–104, hier: S. 103.

12] Rößler, Peter: Ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika und der Karibik, in: Lateinamerika Analysen 15, 3/2006, IIK, Hamburg, S. 199–224, hier: S. 208–209.

Da die Region für Deutschland weder ein Sicherheitsrisiko darstellt noch ein Wirtschaftswunder verspricht und sich auch keine Bevölkerungsexplosion abzeichnet, fallen die Interessen Deutschlands in Lateinamerika weitgehend mit seinem generellen außenpolitischen Profil zusammen. So liegt die Betonung auf allen Anstrengungen zur Konfliktreduzierung innerhalb von Transformationsgesellschaften ebenso wie zwischen ihnen, auf der Förderung von politischer Stabilität durch Unterstützung demokratischer Institutionen und von gesellschaftlichem Pluralismus durch Unterstützung der Arbeit von Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und der Zivilgesellschaft und deren Verbindungen nach Deutschland. Daneben dominiert der traditionelle – aber bisher wenig erfolgreiche – Einsatz der Bundesrepublik für die soziale Marktwirtschaft und den Ausbau der regionalen Integration. Spezifisch deutsche Interessen in Lateinamerika sind nach wie vor in Teilen der kulturellen Kooperation, so etwa bei der Erhaltung der deutschen Schulen und der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit – etwa bei der Entwicklung erneuerbarer Energien und der Nutzung der regionalen Biodiversität – zu erkennen.

Europa als Ganzes befindet sich – vor allem wegen seiner Agrar- und Handelspolitik – in der Region in keiner sehr guten Position. Außerdem bevorzugen und pflegen – nach dem Vorbild der USA – die lateinamerikanischen Staaten eher ihre bilateralen Beziehungen. Dort ist die europäische Reihenfolge inzwischen: Spanien – Frankreich – Großbritannien – Italien, und dann kommt – mit nationalen Varianten – erst Deutschland. Deutsche Interessen als EU-Interessen auszugeben und umgekehrt hat sich für die Bundesrepublik nicht gelohnt und wirkt in der Region auch wenig glaubhaft, zumal das gemeinsame europäische Auftreten oft eher belastend als erleichternd empfunden wird. Gerade weil die lateinamerikanische Bereitschaft, die eigenen Integrationskompromisse einzuhalten, so limitiert ist, und das nationale Interesse immer Vorrang hat¹³, wird auch den Europäern ein gemeinsames Interesse an der Entwicklung der Region nur bedingt abgenommen. Von der viel zitierten „Strategischen Partnerschaft“ mit der EU ist in der Region – nicht zuletzt auf Grund des Fehlens vorzeigbarer Ergebnisse – immer weniger zu spüren, mit der Ausnahme des gemeinsamen Bekenntnisses zum Multilateralismus, das sich insbesondere an einer engeren Zusammenarbeit innerhalb der Vereinten Nationen (VN) ablesen lässt. Beispiele dafür sind die positive Einstellung der meisten Regierungen der Region zur Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs und die zunehmende Bereitschaft in internationalen Umweltfragen (Kyoto-Protokoll und Emissionshandel) wie auch bei der Vorbereitung und Durchführung von VN-Friedensmissionen zusammenzuarbeiten.

II.1 Rezepte für den Umgang mit „entfernten Verwandten“

Es gilt die Verschiedenartigkeit der politischen Kultur und der Entwicklungsperspektiven innerhalb der Region und die unterschiedlichen Rahmenbedingungen innerhalb des internationalen Systems zu beachten und nicht unbedingt eigene Modellvorstellungen bzw. historische Erfahrungen als *best practice* zu vermarkten.

Angesichts demokratisch eingeleiteter Politikwechsel und der damit gelegentlich verbundenen Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik gilt es auf eine langfristige Zusammenarbeit zu setzen und vornehmlich die demokratischen Prozesse – auch gegenüber den Ansprüchen des „Sozialismus des XXI. Jahrhunderts“ (Ecuador, Venezuela) – und nicht notwendigerweise die Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen oder Unternehmen zu bewahren. Es ist vordringlich, den Ausbau staatlicher Steuerungs- und Effizienzkapazität durch die Unterstützung demokratischer Institutionen zu fördern und die gesellschaftliche Entwicklung nicht vornehmlich den Marktmechanismen zu

13] Mols, Manfred: Lateinamerika – Hinterhof der USA oder *global player*?, in: Politische Studien, 57:407, Mai-Juni 2006, S. 70–79; Mols betont mit Recht (S.76): „Wo die nationale Souveränität alleinige Richtschnur im außenpolitischen und internationalen Verhalten bleibt, sind verbindliche Einbindungen in partielle Fusionsprozesse mit anderen schlicht unmöglich.“

überlassen. Dies gilt insbesondere für die Durchsetzung rechtsstaatlicher Grundsätze als Basis zur Verbesserung sozialer Gerechtigkeit.

