

# Deutsche Interessen in Lateinamerika

**Die deutsch-lateinamerikanischen Beziehungen ruhen auf einem festen, historisch gewachsenen Fundament, wenn auch die deutsche Politik Lateinamerika selbst seit Jahren keine Priorität mehr einräumt: Der Anteil der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit mit der Region ist rückläufig, deutsche Direktinvestitionen in derselben stagnieren und auch das spanischsprachige Rundfunkprogramm der deutschen Welle ist nicht mehr auf Sendung. Nach wie vor ist Lateinamerika für Deutschland jedoch wirtschaftlich und politisch von großer Bedeutung, wie etwa das starke deutsche Außenwirtschaftsengagement in Mexiko, Brasilien und Argentinien zu erkennen gibt. Die Erlangung einer festen Handelsposition, die Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch die Verfolgung sicherheitspolitischer Interessen sollten bei einer Neudefinition der deutschen Lateinamerikapolitik, zumal im Hinblick auf die jüngsten politischen und weltanschaulichen Veränderungen in der Region, eine übergeordnete Rolle spielen. Die altbewährten und soliden Bindungen zu den Ländern des lateinamerikanischen Raums, mit denen Deutschland wesentliche Grundüberzeugungen teilt, stellen hierfür eine gute, eine viel versprechende Basis dar.**

*„Alexander von Humboldt hat Amerika mehr Wohltaten erwiesen als alle seine Eroberer, er ist der wahre Entdecker Amerikas.“*

Simón de Bolívar

## ■ Executive Summary

As parliamentary elections in Germany draw closer, it appears apposite to redefine the interests of the Federal Republic of Germany in the economic, development-policy, foreign-policy, and security-policy field. Maintaining firm, historically-grown relations with Germany untainted by the shadows of a colonial past, Latin America should play an outstanding role in this process of reorientation, tied as it is to Germany in many ways by the scientific contribution of Alexander von Humboldt and the work of other German explorers, artists, soldiers, and diplomats.

Even so, Germany has not been according priority to the region ever since the end of the Nineties: Latin America's share in Germany's bilateral public development cooperation is declining, German direct investment in the region is stagnating, and even the Spanish-language programme of Deutsche Welle has been taken off the air. It is urgently necessary to pay more attention to Latin America and redefine Germany's interests there.

Germany needs potent markets, and the economies of Latin America are growing, not only because they are still catching up, but also because world trade and the world economy are expanding quickly, and world-market prices for Latin American commodities are high. Next to the U.S. and Spain, Germany is the biggest foreign direct investor in Latin America, which is highly valuable for the development of mar-

kets in the region. Another fact that speaks for itself is the high number of people employed by German enterprises. São Paulo alone is home to more than 800 German companies.

On the other hand, imports from Latin America are of low importance, and Germany's surplus in trading with the region is both considerable and stable. Germany should make an effort to extend its trade with Latin America, particularly as the subcontinent is generally regarded as a growth region. Germany's foreign-trade commitment is highly focussed both geographically – Mexico, Brazil, and Argentina – as well as sectorally – mechanical and particularly motor-vehicle engineering –, thus offering good conditions for obtaining a powerful trading position.

Cutting global poverty in half by 2015 is one of the millennium development goals laid down by the United Nations. To reach that goal, considerable progress must be made in the struggle against poverty in Latin America as well as elsewhere. In the German view, the issue of alleviating poverty is closely related to the demand for more education. However, the Federal Republic is also interested in the stability of the region. Recent critical developments are giving cause for concern: The disintegration of states, violent conflicts over land, the growing protest of indigenous and marginalised population groups, and the expanding scope of drug-related and organised crime come to mind in this context as much as the growing trend towards populist regimes, which intensifies as the economic and social situation deteriorates.

Germany is endeavouring to set highlights in its development cooperation by, for instance, supporting agricultural reform or assisting in the suppression of drug cultivation. Among the more developed nations, it should maintain cooperation with *anchor countries* like Brazil or Mexico that have a stabilising effect on the entire region. What would need to be solved in this context, however, is the problem of the lack of coherence existing between development policy and other political fields. One possible role model might be the United States, where the award of development aid is directly linked to the country's own economic and security-policy interests in the region.

