

**Das Engagement der Chinesen in Lateinamerika ist nicht neu. Seit dem Ende des Kalten Kriegs hat Beijing den Prozess der eigenen Annäherung an die Region forciert – nicht ohne Erfolg, wie etwa der Besuch des chinesischen Staatspräsidenten Hu Jintao im Herbst 2004 in der Region zeigt. Inzwischen erstrecken sich die Beziehungen, deren Motor neben politischen Motiven vor allem der unstillbare Hunger Chinas nach Rohstoffen ist, auf zahlreiche Gebiete. Dagegen kommen, getreu der Beijing-Maxime der Nicht-einmischung in die internen Angelegenheiten des Partnerlandes, Themen wie Menschenrechte, Demokratie und Korruption nicht zur Sprache. Die Kooperation der Volksrepublik mit den Ländern Lateinamerikas – zu nennen wären etwa Brasilien, Argentinien, Chile und Mexiko – hat jedoch noch einen globalen Aspekt: Das Festhalten Beijings an seiner Ein-China-Politik und sein Bestreben, möglichst viele Staaten zur Aufgabe ihrer Beziehungen zur Republik China (Taiwan) zu bewegen, spielt auch hier eine Rolle. Die Lateinamerika-Aktivitäten Chinas haben nicht nur in der Zielregion selbst Ängste ausgelöst, sie bereiten auch in anderen Teilen der Welt Sorge. In Washington befürchtet man Folgen auf politischer, sicherheitspolitischer und ökonomischer Ebene. Und China ist nicht der einzige „Neue“ in der Region. Auch Indien ist bereits präsent, eine weitere expandierende Macht, für die die lateinamerikanischen Rohstoffe ebenfalls ihre Attraktivität haben.**

Jochen Kleining

# China und Lateinamerika. Eine neue transpazifische Partnerschaft?

## ■ Executive Summary

When China's president, Hu Jintao, visited several Latin American countries in 2004, it was the temporary climax of China's rapprochement with the region which started after the end of the Cold War, causing Beijing's influence in Latin America to grow constantly. Mr Hu's visit was marked by mutual compliments but also by the conclusion of strategic partnerships and numerous trade and investment agreements.

In fact, relations between China and Latin America have intensified, their main focus being on business. Relations are based on trade and cooperation agreements in science and technology, direct investments, and national joint ventures designed to make commercial exchanges more enduring. To bring together opinion leaders and players of both sides, Beijing has by now institutionalized the meetings. One characteristic of China's strategy is to integrate the country into international regimes, a step launched by Beijing to nip any fear of Chinese dominance in the bud.

With its insatiable hunger for raw materials, China is always anxious to secure its supplies. And Latin America with its rich natural resources gives the answer to that question. In this context, Beijing pays no attention to issues such as human rights, democracy, and corruption. However, the number of critical voices is growing: With its „south-south cooperation“

rhetoric, so they say, China disguises the fact that it basically regards Latin America merely as a supplier of raw materials and a sales market for its own products. Moreover, the question arises whether the USA would see China's engagement in Latin America as a threat. While it is true that China has not yet become a crucial player in the region, it is also true that trade is increasing markedly.

Among the squad of Latin American partners – which China separates into strategic, cooperative, and friendly-cooperative – Brazil is accorded special importance. With 42 percent of the entire Sino-Latin American trade, Brazil is Beijing's third biggest trade partner worldwide. And these bilateral relations also carry a special geostrategic importance. Thus, both countries frequently stood out as representatives of the G20 in the WTO Trade Round. Nevertheless, Brazil also perceives China as a threat, and it was only recently that Brasilia felt impelled to take anti-dumping measures against Chinese imports.

Argentina also plays an important role as it covers almost one third of China's soybean demand. At the moment, Buenos Aires describes the trade balance with China as positive, but Argentina's processing sector is feeling increasingly threatened, a circumstance which limits any further diversification of trade. Instead, the two countries have increasingly been cooperating in the fields of aviation, health, agriculture, science, and technology since 2004.

Sino-Chilean relations have a long tradition. At the end of 2005, Santiago and Beijing agreed on establishing a free trade area, and by now, 92 percent of Chilean and 50 percent of Chinese goods are free of import duties. As there is no great danger of a market which has so far been protected being flooded by Chinese goods, trade is developing positively for both sides. One reason why the exchange of goods between the two countries runs so smoothly lies in the fact that both countries are members of the APEC.

Since its economic structure is not primarily based on the export of raw materials and agricultural products, which fosters competition between the two countries, Mexico plays a special role in Sino-Latin American relations. However, with an import/export ratio of 31 to 1, the trade balance shows a huge deficit

for Mexico. Especially in the traditional textile and electronics sectors, Chinese products are increasingly driving Mexican goods out of the market. In response, Mexico now intends to invest in higher technologies and to intensify cooperation on expanding its oil extraction. Even though there is an imbalance between the two countries in foreign trade, their political relations are undimmed: When China's prime minister, Wen Jiabao, assumed office, Mexico was the first country he officially visited, giving it a diplomatic boost.

As China endeavours to diversify its own sources of energy and to end its dependence on oil from the Middle East, Venezuela is of particular importance to Beijing. To Venezuela, led by left-wing populist and US enemy Hugo Chávez, the Asian country's hunger for energy is a welcome opportunity to reduce its own dependence on the USA. Ever since Jiang Zemin visited Caracas in 2001, Sino-Venezuelan diplomacy has been expanding, and Caracas now endeavours to double its oil production, especially with regard to China. However, these two countries are linked not only by oil: The Chávez government has also bought a Chinese satellite and intends to modernize its air force with the aid of Beijing in the near future.