Im zwischenstaatlichen Bereich gilt es, konfliktreduzierende Politiken in der Region – zu denen vor allem vertrauensbildende Maßnahmen politischer, wirtschaftlicher und militärischer Natur gehören – systematisch zu fördern, auch und gerade zwischen unterschiedlichen Staats- und Entwicklungsmodellen.

Kooperations- und Integrationsansätze sind generell zu unterstützen, selbst wenn sie nicht der Logik und den Etappen des europäischen Integrationsprozesses entsprechen oder gegebenenfalls von den USA als negativ angesehen werden, denn im Umgang mit Lateinamerika sollten die USA gerade *nicht* als „Dreh- und Angelpunkt deutscher Außenpolitik“ angesehen werden¹⁴. Als Alternative bzw. Ergänzung zu den bilateralen Freihandelsabkommen mit den USA bieten die Assoziierungsabkommen mit der EU der Region ein wichtiges Instrument zur außen- und wirtschaftspolitischen Diversifizierung.

Es gilt auch, das bilaterale Profil gegenüber der Region nicht zu vernachlässigen und nicht vornehmlich durch vergemeinschaftete Politiken der EU zu ersetzen. Das gilt insbesondere für all jene Politikbereiche, in denen die Bundesrepublik eine gewisse Führungsposition in der Region einnimmt, wie in der Demokratieförderung, der Umweltpolitik und der wissenschaftlich-technischen Kooperation.

Es gilt schließlich, in internationalen Wirtschaftsfragen auch bereit zu sein, interne Interessengegensätze in der EU und transatlantische mit den USA auszutragen und in Marktzugangsfragen der Region wirkliche Konzessionen einzuräumen. So kann ein Assoziationsabkommen mit dem Mercosur, dessen wichtigster Handelspartner die EU ist, nur dank weitreichender Kompromisse vor allem von europäischer Seite zustande kommen und damit – weit über den wirtschaftlichen Nutzen beider Seiten hinaus – einen erheblichen Beitrag zur Konsolidierung der Region leisten.

III. Szenarien – „Isolierung oder Integration“

III.1 Der „extreme Westen“ als Verlierer der Globalisierung

Die Region erreicht 2020 einen hohen Marginalisierungsgrad im internationalen System und ist innerhalb und zwischen ihren Staaten noch heterogener geworden. Während Mexiko und Zentralamerika sowie ein Großteil der Karibik einschließlich des energiereichen Kubas sich der Nordamerikanischen Gemeinschaft unter der Führung einer innenpolitisch stärker „latinisierten“ USA angeschlossen haben oder aber mit ihr assoziiert sind, hat es Südamerika trotz verschiedener vielversprechender Anläufe – wie vor allem dem Mercosur – nicht geschafft, eine eigene trag- und allianzfähige Kooperations- bzw. Integrationsstruktur aufzubauen. Zeitweilig waren in diesem Teil Lateinamerikas die intraregionalen Vorstellungen so unterschiedlich, dass mit einer Spaltung Lateinamerikas in einen pazifischen und einen atlantischen Teil gerechnet wurde. Dabei verstanden sich die meisten Staaten von Mexiko bis Chile im Hinblick auf ihre Wirtschaftspolitik und ihre enge Zusammenarbeit mit den USA als marktkonforme Modernisierer, während die Entwicklungsmodelle von Venezuela bis Argentinien von ihnen, wie von den USA, als Rückkehr zu überholten Formen von Staatsintervention beanstandet wurden. Brasilien hat sich in Anbetracht der weitgehenden Ablehnung seiner Führungsrolle durch seine

14] Hellmann, Gunther: Agenda 2020: Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik, N° 9/2003, S. 39–50; hier: S. 48.

Nachbarn mehr und mehr von regionalen Verantwortungen gelöst und hat infolge seiner herausragenden Position als einer der wichtigsten Nahrungsmittel- und Energieproduzenten der Welt seine engen politischen und wirtschaftlichen Bindungen an Indien, China und Russland ausgebaut. Als Reaktion auf die Proliferation von neuen Nuklearstaaten ist Brasilien sowohl aus Status- als auch aus Technologiegründen gegen den dezidierten Widerstand der USA selbst Mitglied im Club der Atommächte geworden.¹⁵ Die Auseinandersetzungen der übrigen Staaten der Region um verbesserten Zugang zu Energiequellen und Märkten hat eine Reihe kurzfristiger Grenzauseinandersetzungen und auch eine geringe Zahl von Grenzverschiebungen mit sich gebracht.