Similarly positive conditions prevail with regard to deepening the strategic partnership between Ger-

many and Latin America, and once again, Germany's foreign policy is due to make a move. Shared convictions on both sides such as, for instance, about combating terrorism, supporting the International Court of Law, and the non-proliferation of weapons of mass destruction form a solid foundation.

On the other hand, a number of things have changed recently in Latin America with regard to strategy. Emancipation from the USA is not least among the reasons why neo-Bolivarian revolutionary tendencies are gaining momentum in Venezuela, Cuba, Argentina, and Brazil, the region's new leading power. While Washington is observing these developments with some concern, no high-priority attempt is made to contain them because of the country's own global commitment to the fight against terrorism.

It is important for Europe to view its relations with the Latin American countries in the context of its relations with the United States. Germany's position in this regard is difficult because it needs to do a split between repairing its relations with Washington after the damage inflicted during the Schroeder-Fischer era and showing itself as a supporter of Latin America's efforts at emancipation. Because of its solid relations with Latin America that have stood the test of time, Germany has room enough to execute this split. There is no reason why Germany's Latin-American policy should not be developed further, including the field of international cooperation.

### **■ Ausgangslage**

Die bevorstehende Bundestagswahl gibt Veranlassung, über die Ausrichtung und Umsetzung deutscher Interessen in der Wirtschaftspolitik, der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Außen- und Sicherheitspolitik nachzudenken. Dies gilt insbesondere für die Region Lateinamerika, unter der hier Südamerika, Mittelamerika und die Karibik gefasst werden sollen, zu der die Bindungen Deutschlands traditionell durch eine intensive und umfassende Zusammenarbeit geprägt sind.

Die festen kulturellen Verbindungen zu Lateinamerika resultieren in erster Linie aus einer zahlenmäßig starken Auswanderung Deutscher nach Lateinamerika im 19. Jahrhundert und in der ersten

Hälften des 20. Jahrhunderts und waren im Unterschied zu denen anderer europäischer Staaten niemals kolonialen Belastungen ausgesetzt. Alexander von Humboldt etwa hatte wie kein anderer durch seine große Südamerikareise von 1799 bis 1804 zur wissenschaftlichen Erschließung des „Kontinents“ und zu seiner Bekanntmachung in Europa beigetragen. Sein Einfluss auf die Perzeption des „Projektes Lateinamerika“ und auf die Identitätsbildung des gesamten Kontinents in der Region selbst wie auch daheim in Europa ist nicht zu unterschätzen.

Viele weitere deutsche Wissenschaftler, Künstler, Militärs und Diplomaten haben einen grundlegenden geistigen und politischen Beitrag zum Prozess der lateinamerikanischen Nationalstaatsbildung und ihrer Verfassungsgeschichte geleistet. Durch sie wurden schon früh deutsche Werte in diese Region vermittelt, sie haben das bis heute äußerst positive Deutschlandbild mit begründet. Die Revolutionen sowohl von 1789 als auch von 1848 haben im Prozess der nationalen Befreiung und Konsolidierung in der Region eine erhebliche Rolle gespielt. Aufklärung und Romantik sind Meilensteine der westlichen Zivilisation, die Lateinamerika und Europa dauerhaft miteinander verbinden. Abgesehen von den europäischen Nachbarn und den USA unterhält Deutschland heute mit keiner anderen Region ein so enges Geflecht von Beziehungen wie mit Lateinamerika.

Auch im Rahmen der Beziehungen, die die Europäische Union zu Lateinamerika unterhält, bieten sich für Deutschland zahlreiche vielversprechende Anknüpfungspunkte. So finden seit Juni 1999 Gipfeltreffen zwischen Europa und Lateinamerika auf höchster Regierungsebene statt. Die Staats- und Regierungschefs haben sich hierbei auf eine umfassende strategische Partnerschaft „im Geiste von Gleichheit, Respekt, Allianz und Kooperation“ auf den Feldern Politik, Wirtschaft, Kultur und Soziales verpflichtet.<sup>1)</sup>

Die Zusammenarbeit erfordert allerdings unterschiedliche Ansätze zur interregionalen Kooperation, weil in Lateinamerika Vielfalt nicht nur in kultureller und geographischer, sondern auch in institutioneller Hinsicht herrscht. Lateinamerika weist in verschiedenen Politikfeldern ein dichtes Netz regionaler Organisationen mit unterschiedlichem Reifegrad auf: Im wirtschaftlichen Bereich sind dies vor allem Wirt-