The magazine *Foreign Affairs* recently published an article which said that because of China's economic and foreign-policy activities, the USA might be threatened by the loss of Latin America. Many things indicate that China's engagement is guided mostly by economic interests. Seen from the American point of view, there are at least three different threat levels: On the political plane, it may be said that Hugo Chávez, Evo Morales, and Daniel Ortega – three persons who not only enjoy the friendship of Fidel Castro but are also highly esteemed by Beijing – number among the declared enemies of the USA in Latin America. On the security-policy plane, Washington is concerned about China's presence in the Canal Zone, especially as two thirds of all ships that pass the Panama canal go to or come from the USA and a Chinese port operator is currently busy in Panama City. On the economic plane, finally, Washington had to notice that numerous Latin American states are actively addressing themselves to trading with China so as to free themselves from their dependence on the USA.

However, China's engagement in Latin America is linked to yet another aspect with a global political dimension. Beijing's conflict with Taiwan and its One China policy are opposed especially by countries in the Central American and Caribbean region. Half of the states which have recognized the Republic of China (Taiwan) are situated in this region; together, they wield considerable influence in the United Nations. Beijing endeavours to consolidate its own position especially in these countries, and its endeavours show the first signs of success: According to estimates, we may expect all countries in the region to terminate their relations with Taiwan within the next ten years.

China's growing engagement in Latin America has raised fears not only in the region itself but also in other parts of the world. And concerns about an increasing economic and, consequently, political dominance of Beijing are certainly justified. Yet the countries of Latin America have also benefited from China. Argentina's economy would hardly have been able to recover in 2001 had it not been for China's direct investments.

However, China's success in Latin America should alert the countries in the region and prompt them to strengthen their own positions. What they need to do now is to implement reforms, especially in the area of infrastructure, and to step up investments in facilities for processing their own raw materials. Finally, one thing should not be overlooked: For a long time now, China has not been the only player in the region whose power is on the rise and whose energy demand needs to be met. India also needs energy and raw materials, nor did India begin its activities in Latin America only yesterday.

## ■ **Die Entwicklung der sino-lateinamerikanischen Beziehungen**

Im Herbst 2004 führte eine diplomatische Offensive den chinesischen Staatspräsidenten Hu Jintao nach Lateinamerika. Bei seinen Besuchen in Brasilien, Argentinien, Chile und Kuba wurde er mit höchsten Ehren empfangen. Man überbot sich gegenseitig mit Komplimenten, vereinbarte strategische Partnerschaften und unterzeichnete eine beeindruckende Zahl von Investitions- und Handelsabkommen. Euphorie lag in der Luft. Einen derart herzlichen und

intensiven Austausch zwischen China und Lateinamerika hatte es bislang noch nie gegeben.

Tatsächlich beschränkten sich die Kontakte lange Zeit auf ein Minimum. Die chinesische Regierung hielt sich nach der wirtschaftlichen Öffnung des Landes Ende der siebziger Jahre mit einem Engagement in der Region zunächst zurück – wohl auch, um die noch jungen Kontakte zu den USA nicht zu gefährden.<sup>1)</sup> Doch nach dem Ende des Kalten Krieges, vor allem seit den späten neunziger Jahren, wuchs der Einfluss Chinas in Lateinamerika stetig. 2001 reiste mit Jiang Zemin erstmals ein chinesischer Präsident in die Region. Dem Besuch folgten etliche informelle Treffen von Politikern und Geschäftsleuten beider Seiten. Mit der Reise von Hu Jintao 2004 erreichten die Beziehungen ihren vorläufigen Höhepunkt.

Unter „Beziehungen“ sind hier vor allem Wirtschaftsbeziehungen zu verstehen. Diese bestimmen die Intensität und den Charakter des politischen Verhältnisses. Durch Abschluss diverser Handelsabkommen, Kooperationen in Wissenschaft und Technologie, Direktinvestitionen und Joint Ventures mit Staatsunternehmen sollen dabei die bilateralen Beziehungen gefestigt und der kommerzielle Austausch auf eine langfristig stabile Basis gestellt werden. Teil dieser Strategie ist zwar zunehmend auch eine Förderung von Sprache und Kultur durch die Eröffnung von Konfuzius-Instituten und Sprachenschulen, doch spielen kulturelle Beziehungen eher eine untergeordnete Rolle. Die formale Diplomatie wird gestützt von einer breiten Basis informeller Kontakte. Beijing hat inzwischen ein Netzwerk von Treffen installiert, die Meinungsführer und Akteure beider Seiten zusammenbringen sollen. Ein Beispiel hierfür ist das China-Caribbean Economic and Trade Cooperation Forum, dessen Tagungen 2005 von ca. 1000 Offiziellen beider Seiten besucht wurden. Ein anderes Beispiel sind bilaterale Freundschaftsgesellschaften. Ein weiteres Charakteristikum ist auch noch die von Peking forcierte Einbindung in internationale Regime. So hat die Volksrepublik einen Beobachterstatus in der Organization of the American States (OAS) und engagiert sich zunehmend auch als Geberland in der Inter-American Development Bank. Mit diesem Multilateralismus beugt Peking Sorgen vor einer chinesischen Dominanz vor.<sup>2)</sup>

Grundlage für die guten Wirtschaftsbeziehungen sind die komplementären Handelsstrukturen. China, mit seinem unstillbaren Hunger nach Rohstoffen, ist ständig darauf bedacht, seinen Nachschub sicherzustellen. Lateinamerika mit seinen immensen natürlichen Ressourcen und einer starken Spezialisierung auf Rohstoffexporte kann genau diese Nachfrage bedienen. Aus der Perspektive des Subkontinents wird China dabei aber auch als Chance gesehen, sich aus der ökonomischen Abhängigkeit von Europa und vor allem den USA zu lösen. Im Unterschied zu diesen werden Themen wie Menschenrechte, Demokratie, Korruption oder Drogenhandel von chinesischer Seite nicht thematisiert. Es gilt das Prinzip der Nicht-einmischung. Gleichzeitig präsentiert Peking sein System als Modell einer staatlich gelenkten wirtschaftlichen Entwicklung. Dies fällt in einigen lateinamerikanischen Ländern, wo der „Washington Consensus“ in Form der neoliberalen Reformen in den neunziger Jahren weitgehend gescheitert ist, auf fruchtbaren Boden.