Die Demokratie hat sich in verschiedenen Erscheinungsformen in der Region erhalten können, wobei die Partizipation indigener Gruppierungen in den Andenstaaten erheblich zugenommen und die Rolle traditioneller Parteien weiter abgenommen hat. Die dadurch ausgelösten Elitenwechsel haben große Instabilitäten und soziale Krisen hervorgerufen und Südamerikas Marginalisierung als Akteur im internationalen System weiter verstärkt. Die Diversität der Entwicklungsmodelle in der Region und die mangelnde Bereitschaft zu konkreter regionaler Zusammenarbeit hat die internationale Wettbewerbsfähigkeit mit Ausnahme Brasiliens verschlechtert und damit auch zum Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums in der Region beigetragen. Die Unfähigkeit der meisten Staaten einen gesellschaftlichen Ausgleich herzustellen und das Auseinanderklaffen zwischen Wahlversprechungen und wirklichen sozialen Verbesserungen haben die Legitimation demokratischer Regierungen reduziert und sowohl die Rolle der informellen Wirtschaft als auch des organisierten Verbrechens wachsen und die Emigration weiter ansteigen lassen. Parteien und Justiz haben zunehmend an Legitimität eingebüßt und sind nur noch für einen Teil der Gesellschaft relevante Institutionen. Die konstanten innenpolitischen Konflikte in der Region haben zu einer Reihe von staatlichen Zwangsmaßnahmen nach innen und außen geführt und damit dem Militär eine zentrale Rolle eingeräumt, ohne dass es offiziell die Macht in einem der Staaten übernommen hätte. Auf Grund der nationalen und regionalen Instabilitäten wurde der Ruf nach Sicherheit immer lauter, und angesichts der gestiegenen organisierten Gewalt- und Drogenkriminalität ist der institutionelle und finanzielle Aufwand für die öffentliche wie die private Sicherheit in der Region enorm angestiegen. Durch die zahlreichen zwischenstaatlichen Konflikte konnte sich keine neue regionale Sicherheitsstruktur herausbilden, nachdem eine Reihe von lateinamerikanischen Staaten dem Beispiel Mexikos gefolgt ist und nicht nur den Interamerikanischen Beistandspakt (Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca – TIAR) verlassen, sondern auch die militärische Zusammenarbeit mit den USA aufgekündigt hat.

Mit Ausnahme Brasiliens sieht sich die Region als Globalisierungsverlierer, da die traditionellen Partner, die USA und Europa ihre Beziehungen mit der Region in weiten Teilen reduziert haben und Asien – mit Ausnahme des kontinuierlichen Interesses an Rohstoffen – über Brasilien hinaus auch wenig intensive Beziehungen aufgebaut hat, aber China gleichzeitig mit seinen Industrieprodukten die Region überschwemmt und Lateinamerika mehr und mehr in die Rolle eines Rohstofflieferanten gedrängt hat. Mit der zunehmenden Überalterung der Gesellschaft in Südamerika – auch als Ergebnis der ständigen Abwanderung – und trotz einer fehlenden nationalen oder regionalen Kohäsion auf Grund mangelnder Reform- und Anpassungsbereitschaft ihrer unterschiedlichen Entwicklungsmodelle beharren die regionalen Eliten mehrheitlich auf ihren „westlichen Werten“ und verstehen ihre Staaten als etablierte Demokratien, ohne freilich deren Werte in den meisten ihrer Gesellschaften umsetzen zu können. In einer immer offeneren und kompetitiveren internationalen Gesellschaft hat die Region aufgrund mangelnder Effizienz im Umgang mit ihren humanen und wirtschaftlichen Ressourcen, der zu geringen

15] Weber, Steven et al.: How globalization went bad, in: Foreign Policy, Washington D.C., January-February 2007, S. 48–54, hier: S. 52; Weber beschreibt diese Notwendigkeit: „Having your own nuclear weapon used to be a luxury. Today, it is fast becoming a necessity.“

Zukunftsinvestitionen und der keineswegs ausreichenden Bereitschaft der meisten Eliten zu radikalen sozialen Veränderungen Ende des letzten und zu Beginn dieses Jahrhunderts den Zug in die Moderne verpasst.¹⁶

Die EU hat sich fast ausschließlich europapolitisch engagiert und konsolidiert, ihre außen- und sicherheitspolitischen Energien auf Russland und den Nahen Osten verwandt und ihre wirtschaftspolitische Konzentration auf Asien ausgeweitet, da diese Region als genereller Globalisierungspartner immer wichtiger geworden ist. Lateinamerika hat weiter an Handels- und Investitionsanteilen in der EU verloren und wird aus europäischer Sicht nur noch in einigen Rohstoffbereichen als strategisch wichtig angesehen, da die zunehmende Produktion von genveränderten Nahrungs- und Futtermitteln auch diese Importe erheblich verringert hat. Die Ende des letzten Jahrhunderts angestrebte Triade zwischen den USA, Lateinamerika und Europa¹⁷ ist einer wesentlich effektiveren Dreiecksbeziehung USA – Lateinamerika – China¹⁸ gewichen. Angesichts des Unvermögens der meisten Gesellschaften der Region ihre Transformationsprobleme für die Bevölkerungsmehrheit zu friedensstellend zu lösen und ihr ausschließlich nach innen gerichtetes Politikengagement zu überwinden, ist diese Entwicklung auch in Deutschland auf Grund der zahlreichen anderen internationalen Prioritäten relativ klaglos hingenommen worden. Davon nicht betroffen ist allerdings die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit vor allem im Energiesektor – wie etwa beim Bau der zahlreichen Nuklearreaktoren¹⁹ und bei der Entwicklung von Biobrennstoffen – geblieben, während die ursprünglich überaus vielversprechende Zusammenarbeit in der internationalen Umweltpolitik eher zurückgegangen ist.