1) „Declaration of Rio“ vom 29. Juni 1999, in: *Bulletin EU* 6-1999.

schaftsintegrationsprojekte wie der Mercosur und der Andenpakt oder auch die CARICOM („Karibische Gemeinschaft und Gemeinsamer Markt“), zur politischen Integration sind u.a. ALADI („Lateinamerikanische Vereinigung zur Integration“) wie auch die neue Gemeinschaft Südamerikanischer Staaten gegründet worden. Sicherheitspolitisch ist vor allem die Organisation Amerikanischer Staaten (OEA/OAS) relevant, die alle demokratischen Staaten der Hemisphäre vereint und der auch ein eigener interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof angeschlossen ist. In der OAS hat Deutschland seit 1972 einen ständigen Beobachterstatus inne. Beteilt ist die Bundesrepublik darüber hinaus auch an der regionalen Entwicklungsbank (BID/IADB).

Seit den späten neunziger Jahren hat Deutschland der Region keine Priorität mehr eingeräumt, obwohl sich viele Länder Lateinamerikas stark an Europa orientieren und insbesondere von Deutschland eine gestaltende Rolle in den multilateralen Beziehungen erwarten. Diese Vernachlässigung der Beziehungen zu Lateinamerika manifestiert sich u.a. darin, dass Lateinamerika seit 1998 einen rückläufigen Anteil an der bilateralen, öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands hat.<sup>2)</sup> Ebenso stagnieren deutsche Direktinvestitionen in der Region – wenngleich auf vergleichsweise hohem Niveau.<sup>3)</sup> Auch das in Lateinamerika beliebte spanischsprachige Rundfunkprogramm der Deutschen Welle wurde eingestellt und somit eine langwirkende Schwächung der auswärtigen Kulturpolitik Deutschlands bewusst in Kauf genommen.

Einzig mit Brasilien hat sich eine vertiefte Kooperation im Rahmen der G4 zur Erlangung eines ständigen Sitzes im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ergeben, deren über dieses spezielle gemeinsame Interesse hinausgehende Tragfähigkeit allerdings fraglich ist. Die Vernachlässigung Südamerikas durch Deutschland geschieht in einer Zeit, in der sich auch die USA immer weiter von Lateinamerika als Einflusssphäre abwenden und das entstandene Vakuum zum einen von Brasilien als regionaler Führungsmacht und zum anderen von asiatischen Ländern wie China, Japan und Indien durch Wirtschaftskooperationen gefüllt wird. Es stellt sich damit die Frage, ob es nicht nur ein günstiger Zeitpunkt, sondern auch

2) [http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Bilaterale\\_ODA\\_Mehrjahresvergleich\\_2003.pdf](http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Bilaterale_ODA_Mehrjahresvergleich_2003.pdf) vom 11. Juli 2005.

3) Rolf Jungnickel, *German FDI in Latin America and the Caribbean in the Wake of the Crisis*, HWWA Report 249, Hamburg 2004, S. 9.

dringend geboten ist, Südamerika wieder eine deutlich höhere Priorität einzuräumen und deutsche Interessen dort neu zu definieren.

## ■ Deutsche Interessen

### *Wirtschaftliche Interessen*

Für Deutschland als größte Exportnation sind kaufkräftige Absatzmärkte unverzichtbar. Trotz der Krise um die Jahrtausendwende wachsen die Ökonomien in Lateinamerika wieder, nach Angaben von CEPAL, der Wirtschafts- und Sozialkommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik, zuletzt 2004 um 5,5 Prozent.<sup>4)</sup> Das ist seit 1980 die höchste Wachstumsrate, das mittlere Wachstum liegt damit seit 1980 bei 2,1 Prozent. Das Wachstum war 2004 in allen Ländern außer in Haiti positiv. An der Spitze liegen jeweils nach einschneidenden Krisen Venezuela (18 Prozent) und Uruguay (zwölf Prozent), überdurchschnittlich wachsen allerdings auch Argentinien (8,2 Prozent), Ecuador (6,3 Prozent), Panama (sechs Prozent), Chile (5,8 Prozent) und Brasilien (5,2 Prozent).<sup>5)</sup> Gründe für das hohe Wachstum sind dabei nicht nur Nachholeffekte wie im Falle Argentiniens, sondern auch das starke Wachstum von Weltwirtschaft und Welthandel (mit zuletzt plus vier Prozent bzw. plus neun Prozent) wie auch die anhaltend hohen Preise für lateinamerikanische Rohstoffe auf den Weltmärkten, die sich vor allem durch das stürmische Wachstum Chinas erklären lassen. Die überparteilich getragenen Stabilitätsfortschritte in Lateinamerika seit der Schuldenkrise in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, aber nicht zuletzt auch der Fiskal- und Haushaltspolitik zahlen sich nun ebenfalls beim Wirtschaftswachstum aus. Erwähnenswert erscheint schließlich, dass das Wachstum im Unterschied zu vergangenen Zyklen nunmehr exportgetrieben ist.