Inzwischen mehren sich aber auch die kritischen Stimmen. So wird z. B. darauf hingewiesen, dass China mit seiner Rhetorik der Süd-Süd-Kooperation verschleiere, dass es in Lateinamerika in Wirklichkeit nur einen Rohstofflieferanten sowie Absatzmärkte für die eigenen Produkte sehe und damit quasi-koloniale Handelstrukturen schaffe. China kauft nämlich fast ausschließlich Rohstoffe und Agrarprodukte und exportiert sie dann als weiter verarbeitete Güter zurück nach Lateinamerika. Wo es in der Region eine eigene verarbeitende Industrie gibt, gerät diese zunehmend unter den Druck durch die chinesische Konkurrenz, der man hinsichtlich der Lohnstückkosten nicht gewachsen ist.<sup>3)</sup>

Geopolitisch stellt sich darüber hinaus die Frage, inwieweit sich das Engagement Chinas in einer Region, die traditionell als Interessen- und Einflussosphäre Washingtons gilt, von den USA als Bedrohung aufgefasst wird und inwiefern es das Verhältnis dieser beiden Mächte belastet. Noch ist China kein entscheidender Player in der Region (2005 kamen nur ein Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen in Lateinamerika aus China, lediglich fünf Prozent des lateinamerikanischen Handels wurde mit der Volksrepublik abgewickelt). Doch der Handelsaustausch

3) Mauricio Mesquita Moireira,  
„Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?“, in: *World Development* 35 (2007), S. 355 ff.

4) Loro Horta, „China on the march in Latin America“, in: *Asia Times* (28.6. 2007).

nimmt rasant zu: Innerhalb von nur fünf Jahren verfünfachte er sich von zehn Milliarden US-Dollar 2001 auf 50 Milliarden US-Dollar 2005.<sup>4)</sup> In den nächsten Jahren ist zusätzlich mit verstärkten Direktinvestitionen zu rechnen. Wächst der Einfluss Pekings weiter, könnte sich Washington herausfordert fühlen.

### ■ Bilaterale Beziehungen

Zur Klassifizierung von internationalen Partnerschaften verwendet China drei Kategorien: strategische Partner, kooperative Partner und freundlich-kooperative Beziehungen. In Lateinamerika sind vier Länder der ersten Kategorie zugeordnet: Brasilien, Argentinien, Mexiko und Venezuela. Diese bilateralen Beziehungen sowie diejenigen mit Chile, die in die mittlere Kategorie fallen, sollen im Folgenden näher analysiert werden. Brasilien ist dabei mit Abstand der wichtigste Partner, ihm folgen Argentinien und Chile. Einen Sonderfall stellt Mexiko dar. Als einziges Land in der Region hat es einen ausgeprägten verarbeitenden Sektor, der durch chinesische Importe gefährdet ist. Venezuela wiederum ist wegen seiner enormen Erdölvorkommen und vor allem der erratischen, antiamerikanischen Politik des populistischen Präsidenten Chávez als geostrategischer Faktor von Bedeutung. In diesem Kontext soll deshalb das Ausmaß der Bedrohung des Verhältnisses mit den USA beleuchtet werden. Die kleineren Staaten Zentralamerikas und der Karibik sind schließlich Schauplatz einer ganz anderen Auseinandersetzung. Sie sind eine der letzten Bastionen Taiwans im diplomatischen Kampf um die offizielle Anerkennung.

### ■ Brasilien

Brasilien ist mit Abstand der wichtigste chinesische Partner, mit 42 Prozent des gesamten sino-lateinamerikanischen Handels (2003) und drittgrößter Handelspartner Chinas weltweit. (Brasilien verdrängte Deutschland 2005 von dieser Position.) Exportiert werden in erster Linie Rohstoffe, vor allem Sojabohnen und Eisenerze. In den letzten Jahren konnte Brasilien seinen Handelsüberschuss gegenüber China sukzessive ausbauen. Seine Rohstoffvorräte sind enorm: Brasilien ist heute der größte Eisenerzproduzent der Welt und besitzt die drittgrößten Reserven an Uran, Bauxit und Mangan. Dies macht das bevöl-

kerungsreichste Land Lateinamerikas nicht nur zu einem interessanten Wirtschaftspartner für China, sondern verleiht ihm auch geostrategisches Gewicht. Die chinesisch-brasilianischen Beziehungen sind deshalb die einzigen, die signifikant über bloße Außenwirtschaftsbeziehungen hinausgehen. Brasilien war das erste Land weltweit, mit dem China 1993 eine strategische Partnerschaft eingegangen ist. Ein gemeinsames Satellitenprojekt zur Exploration natürlicher Ressourcen gilt dabei als Vorzeigeprojekt der Zusammenarbeit. Weitere Kooperationen wurden in den letzten Jahren im Bereich der Biotechnologie und der Atomenergie vereinbart. Intensiv haben Brasilien und China auch in den WTO-Handelsrunden als Wortführer der so genannten G20-Runde von Schwellenländern zusammen gearbeitet.