III.2 Der integrierte Süden als Partner in einer multilateralen Welt

Trotz seiner regionalen Aufspaltung in einen nördlichen, eher US-orientierten Teil der „Nordamerikanischen Gemeinschaft“ und in eine Südamerikanische Gemeinschaft der Nationen (Comunidad Sudamericana de Naciones – CSN) ist es Lateinamerika gelungen, die radikalen Veränderungen im internationalen System mit relativ intakten demokratischen Strukturen und kultureller Identität zu überleben. Die Spaltung war einerseits auf die Attraktivität der USA nicht nur als Markt und Meltingpot, sondern auch als Stabilitäts- und Sicherheitsfaktor zurückzuführen, während andererseits die USA vornehmlich hinsichtlich eigener Sicherheitsperceptionen Mexiko, Zentralamerika und die Karibik als ihren nahezu ausschließlichen Einflussbereich angesehen haben und bei der Ausweitung der „Nordamerikanischen Gemeinschaft“ eine ganze Reihe von Zugeständnissen – vor allem in der Handels- und Migrationspolitik – an diese Subregionen in Kauf genommen haben, um hier einen gemeinsamen Markt einschließlich der für sie entscheidenden energiepolitischen Vernetzung zu schaffen. Mexiko ist es dabei gelungen, zumindest einen Teil seiner früheren Führungsrolle in Lateinamerika durch seine enge Anbindung an die CSN und seine Brückenfunktion zwischen den unterschiedlichen politischen Kulturen Nord- und Südamerikas zu erhalten, wenn auch seine globale Rolle durch die intensive Integration mit den USA stark reduziert worden ist. Trotz verschiedener Anläufe ist es nicht gelungen, zwischen Nord- und Südamerika eine Freihandelszone herzustellen, so dass die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) die einzige institutionelle Klammer zwischen beiden Blöcken geblieben ist.

16] Naim, Mosés: The lost continent, in: Foreign Policy, November-December 2006, Washington D.C., S. 40–47; vgl. auch: Drekonja-Kornat, Gerhard: Das Ende Lateinamerikas?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, N° 11/2006, S. 1373–1379.

17] Grabendorff, Wolf: Triangular relations in a unipolar World: North America, South America and the EU, in: Grabendorff, Wolf/Seidelmann, Reimund (Hrsg.): Relations between the European Union and Latin America, Baden-Baden, 2005, S. 43–69.

18] Tokatlán, Juan Gabriel: Latin America, China, and the United States: a hopeful triangle, in: Open Democracy, 9.2.2007 (www.opendemocracy.net).

19] Vgl. die zahlreichen Diskussionen zur zukünftig wichtigeren Rolle der Nuklearenergie in der Region, die auch der Generalsekretär der OAS befürwortet, Insulza, José Miguel: La energía nuclear para la paz, in: La Tercera, Santiago de Chile, 18.2.2007, S. 3.

Das eher geringe Interesse der USA an Südamerika – trotz der anhaltenden Spannungen wegen der Drogenproduktion in den Andenstaaten und der energiepolitischen Weichenstellungen durch Brasilien und Venezuela („*Biofuel*“- und „*Petro*“-*Diplomacy*) – haben der Region zu Beginn des Jahrhunderts die Möglichkeit gegeben, eine eigenständige Entwicklung einzuleiten, die sich den Aufstieg Asiens zum Beispiel nahm und das erfolgreiche Funktionieren von formalen Demokratien mit internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu vereinbaren wusste. Während infolge der unterschiedlichen Entwicklungsmodelle und Allianzen zunächst die intraregionalen Konfliktsituationen dominierten und den Integrationsprozess zu gefährden schienen, gelang es Brasilien durch eine geschickte Nachbarschaftspolitik mittels wirtschaftlicher und politischer Maßnahmen, einen Interessenausgleich zwischen der zerfallenden Andengemeinschaft und dem erweiterten Mercosur herbeizuführen, der nicht nur einen neuen Kooperationsstil in der CSN mit sich brachte, sondern sogar eine südamerikanische Sicherheitsstruktur etablierte, deren militärische Kapazität bisher vor allem von den VN für Friedensmissionen genutzt worden ist.