Deutschland ist nach den USA und Spanien der größte ausländische Direktinvestor in Lateinamerika, was für die Erschließung neuer Märkte und die Reputation in der Region von großem Wert ist. Der Anteil Lateinamerikas an den deutschen Direktinvestitionen liegt mit schwach rückläufiger Tendenz bei etwa fünf Prozent. Das entsprach in der Periode von 2000 bis 2001 einem Investitionsvolumen (*flows*) von vier Milliarden Euro und einem investierten Volumen

4) CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004*, Santiago 2004, S. 8.

5) Ebda. S. 75 ff.

- 6) Rolf Jungnickel, „German FDI in Latin America and the Caribbean in the Wake of the Crisis“, *HWWA Report 249*, Hamburg 2004, S. 17.
- 7) Ebda. S. 18.
- 8) CEPAL, *Panorama de la inserción internacional en América Latina y el Caribe 2002-2003*, Santiago 2003, Anexo Estadístico. [http://www.cepal.cl/Comercio/paninsal/Anexo20022003/DOC/DCII-I/01-I\\_ESP.pdf](http://www.cepal.cl/Comercio/paninsal/Anexo20022003/DOC/DCII-I/01-I_ESP.pdf) vom 13.07.2005.

(stocks) von derzeit etwa 38 Milliarden Euro (2001). Beide Volumina sind bis zum Krisenjahr 2002 stetig und deutlich gewachsen<sup>6)</sup> – und das, obwohl sich deutsche Unternehmen am Privatisierungsboom in den neunziger Jahren nicht nennenswert beteiligt hatten. Ein weiterer Indikator für das starke deutsche Engagement ist die Anzahl der Beschäftigten in deutschen Unternehmen. Er ist im Gegensatz zu den Direktinvestitionen weniger volatil. Der Mitarbeiterstamm deutscher Unternehmen in der Region liegt nunmehr bei etwa 320 000 (2001), wobei hier ein Rückgang von fast 20 Prozent im Vergleich zu 1990 zu verzeichnen ist (400 000 Mitarbeiter). Allerdings geschah der Personalabbau bereits Anfang der neunziger Jahre im Zuge der Restrukturierung der regionalen Ökonomien, ist also nicht krisenbedingt, seit 1996 ist erneut ein stetiger Stellenzuwachs beobachtbar.<sup>7)</sup> Mit mehr als 800 hier ansässigen deutschen Unternehmen ist São Paulo noch immer der größte deutsche Industriestandort außerhalb Deutschlands. Die hohen Reputationswerte erleichtern dabei zukünftige Investitionen. Deutsche Unternehmen haben sich auch in der Krise nicht zurückgezogen und damit bewiesen, dass sich langfristige Investitionen wirtschaftlich auszahlen.

Die Bedeutung von Importen aus Lateinamerika ist allerdings geringer. Die Bundesrepublik besitzt einen ausgeprägten und stabilen Handelsbilanzüberschuss mit Lateinamerika, dasselbe gilt auch für die EU. Der wichtigste Handelspartner Lateinamericas waren und sind aber die Vereinigten Staaten, die in Bezug auf die Region ein ausgeprägtes Handelsbilanzdefizit aufweisen. Danach folgen der intrareionale Handel Lateinamerikas und der Handel mit der EU. Letzterer ist zwar stabil und wächst noch immer in absoluten Zahlen, doch hat Europa als Handelspartner seit 1995 deutlich an Attraktivität verloren. Das liegt vorwiegend in der zunehmenden wirtschaftlichen Hinwendung der Union nach Mittel- und Osteuropa und dem verstärkten intraregionalen Handel in Lateinamerika begründet. Die Exporte der USA nach Lateinamerika lagen 2002 etwa dreieinhalbmal höher als die der EU, die US-amerikanischen Importe aus der Region waren allerdings fast fünfmal so hoch wie die der EU.<sup>8)</sup> Auch ohne Mexiko, woher ein großer Teil der US-Importe aus der Region stam-

men, bleibt ein substanzielles, wenn auch niedrigeres Defizit erhalten.