Inzwischen wird China aber auch als Gefahr für die einheimische Industrie Brasiliens gesehen.<sup>5)</sup> Chinesische Exporte setzen diese immer stärker unter Druck. Die brasilianische Regierung sah sich in jüngster Zeit wiederholt genötigt, mit Anti-Dumping-Maßnahmen gegen chinesische Importe vorzugehen. Doch diese Barrieren werden durch illegale Importe immer mehr unterlaufen. Schätzungen gehen des Weiteren davon aus, dass zwei Drittel aller Fälschungen in Brasilien chinesischen Ursprungs sind. Zwar stellt die chinesische Konkurrenz in den momentanen Größenordnungen noch keine ernsthafte Gefahr für die brasilianische Industrie dar, doch die Anfangseuphorie ist einer deutlichen Ernüchterung gewichen.<sup>6)</sup> Im ersten Quartal 2007 wurde zum ersten Mal kein Handelsbilanzüberschuss mehr erzielt. Gleichwohl wächst der Handel weiterhin mit einem hohen Tempo. Auch die Direktinvestitionen dürften weiter ansteigen: So will China in den nächsten drei Jahren zehn Milliarden US-Dollar in Brasilien investieren, dabei u.a. das brasilianische Eisenbahnnetz mit fünf Milliarden US-Dollar modernisieren.<sup>7)</sup>

## ■ Argentinien

Die argentinisch-chinesischen Beziehungen sind ein Spiegelbild der sino-lateinamerikanischen – erstens aufgrund der Konzentration auf den Bereich der Wirtschaft, zweitens wegen der Handelsstruktur: Rohstoffe bzw. Agrarprodukte gegen verarbeitete Güter. Wichtigstes argentinisches Exportprodukt ist

5) Matt Mofett, „Brazil Regrets its China Affair. Asian imports overwhelm dreams of a lucrative partnership“, in: *The Wall Street Journal* (12.10. 2005); Alexei Abrironuevo, „To Fortify China, Soybean Harvest grows in Brazil“, in: *The New York Times* (6.4. 2007).

6) „Brazil and China Falling out of love. Brazil's affair with China is going off the boil“, in: *Economist* (4.8.2005).

7) Lehmann 2006, S. 5.

- 8) Gonzalo S. Paz, „The Chinese ‚Offensive‘ in Latin America and the U.S. Reaction“, in: *Asian Perspective* 4/2006, S. 95–112, hier: S. 99.
- 9) „China, Argentina sign 5 cooperation documents“, in: *China Daily* (17.11.2004).

dabei Soja, mit dem China fast ein Drittel seines Gesamtbedarfs deckt. Diese Sojaexporte, vor allem aber der hohe Sojapreis haben in einem erheblichen Maß zur Erholung der argentinischen Wirtschaft nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2001 beigetragen.<sup>8)</sup> Wegen des hohen Anteils von Soja an den Exporten ist die argentinische Handelsbilanz mit China bislang ausgesprochen positiv. Hingegen sieht sich der verarbeitende Sektor des Landes, der im Vergleich zu Brasilien schwächer ausgeprägt ist, zunehmend bedroht. Von daher sind die Möglichkeiten für eine stärkere Diversifizierung des Handels begrenzt. Argentinien wird deshalb auch in Zukunft in starkem Maße auf die Rolle eines Rohstofflieferanten und Abnehmers von verarbeiteten Produkten beschränkt bleiben. Wie Brasilien hat auch Argentinien zuletzt vermehrt zu Anti-Dumping-Maßnahmen gegriffen. 2004 kamen 40 Prozent der Direktinvestitionen aus China. Diese flossen vor allem in den Ausbau der Infrastruktur und in den Rohstoffsektor. Erstmals gehen die Beziehungen aber auch über das rein Ökonomische hinaus: So vereinbarten beide Länder 2004 Kooperationen auf den Gebieten der Luftfahrt, der Gesundheit, der Landwirtschaft sowie der Wissenschaft und Technik, hier unter Einschluss der Nuklearenenergie.<sup>9)</sup>

## ■ Chile

Die Beziehungen zwischen China und Chile haben eine vergleichsweise lange Tradition. Chile war nach Kuba das zweite lateinamerikanische Land, das schon 1970 offizielle Beziehungen zur Volksrepublik aufgenommen hat. Strategische Bedeutung für China erlangte Chile zuvorderst als weltgrößter Kupferproduzent. Im November 2005 einigten sich beide Länder auf die Schaffung einer Freihandelszone, die erste ihrer Art mit einem lateinamerikanischen Land. Für China ist dieses Abkommen bereits das zweite nach dem Zustandekommen eines ähnlichen Agreements mit den ASEAN-Staaten. In der Folge wurden die Importzölle für 92 Prozent der chilenischen Waren und 50 Prozent der chinesischen abgeschafft. Von den anderen lateinamerikanischen Ländern wird der Verlauf dieses Freihandelsexperiments, das nur bedingt auf andere Länder der Region zu übertragen ist, mit Spannung beobachtet. Chile gilt inzwischen als eines der marktliberalsten Länder der Welt. Die Ge-

fahr, dass ein bislang geschützter Markt mit chinesischen Produkten überschwemmt würde, besteht hier nicht in dem Ausmaß wie in anderen lateinamerikanischen Staaten. Dementsprechend entwickelte sich der Handel für beide Seiten sehr positiv. In den ersten fünf Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens im Oktober 2006 wuchs er um stattliche 65 Prozent. Im April 2007 begannen Verhandlungen, das Freihandelsabkommen demnächst auf den Bereich der Dienstleistungen auszuweiten.<sup>10)</sup> Wesentlich für einen reibungslosen Ablauf des Gütertausches ist die Mitgliedschaft beider Länder in der Asia Pacific Economic Cooperation (APEC). Auf politischer Ebene ist es gleichwohl unwahrscheinlich, dass China und Chile in nächster Zukunft ihre Beziehungen substantiell erweitern werden. So gibt es bislang nur wenige Bereiche, in denen die politischen Interessen beider Seiten in eine politische Kooperation einmünden könnten. Aus diesem Grund wurde eine strategische Partnerschaft bislang auch noch nicht erwogen. Es dominiert weiterhin das Prinzip der Nichteinmischung. Gleichwohl ist China nach den USA inzwischen der zweitwichtigste Handelspartner Chiles. Umgekehrt spielt der Pazifikstaat wirtschaftlich für China keine große Rolle. Trotzdem ist Chile möglicherweise wegen seiner stabilen Institutionen ein interessanter Partner, mit dem neue Modelle wie die oben genannte Freihandelszone im kleinen Rahmen getestet werden können.<sup>11)</sup>