Bahnbrechend war dabei die in einigen Ländern nur unter größten Schwierigkeiten vermittel- bzw. politisch durchsetzbare Erkenntnis der Notwendigkeit radikaler – vor allem sozialer – Reformen und eine Neudefinition der Rolle des Staates. Auch dieser Wandlungsprozess war zunächst durch die Umverteilungspolitik in Brasilien ausgelöst worden. Der langsame Umbau der unterschiedlichen Entwicklungsmodelle und die relativ rasche Schaffung des südamerikanischen Binnenmarktes führten zu einer langsamen, aber erfolgreichen Verringerung der regionalen und nationalen Instabilitäten und zu einer bereits in Ansätzen erkennbaren Reduktion von sozialen und regionalen Ungleichheiten. Dabei haben sich der Ausbau regionaler Infrastruktur und der massive Einsatz von Strukturfonds als Entwicklungsinstrumente bewährt, und dadurch wurden auch intraregionale Konflikte erheblich reduziert. Südamerika gelang es durch eine geschickte Nutzung und Integration seiner vorhandenen Energieressourcen und den Ausbau erneuerbarer Energien weitgehend unabhängig von Importen zu werden. Seine angestrebte Position als globale Produktionsplattform hat es auf Grund des Vorsprungs Asiens an industriellen und Forschungskapazitäten und des fehlenden Vertrauens multinationaler Unternehmen in die Kalkulierbarkeit nationaler Politiken allerdings nicht erreichen können. Dafür hat aber die Verarbeitung der regional so umfangreich vorhandenen mineralischen Rohstoffe ebenso wie die gesellschaftspolitisch eher fragwürdige Ausweitung des *Agrobusiness* zu einer sehr positiven Außenhandelsbilanz beigetragen. Die starke Diversifizierung der Handelsströme mit einer gewissen Konzentration auf die Süd-Süd-Beziehungen hat den teilweisen Verlust traditioneller Märkte in der „Nordamerikanischen Gemeinschaft“ und der EU ausgleichen können.

Die demokratische Entwicklung in der Region hat freilich nicht immer die erhofften Resultate erbracht. Insbesondere das schon zu Beginn des Jahrhunderts erkennbare Parteienversagen hat dazu geführt, dass sich eine eher autoritäre Staatsform von gewählten und häufig sogar wieder gewählten *Caudillos* in zahlreichen Ländern der Region etabliert hat. Grund dafür waren die oft rasch wirksamen wirtschaftlichen und sozialen Vorteile für die Bevölkerungsmehrheit, während von Seiten der Opposition häufig zu Recht der Verlust an Pluralismus und Einschränkungen des Rechtsstaats beklagt wurden. Kritiker wollen auch in diesem Bereich das „Vorbild“ Asiens erkennen. Demgegenüber muss aber die Einhaltung von hohen Menschenrechtsstandards in allen Staaten und die klare demokratische Einstellung der südamerikanischen Militärs anerkannt werden. Trotz der generellen Stärkung des Staates bedarf die Problematik der öffentlichen Sicherheit weiterhin zusätzlicher Aufmerksamkeit in der Region, da einzelne Staaten nicht nur durch die Gewalt sozialer Proteste, sondern auch durch die nahezu uneingeschränkte Ausbreitung transnationaler Kriminalität in Verruf geraten sind und die regionale Zusammenarbeit der Polizei- und Justizorgane sehr zu Wünschen übrig lässt.

Während die Staaten des nördlichen Lateinamerikas durch ihre formelle oder informelle Zugehörigkeit zur „Nordamerikanischen Gemeinschaft“ in den internationalen Organisationen eine eher untergeordnete Rolle spielen bzw. weitgehend zusammen mit den USA stimmen, ist die CSN zu einem wichtigen Partner für die EU in einer multilateral ausgerichteten Weltordnung geworden. So hat sie in Fragen der internationalen Finanzarchitektur und der Reform der Welthandelsorganisation ebenso wie bei der schwierigen Einrichtung der Weltumweltorganisation in vielfältigen Konsultationen mit der EU und eigenen Initiativen sehr zur Weiterentwicklung von zentralen Instrumenten der *global governance* beigetragen. Durch ihre engen Beziehungen zu Afrika und Asien ist sie vor allem in der Friedens- und Umweltpolitik ein zentraler Partner für die EU geworden, während sie in den Welthandelsfragen durchaus als Sprecher des Südens auftritt und häufig den systemimmanenten Vorteil der entwickelten Volkswirtschaften im Regelwerk der Weltwirtschaft kritisiert.

Die nach zahlreichen transatlantischen und innereuropäischen Krisen erstarkte EU hat inzwischen auch eine Position als *global player* erreicht, in der sie als „Mutter der Integration“ nicht nur bei der Gestaltung der Regeln der wirtschaftlichen Globalisierung, sondern vor allem auch hinsichtlich neuer Allianz- und Sicherheitsstrukturen als *rulemaker* und nicht nur als *ruletaker* auftreten kann. Die zu Beginn des Jahrhunderts oft in Zweifel gezogene Integrationskapazität der EU hat sie seither mit einer außenpolitischen Legitimität ausgestattet, die ihr besonders im Verhältnis in den sich integrierenden Regionen des Südens zugute kommt. Für die Bundesrepublik als dem historischen Motor der europäischen Integration haben sich daraus besondere Vorteile als außen- und ordnungspolitischer Partner ergeben, die sich auch in ihrem Bedeutungszuwachs in Lateinamerika widerspiegeln. Dabei hat sich die Kompetenz Deutschlands als partieller, aber zuverlässiger Partner bei der Modernisierung des Staates – die viele Jahrzehnte zu Gunsten der Modernisierung der Wirtschaft in Lateinamerika total vernachlässigt wurde – als zentral herausgestellt.

