

Liegt Lateinamerika im Windschatten der Weltpolitik? Die aktuelle weltpolitische Debatte spiegelt zumindest einen »benign neglect«, eine wohlwollende Vernachlässigung wider, wie sie auch der Hegemonialmacht USA gegenüber ihrem »Hinterhof« derzeit häufig zugeschrieben wird. Im Zeichen einer »Versicherheitlichung« (»securitization«) von Außenpolitik und der Konzentration auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus schaut die globale Medienöffentlichkeit verstärkt nach Osten. Lateinamerika und die Karibik sind hingegen auf der Landkarte des Anti-Terror-Krieges vergleichsweise unbedeutend. Vermeintliche islamistische Terroristen gibt es vor allem auf dem US-amerikanischen Stützpunkt Guantánamo Bay, und Kuba ist der einzige, recht gut isolierte »Schurkenstaat« in dieser Region.

Aber ein Windschatten ist in der Regel nicht von langer Dauer und schon gar nicht mit Ruhe und Frieden zu verwechseln. Diese Ausgabe von INTERNATIONALE POLITIK UND GESELLSCHAFT richtet daher den Blick gezielt nach Westen. Der Anspruch auf eine umfassende Analyse der Perspektiven des riesigen – und äußerst heterogenen – Subkontinents wäre vermessen. Lateinamerika passt in kein Zeitschriftenformat. Ziel ist vielmehr, einigen Kernproblemen der Region auf den Grund zu gehen und Zukunftsoptionen zu prüfen.

Nie war Lateinamerika so demokratisch wie heute – betrachtet man die formalen Regeln der Regierungssysteme. *Dieter Noblens* Beitrag macht jedoch die brüchige gesellschaftliche Basis der Demokratie sichtbar. Das Vertrauen in die demokratischen Institutionen und die Unterstützung der Demokratie als Herrschaftsform sind in Lateinamerika rückläufig. Das für eine lebendige Demokratie nötige Vertrauen in den generalisierten Anderen, das Putnam'sche »Sozialkapital«, ist unterentwickelt. Hingegen ist das Vertrauen in private Beziehungsnetzwerke ausgeprägt, wodurch eine politische Kultur des Klientelismus und Nepotismus begünstigt wird. Welche Beharrungskraft diese unter dem Deckmantel von Modernisierungsdiskursen und Pseudo-Reformen aufweist,

illustriert auch *H.C.F. Mansillas* Analyse der bolivianischen Verwaltungsreformen.

Um die Hindernisse der demokratischen Konsolidierung zu überwinden, kommt – so *Dieter Nohlen* – der Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle zu. Diese muss sich allerdings von der historisch begründeten, aber heute kontraproduktiven anti-institutionellen Haltung verabschieden, weil sie die Demokratie weiter untergräbt und populistischen Tendenzen Vorschub leistet.

Die lateinamerikanische Geschichte ist seit jeher von Migration geprägt. Heute sind die Staaten Lateinamerikas und der Karibik Netto-Exporthure von Arbeitskräften, die in die reichen und alternden Gesellschaften der Industrieländer abwandern. Migration hat jedoch, wie *Keith Nurse* aufzeigt, negative Auswirkungen auf die gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung der armen Länder, die allein durch die finanziellen Rückflüsse der Diaspora-Community nicht kompensiert werden. Erforderlich ist eine regionale Strategie, insbesondere Investitionen in Bildung und Ausbildung, an denen sich auch die Einwanderungsländer beteiligen.

Migration als »Exit«-Strategie ist nicht für alle Menschen eine Option. Die wiederkehrenden Krisen und die Verschärfung sozialer Problemlagen in Lateinamerika, bei gleichzeitigem Fortbestehen von Privilegien der Eliten, haben gerade in jüngster Zeit wieder massive gesellschaftliche Proteste hervorgebracht. In Argentinien hat die breite Nutzung der »Voice«-Option letztlich zum Sturz der konservativ-neoliberalen Regierung geführt, die für den Kollaps der argentinischen Wirtschaft im Jahr 2001 verantwortlich gemacht wurde. *Julio Godio* rekonstruiert in seinem Beitrag die lange Vorgeschichte ökonomischer Fehlentwicklungen, die in die »globale Krise« führten und den in der Gesellschaft fortlebenden Mythos eines wohlhabenden, zur »ersten Welt« aufschließenden Landes jäh beendeten. Sollte der Regierung Kirchner die Wende von einer Rentenökonomie zur »working society« gelingen, hätte der eingeschlagene neue Entwicklungspfad eine Chance.