## ■ Mexiko

Mexiko nimmt im Bereich der sino-lateinamerikanischen Beziehungen eine Sonderstellung ein, da die Wirtschaftsstruktur des Landes nicht primär auf dem Export von Rohstoffen und Agrargütern basiert. Kernstück der mexikanischen Wirtschaft ist vielmehr der verarbeitende Sektor und der Export von Industriegütern wie Textilien, Bekleidung und Elektronik. Mehr als in anderen Ländern Lateinamerikas ist deshalb das chinesisch-mexikanische Verhältnis von latenter Konkurrenz geprägt.<sup>12)</sup> Allerdings weist Mexiko gegenüber China, das inzwischen sein zweitwichtigster Handelspartner ist, ein enormes Defizit auf: Die Relation Importe/Exporte beträgt 31 zu 1. Schätzungen gehen davon aus, dass die tatsächlichen Importe sogar noch höher liegen, da es eine erhebli-

- 10) Pressemitteilung, Organization of American State's Foreign Trade Information System(23.4.2007), [http://www.sice.oas.org/TPD/CHL\\_CHN/Negotiations/round2\\_services\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_CHN/Negotiations/round2_services_e.pdf).
- 11) Ausführliche Informationen zum sino-chilenischen Verhältnis in: Juan Diego Montalva / Patricio Navia, „Chile and China: Building Relations beyond Trade?“, in: China – Working Paper, Latin America Task Force, Center for Hemispheric Policy, University of Miami, 3–6/2006.
- 12) Jorge Blázquez-Lidoy, Javier Rodríguez, Javier Santiso, „Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin American emerging Markets“, OECD Development Centre, Working Paper No. 252, 6/2006, S. 20.

- 13) Interview mit Enrique Dussel Peters in: ILA 9/2006, S. 11–13.
- 14) „China, Mexico vow to boost cooperation, in people's daily online (19.6.2007)“, [http://english.people.com.cn/200706/08/eng20070608\\_382131.html](http://english.people.com.cn/200706/08/eng20070608_382131.html).

che Menge illegaler Einfuhren aus China gibt. Gerade in den traditionellen Industriebranchen wie Textilien oder Elektronik verdrängen die chinesischen Produkte die mexikanischen Erzeugnisse zunehmend vom Markt. Verschont blieb bislang lediglich die Automobilindustrie, aber auch hier muss in naher Zukunft eine verstärkte chinesische Konkurrenz erwartet werden werden. In der Teilstoffindustrie wurden zwischen 2000 und 2004 20 Prozent der Arbeitsplätze abgebaut,<sup>13)</sup> woraufhin die mexikanische Regierung einen Kurswechsel einleitete und die einheimischen Unternehmen zu Anpassungen ihrer Unternehmensstrategie drängte. Da Mexiko im Niedrigtechnologiebereich nicht mit China konkurrieren kann, soll nun verstärkt in höhere Technologien investiert werden. Ob dieser Kurswechsel gelingt, bleibt abzuwarten. Hoffnungen hegt die mexikanische Regierung darüber hinaus in Hinblick auf eine Zusammenarbeit beim Ausbau der Erdölförderung. Bislang exportiert Mexiko noch kein Öl nach China, allerdings wurden bereits Bohrrechte an chinesische Unternehmen vergeben. Ein verstärkter Erdölexport könnte Mexiko helfen, seine negative Handelsbilanz in Zukunft ausgeglichener zu gestalten.

Trotz des momentanen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts hat sich das politische Verhältnis zwischen den beiden Staaten gut entwickelt. China scheint durch eine Erweiterung und Vertiefung der Beziehungen etwaigen Sorgen auf mexikanischer Seite entgegen wirken zu wollen. Nach seinem Amtsantritt wählte Ministerpräsident Wen Jiabao 2004 Mexiko als erstes Land für einen Staatsbesuch aus, was eine diplomatische Aufwertung bedeutete. Bei diesem Besuch wurde auch eine strategische Partnerschaft vereinbart, die intensive Kooperationen in den Bereichen Kultur, Bildung, Wissenschaft und Technik, aber auch bei der Terrorismusbekämpfung vorsieht. Am Rande des G8-Gipfels in Heiligendamm im Juni 2007 kam es zu einem Treffen zwischen Staatspräsident Hu Jintao und seinem mexikanischen Kollegen Felipe Calderón, bei dem beide Seiten noch einmal die guten Beziehungen betonten und eine Vertiefung der strategischen Partnerschaft in Aussicht stellten.<sup>14)</sup> Sollte die mexikanische Wirtschaft allerdings weiterhin unter der chinesischen Konkurrenz leiden, dürfte sich der Druck auf die Regierung im Mexiko-Stadt er-

höhen, Handelshemmnisse zu implementieren, wodurch die freundschaftlichen Beziehungen getrübt werden könnten.