Da Lateinamerika allgemein als Wachstumsregion eingeschätzt wird und deutsches Kapital bereits in nennenswertem Umfang dort gebunden ist, sollte es im deutschen Interesse liegen, einen auch relativ zu anderen Ländern größeren Anteil am Handel mit der Region zu erlangen. Als einzige Subregion auf dem Kontinent weist der Mercosur eine Handelspräferenz der EU gegenüber auf: Dort ist die Union wichtigster Handelspartner.<sup>9)</sup> Auch die deutschen Direktinvestitionen sind auf die „Großen Drei“ konzentriert: Mexiko, Brasilien, Argentinien, wo auch 87 Prozent aller Beschäftigten in deutschen Unternehmen arbeiten. Auch in Bezug auf die Wirtschaftssektoren ist das deutsche Außenwirtschaftsengagement eng fokussiert – vor allem im Bereich Maschinenbau, bei starkem Übergewicht der Automobilbranche. Die hohe geographische und sektorale Konzentration der deutschen Investitionen bietet eine tragfähige Basis für die Erlangung einer stärkeren Handelsposition, zunächst wohl im Mercosur, bei fortschreitender Diversifizierung dann auch in der restlichen Region. An einer stärkeren Integration Lateinamerikas in die Weltwirtschaft kann Deutschland nur gelegen sein, bietet sie doch durch Zugang zu Kapital und Know-How die Chance auf nachhaltiges Wachstum. Nur so wird es möglich sein, die extreme Armut und das stärkste Einkommensgefälle aller Weltregionen zu überwinden und damit zu einer Stabilisierung der dortigen Volkswirtschaften und Lebenswelten beizutragen.

#### *Entwicklungs politische Interessen*

Da Lateinamerika weltweit, wie gesagt, die Region mit den größten Einkommensunterschieden ist, fällt im Kontext der Millennium Development Goals (MDG) der Vereinten Nationen besonders der Armutsbekämpfung eine entscheidende Rolle zu. Das in den MDG fixierte Ziel, die Armut auf der Welt bis 2015 zu halbieren, ist dementsprechend nur noch zu erreichen, wenn auch in Lateinamerika deutlich größere Fortschritte als bisher bei der Armutsbekämpfung gemacht werden. Allerdings zeigen Untersuchungen, dass sich in den vergangenen Jahren die Armut in Lateinamerika wieder stärker ausgebreitet hat, was in Europa eine Diskussion um die Effek-

9) IWF, *Trade Statistics Yearbook 2000*, Washington D.C. 2001. Zit. nach: Susanne Gratius: *Sackgasse ALCA?* SWP-Studie 2003/S. 33.

- 10) Vgl. Wilhelm Hofmeister / Susanne Käss, „Zur sozialen Situation in Lateinamerika. Eine Bilanz auf der Grundlage der Berichte der UN-Wirtschaftskommission CEPAL“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 5/2004, S. 4–30, S. 9;17.
- 11) Brennpunkt Lateinamerika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft. Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg. Nr.7, April 2004, S. 79.
- 12) Ana Arana, „While Washington slept“, in: *Foreign Affairs*, May/ June 2005, S. 98.
- 13) Interview mit dem Präsidenten der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank Enrique V. Iglesias, in: *E+Z*, Jg. 46, 2005:4, S. 148.

tivität der Entwicklungszusammenarbeit und die Rolle sich destabilisierender politischer Systeme in Lateinamerika gefördert hat. Die Erkenntnisse über die Armutsentwicklung in vielen Ländern Lateinamerikas lassen deutlich werden, dass ein diversifizierter Entwicklungsansatz, der besonders auch die Rolle der Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten in den Vordergrund rückt, besonders wirksam ist, um ein langfristiges Entkommen aus der Armut zu fördern.<sup>10)</sup>