Die US-amerikanische Reaktion auf die argentinische Krise symbolisierte – so *Mario Carranza* – die Wiederkehr des »benign neglect«, der vor allem seit dem 11. September 2001 die Politik der USA gegenüber Lateinamerika prägt. Diese Beobachtung ist jedoch nur Ausgangspunkt seiner Analyse der Kräfteverschiebungen im asymmetrischen Dreieck USA-Lateinamerika-Europa. Die Politik der USA lässt, in Verbindung mit dem gewachsenen Selbstbewusstsein vieler lateinamerikanischer Staaten,

neuen Spielraum entstehen für eine Annäherung an die Europäische Union. Allerdings sind für eine Partnerschaft zwischen Europa und Lateinamerika wirtschaftliche Interessenkonflikte zu überwinden, die einem Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem südamerikanischen Wirtschaftsraum MERCOSUR bislang im Wege stehen. Zudem sind die USA keineswegs bereit, Lateinamerika aus ihrem Hinterhof zu entlassen. Die geplante gesamtamerikanische Freihandelszone (FTAA) ebenso wie die Alternative einzelner bilateraler Abkommen würde die ökonomische (Inter-)Dependenz vertiefen.

Im Anti-Drogenkampf in der Andenregion verfolgen die USA die als solche definierten nationalen Interessen weiterhin auch mit militärischen Mitteln, in Kolumbien in enger Kooperation mit der Regierung. *Gerhard Drekonja-Kornat* beschreibt die unübersichtliche Konfliktkonstellation als Reihe von »Mikro-Kriegen«, die – von einem politisch motivierten Bürgerkrieg weit entfernt – durch eine florierende Kriegsökonomie am Leben gehalten werden. Wie *Godio* endet auch *Drekonja-Kornats* Beitrag jedoch mit einem vorsichtig optimistischen Resumé: Friedensbemühungen der kriegsmüden Zivilgesellschaft und das »Wunder von Bogotá«, wo die einst verslumte Großstadt durch die Initiativen engagierter Lokalpolitiker aufblüht, weisen Wege aus Krise und Gewalt, und auf eine »zweite Chance in der Geschichte« für Kolumbien.

Je stärker die USA sich zurückziehen oder aber auf einen harten militärischen Interventionskurs gehen, desto eher wachsen – so argumentiert *Carranza* – Erwartungen an ein stärkeres Engagement Europas. Lateinamerika kann als ein Testfall für die »Zivilmacht« Europa interpretiert werden. Aber ist Europa überhaupt ausreichend gerüstet, diese Rolle zu übernehmen? *Maxime Lefebvre* überprüft die außenpolitische Handlungsfähigkeit Europas und kommt zu einem skeptischen Ergebnis. *Lefebvre* plädiert daher für gemeinsame Initiativen der großen Mitgliedstaaten, die als »handelnde Kraft« der gemeinsamen Außenpolitik die nötigen Impulse geben.

Lateinamerika – USA – Europa: *Amitai Etzioni* ordnet diese Länder bzw. Regionen einem einzigen Überzeugungs- und Wertesystem, dem »Westen«, zu. Für eine gute globale Gesellschaft, deren Grundlinien *Etzioni* aus kommunitaristischer Perspektive entwirft, bieten die westlichen Werte jedoch keine hinreichende Basis. Eine globale Gesellschaftsarchitektur muss aus einer normativen Synthese der Schlüsselwerte des »Westens« und des »Ostens« entstehen. Sie muss Respekt für individuelle Autonomie mit der Verpflichtung auf das Gemeinwohl und

soziale Ordnung vereinen. Der Weg dorthin führt – so *Etzioni* – über beiderseitiges Lernen, d.h. die »gute« Gesellschaft steht am Ende eines Dialogs der Zivilisationen.

Der Westen ist aber nicht nur gefordert, auf internationaler Ebene eine Politik des Werteeports durch Austausch und Dialog zu ersetzen, sondern auch in den eigenen Gesellschaften auf die richtige Balance zwischen Freiheit und sozialer Ordnung, zwischen Rechten und Pflichten, zwischen Individualismus und Solidarität zu achten. In diesem Sinne bestätigen die Protestbewegungen in den USA, Europa und Lateinamerika, die das liberale Modell – oder zumindest seine Auswüchse und »Kollateralschäden« – kritisieren, dass das »Ende der Geschichte« auch im Westen noch nicht erreicht und die Frage »In welcher Gesellschaft wollen wir leben?« nicht abschließend beantwortet ist. Angesichts der vielfältigen Suchbewegungen und Reformbestrebungen könnte Lateinamerika vielleicht zu einem Laboratorium werden, in dem neue Entwicklungswege und ausgewogene Gesellschaftsmodelle erprobt werden.

Is Latin America becoming the »forgotten region«? The current world-political debate, at least, reflects a »benign neglect«, an expression used by many to characterize recent US policy towards its »backyard«. In the context of the »securitization« of foreign policy and concentration on combating international terrorism the eyes of the global media are directed more intensely towards the East. Latin America and the Caribbean, by contrast, are relatively insignificant features on the map of the war against terror; with prominent exceptions, such as the US base at Guantánamo Bay, and Cuba as the only – well isolated – »rogue state« in the region.

However, this »benign neglect« is not likely to be of long duration and should not be confused with peace and stability. This issue of INTERNATIONAL POLITICS AND SOCIETY therefore directs its attention specifically towards the West. It would be presumptuous to pretend to provide a comprehensive analysis of this enormous – and extremely heterogeneous – subcontinent. Latin America cannot be squeezed into the confines of a journal. Our aim is rather to get to the bottom of a few key regional problems and to examine options for the future.