## ■ Venezuela

Eines der strategischen Ziele der chinesischen Regierung ist es seit Jahren, die Energieimporte zu diversifizieren, um auf diese Weise die Abhängigkeit vom Öl aus dem Nahen Osten zu verringern. Von dort importiert China nach wie vor den größten Teil seines Bedarfs. Nachdem sich in den letzten Jahren herausgestellt hat, dass die vermuteten Öl- und Gasreserven in Zentralasien und dem Kaspischen Meer deutlich geringer sind als zunächst angenommen, hat China seine Aufmerksamkeit auf zwei andere Regionen gerichtet, nämlich auf Afrika und Lateinamerika.<sup>15)</sup> Momentan investiert China verstärkt in die Erdölförderung in Venezuela, Kolumbien und Mexiko, ist aber auch in kleineren Ländern des Subkontinents wie Ecuador und Peru aktiv. Angesichts der großen Gasvorkommen in Bolivien ist davon auszugehen, dass auch dieses Land bald zu den Versorgern Chinas gehören wird. Mit Kolumbien verhandelt China über den Bau einer Pipeline zum Pazifik. Dieses Projekt zielt vor allem darauf ab, venezolanisches Öl schneller zu Verladehäfen an der pazifischen Küste zu transportieren.

Venezuela steht dabei im Zentrum der chinesischen Energiepolitik in Lateinamerika.<sup>16)</sup> Das Land ist heute der sechstgrößte Erdölproduzent der Welt und mit Abstand der größte auf dem amerikanischen Kontinent. Für die USA nimmt Venezuela als Erdöllieferant eine vergleichbare Rolle wie Saudi-Arabien ein. Umgekehrt ist der Karibikstaat jedoch stark von den Investitionen amerikanischer Erdölfirmen abhängig. Der Energiehunger Chinas ist deshalb eine willkommene Gelegenheit, die Abhängigkeit von den USA zu verringern. Dies gilt umso mehr, als Venezuelas Präsident Hugo Chávez sich in jüngster Zeit als Wurführer eines weltweiten Antiamerikanismus zu profilieren versucht.

Seit dem Besuch von Jiang Zemin in Caracas im Jahr 2001 hat sich eine intensive Diplomatie zwischen den beiden Staaten entwickelt. Wohl aus Rücksicht auf die wachsenden Sorgen der US-Administration verzichtete Hu Jintao bei seiner Lateinamerikareise

15) Lafargue 2006, S. 80.

16) Zu den Beziehungen Venezuela-China vgl. Daniel P. Erikson, „A Dragon in the Andes? China, Venezuela, and U.S. Energy Security“, in: *Military Review* 7–8/2006, S. 83–89.

2004 auf einen Besuch Venezuelas. Doch noch im gleichen Jahr wurden bei einem Gegenbesuch von Chávez in Peking mehrere Abkommen unterzeichnet, in denen China zusichert, 350 Millionen US-Dollar in die Exploration von Erdöllagerstätten zu investieren sowie 60 Millionen in Eisenbahnen, Raffinerien und sonstige Infrastruktur. Chávez plant, die Erdölproduktion seines Landes bis 2012 zu verdoppeln – vor allem mit Blick auf China. Chinesische Ölfirmen haben inzwischen Lizenzen für die Ausbeutung mehrerer Ölfelder erworben. Momentan macht das venezolanische Öl allerdings nur 1,5 Prozent der chinesischen Importe aus, doch dieser Anteil wird mit Sicherheit weiter steigen. Zum Hauptversorger Chinas dürfte Caracas allerdings nicht werden. Hier stellt einmal die Enge des Panamakanals ein Hindernis dar, weil sie großen Tankern nicht erlaubt, den direkten Weg von Venezuela nach China zu nehmen. Die geplante Pipeline durch Kolumbien sowie eine von China forcierte Verbreiterung des Panamakanals könnten hier Abhilfe schaffen. Ein weiteres Problem steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Raffination des venezolanischen Erdöls. Wegen seines hohen Schwefelgehalts kann es derzeit nur in wenigen chinesischen Raffinerien weiter verarbeitet werden.

Aber auch jenseits des Öls haben beide Länder ihre Zusammenarbeit inzwischen intensiviert: So hat Venezuela kürzlich einen chinesischen Kommunikationssatelliten erworben, der 2008 unter dem Namen „Simon Bolívar“ ins Weltall starten soll. Des Weiteren hat Caracas in größerem Umfang chinesische Radar-ausrüstung gekauft. Darüber hinaus ist es an einer Kooperation mit Peking interessiert, um seine Luftwaffe zu modernisieren.<sup>17)</sup> Insgesamt bleibt die chinesische Regierung in ihrer politischen Zusammenarbeit allerdings deutlich hinter den Erwartungen von Chávez zurück. Die Beziehungen zu den USA sind für China politisch wie ökonomisch so wichtig, dass es diese durch eine Allianz mit Venezuela nicht gefährden möchte – zumal Washington das verstärkte Engagement Chinas in Lateinamerika zunehmend mit Sorge betrachtet.

### ■ Eine Bedrohung für die USA?

Ein in der Zeitschrift *Foreign Affairs* veröffentlichter Artikel stellte kürzlich die Frage, ob die USA La-

17) Ben Schiller, „The Axis of Oil. China and Venezuela“, in: *Global Envision*, 28. 3. 2006, <http://www.globalenvision.org/library/3/1020/>.

teinamerika durch die wirtschaftliche und außenpolitische Offensive Chinas langfristig verlieren würden.<sup>18)</sup> Ob Pekings Handeln in Lateinamerika in erster Linie von politischen oder geostrategischen Interessen bestimmt ist, ist nicht mit letzter Sicherheit zu beantworten. Vieles deutet darauf hin, dass ökonomische Argumente Chinas Engagement dominieren. Die intensiven wirtschaftlichen Aktivitäten haben allerdings gleichwohl politische Konsequenzen. Aus der Perspektive der USA kommen dabei zwei Entwicklungen zusammen: Erstens das verstärkte Engagement Chinas im eigenen „Hinterhof“ und zweitens die Tatsache, dass in Lateinamerika zunehmend antiamerikanische, neosozialistische oder populistische Regime an die Macht kommen. Vor diesem Hintergrund lassen sich in Bezug auf das chinesische Lateinamerika-Engagement drei Bedrohungsebenen unterscheiden.