IV. Handlungsoptionen für die deutsche Politik „Ein partieller Partner“

Deutschland bzw. die EU kann angesichts der Szenarien für die Entwicklung der Region nur ein partieller Partner sein, dessen Einfluss auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas auch in Zukunft begrenzt sein wird. Es kann jedoch durch eine partnerschaftliche Behandlung zu Umfang und Form der späteren Allianzfähigkeit der Region im internationalen System einen gewissen Beitrag leisten. Sein zentraler „strategischer“ Partner in der Region sollte Brasilien bleiben, auch um diesen wichtigen *global player* – zwischen USA und Asien – für die EU als Allianzpartner zumindest in bestimmten Bereichen zu erhalten.²⁰ In der Form verspricht eine bilaterale Ausrichtung im Umgang mit den Einzelstaaten, aber auch mit der Region eine höhere Effizienz und verbesserte Wahrnehmung auf beiden Seiten: so beispielsweise mit Brasilien in globalen Fragen²¹, mit Kolumbien in sicherheitspolitischen Fragen, mit Bolivien in entwicklungspolitischen und mit Chile in sozialpolitischen Fragen. Bei den Regionalorganisationen sind die Rio-Gruppe und die CAN weiter bestehende Auslaufmodelle, während die CSN – aufbauend auf dem Mercosur – unter brasilianischer Führung sich in ein den Globalisierungsnotwendigkeiten angepasstes Integrationsmodell entwickeln könnte, dem die Bundesrepublik besondere Aufmerksamkeit schenken sollte.

20] Viola, Eduardo: Brazil in the politics of *global governance* and climate change, 1989–2003, Working Paper N° CBS-56-04, 2004, Centre of Brazilian Studies, University of Oxford.

21] Schirm, Stefan A.: Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens, in: Lateinamerika Analysen 11/2005, IIK Hamburg, S. 107–130. hier: 125–127.

VI.1 Deutsche Interessen definieren

Auch in der Außenpolitik kann weniger mehr sein. Statt in (fast) allen Ländern mit verschiedenen Programmen präsent zu sein, sollte die Bundesrepublik klar ihre Interessen in der Region formulieren und die Sektoren und Themen definieren, in denen sie sich engagieren bzw. in die sie investieren will. Dabei wird sich Kritik weder in Deutschland noch in Lateinamerika vermeiden lassen, aber eine Konzentration auf die Wahrung prioritärer Interessen – politisch, gesellschaftlich, wirtschaftlich und kulturell – würde die Beziehungen zur Region transparenter gestalten und die Kosten enttäuschter Erwartungen auf beiden Seiten verringern. Die Kärnerarbeit muss dafür bei der Interessenabwägung unter Einbeziehung der nichtstaatlichen Akteure in Deutschland selbst geleistet werden. Damit wird die Bundesrepublik zu einem partiellen, aber kalkulierbaren Partner für die Region.

IV.2 Europäische Politik harmonisieren

Eine Vielzahl nationaler Politiken und Interessen zu harmonisieren ist sicherlich keine leichte Aufgabe, aber erstaunlicherweise in diesem Falle wohl weniger schwierig als gegenüber anderen, konfliktiveren Regionen, in denen erheblich wichtigere historische und strategische Interessen bei den Mitgliedstaaten bestehen. In jedem Falle sollte der inzwischen zwanzigjährige Alleinvertretungsanspruch Spaniens als Vertreter der EU-Politik in Lateinamerika beendet werden, da er zu einer eher blassen Präsenz der EU selbst beigetragen hat und dem Gewicht deutscher, französischer, italienischer und britischer Interessen in der Region nicht gerecht wird. Nur eine klare Aufteilung zwischen bilateraler und gemeinschaftlicher Politik kann zu einer besseren Selbstdarstellung der EU wie auch ihrer Mitgliedsstaaten in der Region beitragen. Die Position der Bundesrepublik in Lateinamerika würde durch ein Offenlegen der bestehenden Interessendivergenzen in der EU (z.B. Negativeffekt der Agrarpolitik Frankreichs auf die EU-Mercosur-Verhandlungen) ebenso gestärkt wie durch ihren Einsatz für die Akzeptanz spezifischer eher kurzfristiger regionaler Anliegen wie etwa der Verbesserung des EU-Bananenregimes und der EU-Lebensmittelmarktordnung, der Erweiterung des Schuldenerlasses im Pariser Club oder der Erleichterung des Technologietransfers. Dies würde nicht nur das eigene Profil in Lateinamerika schärfen, sondern auch die Allianzbereitschaft der Region in der globalen Zusammenarbeit mit der EU verstärken.