Latin America has never been as democratic as it is today – at least if one looks at the formal systems of governance. *Dieter Nohlen's* contribution, however, depicts how fragile the social basis of democracy is in the region. Trust in democratic institutions and support for democracy as a form of government are declining in Latin America. The trust in the generalized Other – Putnam's »social capital« – which is necessary for a living democracy is underdeveloped. By contrast, people put a great deal of trust in friends and relatives, a state of affairs which favors a political culture of clientism and nepotism. The persistence of such attitudes, albeit cloaked by modernization discourse and pseudo-reforms, is illustrated by *H.C.F. Mansilla's* analysis of Bolivian administrative reforms. According to *Dieter Nohlen*, if the obstacles to democratic consolidation are to be overcome, civil society must play a decisive role. The latter must, however, part company with its historically well-founded but today counterproductive anti-institutional stance since this further undermines democracy and boosts populist tendencies.

Latin American history was always characterized by migration. Today the countries of Latin America and the Caribbean are net labor exporters to the rich, ageing countries of the North. However, as *Keith Nurse* shows, migration has a number of negative effects on social and economic development. These effects cannot be compensated by the remit-

tances of the diaspora community alone, but call for a regional strategy, particularly investment in education and training, to which the countries of immigration should also contribute.

Migration as an »exit« strategy is not an option for everyone. Recurrent crises and the exacerbation of social problems in Latin America, alongside continuing elite privileges, have recently provoked massive social protests. In Argentina widespread exercise of the »voice« option led finally to the fall of the conservative-neoliberal government which was held responsible for the collapse of the Argentine economy in 2001. *Julio Godio* in his contribution reconstructs the long prehistory of harmful economic developments which led to a »global crisis« and for Argentine society abruptly ended the myth of a prosperous country entering the First World. If the Kirchner government succeeds in making the transition from a rent-seeking economy to a »working society«, however, the chosen path of »neo-developmentalism« could have a chance.

The US reaction to the Argentine crisis symbolized – according to *Mario Carranza* – the return of »benign neglect,« which has characterized US policy towards Latin America particularly since September 11, 2001. This observation, however, serves only as the point of departure of his analysis of the power shifts in the asymmetrical triangle formed by the USA, Latin America, and Europe. US policy in combination with the increased self-confidence of many Latin American states is creating the conditions for the region's rapprochement with the European Union. Certainly, for a strategic partnership between Europe and Latin America to materialize, economic conflicts of interest must be overcome which have so far stood in the way of a free trade agreement between the EU and MERCOSUR, the Southern Common Market. In addition, the USA will not be willing to release Latin America from its sphere of influence. The planned pan-American Free Trade Area (FTAA), just like the alternative of individual bilateral agreements, will intensify economic (inter)dependence.

In the war against drugs in the Andes region the USA is pursuing its perceived national interests also with military means, in Colombia in close cooperation with the government. *Gerhard Drekonja-Kornat* describes the intricate constellation of conflicts as a series of »micro-wars« which are kept going by a flourishing »war economy« and no longer resemble a politically motivated civil war. In common with *Godio*, however, *Drekonja-Kornat's* contribution ends on a cautiously optimistic note: the peace efforts of the war-weary civilian population and the »miracle of

Bogotá« – the once slum-ridden metropolis is springing to life as a result of the initiatives of committed local politicians – point to ways out of crisis and violence and towards the possibility that history will give Colombia a »second chance«.

The more the USA withdraws or pursues a tough line based on military intervention the more – as *Carranza's* analysis suggests – might expectations arise of a stronger engagement on the part of Europe. Latin America can almost be interpreted as a »test case« for Europe as a »civilian power«. However, is Europe sufficiently prepared to take up this role? *Maxime Lefebvre* examines Europe's foreign policy capability and comes to a skeptical conclusion. *Lefebvre* therefore calls for common initiatives from the big member states which, as the »active center«, must give the necessary impetus to a common foreign policy.

Latin America – USA – Europe: *Amitai Etzioni* assigns these countries and regions – »the West« – a single set of beliefs and values. For a good global society – whose outlines *Etzioni* traces from a communitarian perspective – however, Western values do not offer an adequate basis. A global societal architecture must be generated by a normative synthesis of the key values of the »West« and the »East«. It must combine respect for individual autonomy with a commitment to the common good and social order. This may be achieved by mutual learning, that is, the »good« society will be the outcome of a dialogue – rather than a clash – of civilizations.

However, the West is not only being asked to substitute, at the international level, exchange and dialogue for a policy of exporting values. Western countries are also being admonished to achieve a proper balance between freedom and social order, rights and duties, and individualism and solidarity in their own societies. In this sense the protest movements in the USA, Europe, and Latin America which criticize the liberal model – or at least its excesses and so-called »collateral damage« – confirm that the »end of history« has not been reached even in the West and the question »What kind of society do we want to live in?« has not been answered conclusively. Given the manifold tentative steps and reform efforts in Latin America the region could perhaps become a laboratory which generates new, constructive solutions and balanced answers to these challenges.