### *Die politische Ebene*

Zu den erklärten US-Gegnern wie Chávez, Evo Morales oder Daniel Ortega pflegt die Volksrepublik China gute Kontakte. Zwar hütet sich Peking davor, zu enge Allianzen einzugehen, aber schon die bestehenden ökonomischen Beziehungen machen diese Länder deutlich unabhängiger in ihrer antiamerikanischen Politik und Rhetorik.

Dies gilt in besonderem Maße für Kuba. Zwar sind die ökonomischen Beziehungen für Peking von marginaler Bedeutung, doch die andauernde materielle Unterstützung und die wiederholt deklarierte Freundschaft zwischen den sozialistischen Brudera Staaten stärkt das Regime von Fidel Castro erheblich.<sup>19)</sup>

### *Die sicherheitspolitische Ebene*

Vor allem Chinas Engagement in der Kanalzone hat wiederholt Sorgen hervorgerufen. Zwei Drittel aller Schiffe, die den Kanal passieren, kommen aus oder fahren in Richtung USA. Derzeit ist ein chinesischer Hafenbetreiber aus Hongkong in Panama sehr aktiv. Es gibt Beobachter, die behaupten, dass die chinesische Präsenz vor Ort die internationale Kriminalität, aber auch den Schmuggel und die illegale Einwanderung in die USA fördere.<sup>20)</sup> Andererseits ist die Volksrepublik China mit der Entsendung von 125 Polizei-

18) Peter Hakim, „Is Washington losing Latin America?“, in: *Foreign Affairs* 1-2/2006, <http://www.foreignaffairs.org/20060101faessay85105/peter-hakim/is-washington-losing-latin-america.html>.

19) „China to consolidate ties with Cuba: Hu“, in: *People's Daily Online* (27.9.2004), [http://english.people.com.cn/200409/25/eng20040925\\_158317.html](http://english.people.com.cn/200409/25/eng20040925_158317.html).

20) Lafargue 2006, S. 82 f.

- 21) Loro Horta, „China on the march in Latin America“, in: *Asia Times* (28.06.07).
- 22) Ebd., S. 84.
- 23) Gonzalo S. Paz, „Rising China's 'Offensive' in Latin America and the U.S. Reaction“, in: *Asian Perspective* 30 (2006), S. 95–112, hier: S. 109.
- 24) Paz 2006, S. 101.

kräften im Rahmen von UN-Peacekeeping-Missions erstmals sicherheitspolitisch in der Region aktiv. Direkte militärische Kooperationen mit lateinamerikanischen Staaten gibt es dagegen nur in geringem Umfang. Mit einzelnen Staaten der Region wurden Austauschprogramme für Militärs sowie Schenkungen von älterem militärischem Gerät vereinbart, so beispielsweise mit Bolivien und Kolumbien.<sup>21)</sup>

### *Die ökonomische Ebene*

Viele lateinamerikanische Staaten fördern aktiv den Handel mit China, um auf diese Weise die Abhängigkeit von den USA zu verringern. Der wachsende sino-lateinamerikanische Handel geht damit primär zu Lasten der Vereinigten Staaten. Gleichzeitig gibt es Befürchtungen, dass die zunehmende Präsenz von Auslandschinesen insbesondere in den Grenzregionen zu mehr organisierter Kriminalität führen könnte: Chinesische Triaden könnten sich beispielsweise veranlasst sehen, mit lateinamerikanischen Drogenkartellen zu kooperieren.<sup>22)</sup>

Das Engagement Chinas in Lateinamerika sollte deshalb auch weiterhin sehr genau beobachtet werden, da es ein gewisses Konfliktpotenzial in sich birgt.<sup>23)</sup> Dies betrifft vor allem die sino-venezolanischen Beziehungen und die darin eingeschlossene Konkurrenz um das venezolanische Erdöl. Chávez versucht ganz offensichtlich, beide Länder – China und die USA – gegeneinander auszuspielen. Bislang ist die chinesische Regierung darauf jedoch nicht eingegangen. Die chinesische Präsenz in Lateinamerika muss nicht zwangsläufig als Bedrohung gesehen werden. Chinas wachsendes Engagement in der Region kann sich unter Umständen auch stabilisierend auswirken – z. B. durch eine zunehmende Vermittlung in Konfliktfällen oder durch die Teilnahme an Friedensmissionen wie zuletzt im Falle Haitis. Je intensiver sich Peking wirtschaftlich in der Region engagiert, desto größer dürfte auch das Interesse an einer dauerhaften Stabilisierung des Subkontinents werden.<sup>24)</sup>

### **■ Der diplomatische Kampf um Taiwan**

Die verstärkte Hinwendung Chinas zu Lateinamerika ist noch mit einem anderen Aspekt verknüpft, mit dem Konflikt um Taiwan und der Ein-China-Politik.