IV.3 Lateinamerikanische Diversität akzeptieren

Deutschland und die EU werden in Brasilien, Chile oder Mexiko als sehr unterschiedliche Partner mit durchaus divergierenden Interessenlagen betrachtet. Der Versuch der EU, Lateinamerika als Ganzes zu behandeln und trotz der handelspolitisch keineswegs identischen Abkommen gemeinsame politische Interessen zu definieren, die noch dazu auf einer schwer erreichbaren gemeinsamen Weltsicht beruhen sollten, hat die biregionale Kooperation bisher ohne Zweifel unnötig belastet. Diese Perzeption beruhte auf der Vorstellung, die Region würde in Zukunft einen ähnlichen Einigungsprozess durchlaufen wie Europa, während sie eher dabei zu sein scheint, ein ständig wachsendes Maß an Heterogenität hinsichtlich ihrer Entwicklungsmodelle und Politikformen aufzuweisen. Es kann kein Zufall sein, dass die weitreichendsten Formen der Assoziierung mit der EU ausgerechnet von zwei Einzelstaaten, nämlich Mexiko und Chile – allerdings aus sehr unterschiedlichen Gründen – erreicht worden sind, während die *Group-to-group*-Verhandlungen mit den subregionalen Integrationsmodellen sich nicht nur schwierig, sondern auch langwierig gestalten. Auf Grund ihrer internationalen Position sollte der Umgang mit Mexiko, aber erst recht auch mit Brasilien einen anderen Stellenwert in der deutschen Politik einnehmen, als dies für andere Staaten oder Subregionen zutrifft, dies

insbesondere hinsichtlich aller Fragen von *global governance*. Die Beteiligung Brasiliens und Mexikos bei den Treffen der G-8 ist bereits Ausdruck einer solchen Politik, die sich auch in der Aufnahme von Brasilien in der OECD – wo Mexiko schon seit 1994 Mitglied ist – widerspiegeln sollte. Diese Diversität gilt es freilich nicht nur hinsichtlich Größe, Wirtschaftsmacht und internationalem Ansehen zu akzeptieren, sondern auch in Bezug auf die kontrastreichen Entwicklungsmodelle und Politikstile in Lateinamerika.

IV.4 Rechtsstaatliche Demokratie wahren

Die Bundesrepublik täte gut daran, ihre Rolle bei der Wahrung der Regierbarkeit in polarisierten Gesellschaften durch Anstrengungen zur Konsolidierung der Demokratie, Reformmaßnahmen des Rechtsstaats und die Stärkung der Zivilgesellschaft auszubauen und gleichzeitig ihre Politikpräferenzen in der Region stärker zu betonen. Dafür würde sich eine konzertierte Aktion zur Staatsmodernisierung anbieten, die sowohl auf verbesserte Interventionsmöglichkeiten des Staates in die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung abstellt als auch auf die notwendige Transparenz und *accountability* staatlicher Maßnahmen. Dies ist freilich nicht ohne die Betonung der Gewaltenteilung und die kontinuierliche Stärkung von Parteien und Gewerkschaften sowie der Zivilgesellschaft als konstituierende Elemente einer demokratischen Gesellschaft möglich. Gleichzeitig gilt es, den für die Region und einige ihrer polarisierten Gesellschaften allzu typischen „Ausweg“ einer Militarisierung²² nicht hinzunehmen. Eine solche Politik erfordert angesichts der Verschiedenartigkeit nationaler Politik- und Entwicklungsstrategien und der unterschiedlichen Geschwindigkeiten, mit der sich die lateinamerikanischen Staaten modernisieren und in den Globalisierungsprozess integrieren, einen besonderen Grad an Flexibilität und Geduld und stellt damit auch hohe Ansprüche an die Arbeit der deutschen Partnerorganisationen.

IV.5 Soziale Ungleichheit verringern

Die Verbesserung der Regierbarkeit und die Stärkung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind die unabdingbaren Voraussetzungen für eine Verringerung der Ungleichheit, die in der Prioritätenliste der meisten lateinamerikanischen Staaten nur auf den untersten Rängen zu finden ist. Die Bundesrepublik sollte keine Gelegenheit auslassen, auf diesen entscheidenden Punkt der Sozialstaatlichkeit hinzuweisen, ohne den eine Verringerung von gesellschaftlichen Konflikten und Kriminalität nicht absehbar ist. Denn eine Nation beruht nicht auf Fahnen, Uniformen und Hymnen, sondern auf Erfahrungen erlebter sozialer Solidarität. Die EU-Politik, die das Konzept der „sozialen Kohäsion“ in den Mittelpunkt der biregionalen Anstrengungen stellt, zielt in die richtige Richtung, betont aber nicht klar genug, dass die Umsetzung dieses Konzepts bei den lateinamerikanischen Eliten zunächst ein radikales Umdenken erfordert und darüber hinaus eine klare Umverteilungspolitik zu Gunsten der benachteiligten Bevölkerung sowie eine zukunftsorientierte Politik hinsichtlich der Verbesserung der sozialen Mobilität (Bildungs- und Ausbildungschancen) verlangt. Für Deutschland bedeutet das konsequente Eintreten für eine solche Politik die Akzeptanz von Zielkonflikten im eigenen Interessenspektrum und die Zusammenarbeit mit neuen Eliten in einigen Staaten der Region.