Weltweit erkennen nur 24 Staaten die Republik China (Taiwan) offiziell an. Die Hälfte dieser Staaten befindet sich in der Region Zentralamerikas und der Karibik. Diese Länder sind durchweg kleinere Staaten mit nur geringer politischer und ökonomischer Bedeutung. Zusammen verfügen sie jedoch über ein gewisses Stimmengewicht in der UNO-Vollversammlung. Ziel der chinesischen Politik ist seit jeher die Anerkennung des Ein-China-Prinzips durch alle Staaten weltweit. Seit den neunziger Jahren ist deshalb ein Bekenntnis zu dieser Politik gleichsam die Vorbedingung für weitergehende Handelsbeziehungen mit der Volksrepublik. Taiwan hat vor diesem Hintergrund immer wieder versucht, durch verstärktes entwicklungspolitisches Engagement die Beziehungen zu den noch verbliebenen Alliierten aufrecht zu erhalten. Doch einerseits wächst das Interesse in diesen Ländern an Wirtschaftsbeziehungen zur Volksrepublik, andererseits übt Peking direkt oder indirekt über seine Verbündeten Venezuela und Kuba Druck aus.<sup>25)</sup> Für ein wirtschaftlich prosperierendes Land wie China ist es inzwischen ein Leichtes, bei der von Taiwan gewährten Entwicklungshilfe mitzuhalten oder diese sogar zu überbieten. So wechselte zum Beispiel der kleine Inselstaat Dominica erst kürzlich die Seiten, nachdem Beijing 122 Millionen US-Dollar Entwicklungshilfe versprochen und damit ein taiwanesisches Angebot um einiges übertroffen hatte. Etwas später folgte dann Grenada, 2007 Costa Rica.<sup>26)</sup> Zu anderen lateinamerikanischen Ländern, die bislang noch Beziehungen zu Taipeh unterhalten, wie Guatemala oder Haiti, wurden seitens der Pekinger Regierung erste ökonomische Kooperationen aufgenommen, die oftmals die Vorstufe zu einer offiziellen Anerkennung der Volksrepublik sind. Einige Einschätzungen besagen, dass in zehn Jahren keines der Länder in der Region mehr Beziehungen zu Taiwan unterhalten wird.<sup>27)</sup>

25) Ebd., S. 102f.

26) „Annette Lu courts Dominican Republic“, in: *South China Morning Post* (6.7. 2007).

27) Kurlantzyk 2006, S. 37.

## ■ Zusammenfassung:

Seit 2001 sind die Ziele und Strategien, welche die chinesische Regierung in Lateinamerika verfolgt, deutlicher geworden: Erstens und vor allem möchte China sich einen Zugang zu den Ressourcen des Kontinents verschaffen – zu Erdöl, Gas, Kupfer, Eisen und anderen Rohstoffen. Speziell die Abhängigkeit vom Erdöl

aus dem Nahen Osten soll dadurch verringert werden. Zweitens zielt Chinas Strategie darauf ab, formale und informelle Beziehungen der zentralamerikanischen Staaten und der Karibik zu Taiwan zu unterbinden oder zu reduzieren. Handelsabkommen, Direktinvestitionen und Entwicklungshilfe, insbesondere in Form von Infrastrukturprojekten, sind hierzu die adäquaten Mittel. Drittens präsentiert sich China auf politischer Ebene als Gegenentwurf zur amerikanischen Außenpolitik. In diesem Zusammenhang wird immer zunächst das Prinzip der Nichteinmischung betont. Gleichzeitig verhandelt man mit den lateinamerikanischen Staaten auf gleicher Augenhöhe und unterstreicht von Beginn an den Willen zu einer umfangreichen Kooperation. Nach außen wird damit das Bild eines Landes präsentiert, das weder ökonomisch noch militärisch für die Region eine Bedrohung darstellt, sondern das sich bemüht, Handelsbeziehungen und politische Zusammenarbeit auf der Basis einer „Win-Win-Situation“ zu entwickeln und zu gestalten. Diese Strategie ist bislang weitgehend erfolgreich gewesen. China konnte so seine Rohstoffbezüge, insbesondere seinen wachsenden Erdölbedarf mit zunehmenden Importen aus Lateinamerika decken und damit auch seine Bezugsquellen weiter diversifizieren. Profitiert hat davon der interregionale Handel. Hier kam es zu einem signifikanten Anstieg des Handelsvolumens – von 200 Millionen US-Dollar 1975 auf 50 Milliarden US-Dollar 2005.<sup>28)</sup>

Das wachsende Engagement Chinas war aber auch für Lateinamerika positiv. Vor allem die Rohstoffexportierenden Länder waren hier die Gewinner, nicht nur durch mehr direkte Exporte nach China, sondern auch durch den weltweiten Anstieg der Rohstoffpreise in Folge des chinesischen Wirtschaftsbooms. Die schnelle Erholung der argentinischen Wirtschaft 2001 und die anschließende Tilgung sämtlicher IWF-Kredite in nur wenigen Jahren wären ohne die chinesischen Devisen nicht so schnell möglich gewesen. Zwar wächst in jüngster Zeit die Sorge über die Flut chinesischer Importe und eine mögliche Abhängigkeit von China. Doch muss dies nicht zwangsläufig eine Gefahr darstellen. Bislang zeichnen sich die Wirtschaftsbeziehungen immer noch mehr durch Komplementarität als durch Konkurrenz aus. Dennoch sollte Chinas Erfolg in Lateinamerika als Weck-

28) Ebd., S. 35.

ruf verstanden werden. Stärkere Reformen, besonders im infrastrukturellen Bereich, sind in der Region nötig. Darüber hinaus ist der Subkontinent aufgerufen, vermehrt Investitionen in die Weiterverarbeitung der eigenen Rohstoffe zu tätigen, um nicht zum reinen Rohstofflieferanten degradiert zu werden. Die Gefahr, von China abhängig zu werden, ist allerdings nicht sehr hoch zu veranschlagen. Schon schickt sich nämlich der nächste Riese an, aktiv zu werden. Auch Indiens Energie- und Rohstoffbedarf wächst – ebenso wie sein Engagement in Lateinamerika.