IV.6 Regionale Integration fördern

Die deutschen und europäischen Integrationserfahrungen bilden eine Kompetenz für die deutsche Politik, die in der Region weiter nachgefragt wird und die der Bundesrepublik eine führende Rolle bei der Förderung subregionaler und regionaler Integrationsansätze ermöglicht. Dabei gilt es freilich, die völlig unterschiedlichen historischen Bezüge und Voraussetzungen in Lateinamerika stärker zu berücksichtigen als bisher. So ist die

22] Vgl. z.B.: International Crisis Group: Venezuela: Hugo Chavez's Revolution, Latin American Report 19 (22.2.2007), Brüssel, hier: S. 16–17.

Unterstützung von Nachbarschaftspolitiken – etwa am Beispiel der deutsch-französischen oder deutsch-polnischen Erfahrungen – vermutlich derzeit wichtiger als die Förderung von regionalen Parlamenten (Parlacen, Parlandino, Parlasur) in Lateinamerika, wo selbst die nationalen Parlamente zumeist nur eine sehr reduzierte Rolle im politischen – vor allem außenpolitischen – Entscheidungsprozess spielen. Ebenso verfügt die Bundesrepublik über eine bevorzugte Ausgangsposition in der bilateralen Zusammenarbeit hinsichtlich der Vertiefung von grenzüberschreitender Kooperation und bei der Ausweitung vertrauensbildender Maßnahmen, aber auch bei der Förderung von gemeinsamer Vergangenheitsbewältigung. Alle diese Anstrengungen werden allerdings verblassen, wenn es nicht gelingt – vor allem im Falle des Mercosur –, substantielle Zugeständnisse von EU-Seite zu erreichen, die mehr als alle anderen Maßnahmen zur Stabilisierung der Integrationsanstrengungen in der Region beitragen würden.

IV.7 Globale Verantwortung einfordern

Die von der EU immer wieder konstatierte „gemeinsame Weltsicht“ beider Regionen ist durch die notwendigerweise sehr unterschiedliche Anpassung an den Globalisierungsprozess weitgehend verloren gegangen. Das gemeinsame Bekenntnis zum Multilateralismus sollte daher von deutscher Seite im Hinblick auf die gemeinsame globale Verantwortung mit spezifischen Angeboten zur langfristigen Zusammenarbeit untermauert werden. Dazu gehört sicherlich eine Abstimmung der Initiativen und Regelungsvorhaben hinsichtlich der Auswirkungen des Klimawandels, nicht nur beim Energieverbrauch, dem Ausbau erneuerbarer Energien und dem Emissionshandel, sondern auch bei gemeinsamen Anstrengungen zur Erhaltung von Luft, Wasser und Wald bzw. der generellen Biodiversität, mit der keine Region der Welt so reichlich ausgestattet ist wie Lateinamerika. Zu der einzufordernden globalen Verantwortung gehört aber vor allem auch die politische Bereitschaft der Region, bei der Lösung zentraler eigener Konfliktsituationen konstruktiv mitzuwirken und nicht aus falsch verstandenem Souveränitätsverständnis, das so recht nicht mehr in eine globalisierte Weltordnung zu passen scheint, Konfliktlösungen ausschließlich von außen, und das heißt vor allem von den USA zu erwarten. Das bedeutet, sowohl den internen Krieg Kolumbiens beenden zu helfen als auch bei dem innen-, wirtschafts- und außenpolitisch besonders komplexen Transformationsprozess in Kuba die regionale Verantwortung zu übernehmen. Wenn es Deutschland gelingt, das Interesse der Region an seiner globalen Rolle und der damit verbundenen Kooperationsnotwendigkeiten auszubauen, wäre damit nicht nur das Problem der „gleichen Augenhöhe“ mit Europa weitgehend gelöst, sondern auch die Partnerschaft in Zukunftsfragen zum beiderseitigen Nutzen sichergestellt.

Über den Autor: Wolf Grabendorff ist Direktor des Kompetenzzentrums Regionale Sicherheitskooperation der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Sitz in Santiago de Chile.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
- Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
- Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
- Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
- Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
- Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
- Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
- Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
- Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
- Richard Mörbel & Sönke Schmidt, „Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht“, April 2007
- Erfried Adam, „Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht“, April 2007
- Wolf Grabendorff, „Lateinamerika – Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt“, April 2007

- Auslandseinsätze
- China
- Demografie und Migration
- Demokratieförderung
- Energiesicherheit
- Indien
- Postkommunistischer Raum
- Religion und Politik
- Sub-Sahara-Afrika
- Südostasien
- Terrorismus
- Transatlantisches Verhältnis
- Umwelt