Des Weiteren kommt den Stabilitätsinteressen eine besondere Bedeutung zu, da in der Region derzeit auch in den politischen Systemen zum Teil deutliche Rückschritte zu verzeichnen sind. Nach einer länger anhaltenden Phase der wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung seit den achtziger Jahren treten in letzter Zeit in Lateinamerika wieder bedenkliche Entwicklungen zu Tage. So sind in einigen Ländern Lateinamerikas Phänomene wie Staatszerfall (Kolumbien, Bolivien)<sup>11)</sup>, Probleme des sich ausbreitenden gewaltsauslösenden Protests indigener, gesellschaftlich ausgegrenzter Bevölkerungsteile (Bolivien, Ecuador, Peru) und organisierte Drogen- und Bandenkriminalität (neben den Andenstaaten vor allem Mittelamerika und Mexiko) zu verzeichnen, die sich auf die Region, aber auch nach außen destabilisierend auswirken können.<sup>12)</sup>

Auch die Gefahr eines wiedererstarkenden Populismus ist akut, dem in der gesamten Region nur mit politischer und entwicklungspolitischer Kooperation begegnet werden kann. Wenn Deutschland sich durch seine Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft einen größeren Beitrag zur politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung Lateinamerikas verspricht, dann muss Armutbekämpfung die höchste Priorität haben. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen hat bereits im vergangenen Jahr Alarm geschlagen und Daten veröffentlicht,<sup>13)</sup> denen zufolge viele Menschen in Lateinamerika von der Demokratie enttäuscht seien und deshalb wieder autoritäre Regime befürworteten. Dieser Hang zu autoritären Regimen bei zunehmender Verschlechterung der wirtschaftlich-sozialen Lage ist durch die gesamte Geschichte Lateinamerikas zu beobachten und muss daher ernst genommen werden. Besonders angesichts der tiefen Krise, in der sich die Parteiensysteme vieler lateinamerikanischer Länder gegenwärtig befinden (vor

allem in Bolivien, Peru, Ekuador bis hin zu Mexiko), kommt der Arbeit der deutschen politischen Stiftungen eine wichtige Bedeutung zu.

Einen hohen Stellenwert bei der Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika nimmt die ländliche Entwicklung ein. Zum einen ist hier immer noch ein großer Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung beschäftigt, zum andern gibt es zahlreiche gewaltsam ausgetragene Landkonflikte, vor allem mit den oftmals ihres Landes beraubten indigenen Bevölkerungsteilen. Eine bessere Integration der indigenen Bevölkerungsgruppen Lateinamerikas liegt darum im Interesse deutscher Entwicklungspolitik. Die Unterstützung von Agrarreformen muss zukünftig einen weitaus größeren Stellenwert in der Zusammenarbeit Deutschlands mit Lateinamerika erlangen, schließlich sind Agrarreformen in den meisten Ländern Lateinamerikas eine nicht zu umgehende Voraussetzung für deren strukturelle Stabilisierung. Die letzten Monate haben immer wieder gezeigt, dass der Unterschied zwischen urbanen und ländlich geprägten Regionen der einzelnen Staaten bedeutet, dass der Druck der Straße, Blockaden und Märsche auf die Hauptstadt durchaus zu einer politischen Destabilisierung führen können. Sogar in Brasilien, der größten Volkswirtschaft Lateinamerikas und Deutschlands wichtigstem Wirtschaftspartner in der Region, traten im Zusammenhang mit der dort durchgeführten Landreform und dem Scheitern des Hungerbekämpfungsprogramms „Fome Zero“ Phänomene wie gewaltssamer Protest und Fälle von Lynchjustiz auf.<sup>14)</sup>

Ein weiterer Aspekt, der die Notwendigkeit einer zu intensivierenden Zusammenarbeit bei der ländlichen Entwicklung verdeutlicht, ist die Eindämmung des Drogenanbaus, von dem unmittelbar die Andenstaaten Kolumbien, Bolivien und Peru betroffen sind. Ohne agrarische Substitutionsprodukte zur Kokapflanze wird sich der Kampf gegen den Drogenanbau mit seinen verheerenden sicherheitspolitischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen nicht gewinnen lassen. Diese Zusammenarbeit kann in den einzelnen Ländern innenpolitisch stabilisierend wirken und damit den regionalen Bündnissen als Ganzen mehr Dauerhaftigkeit verleihen.

Nach mehreren erfolgreichen Maßnahmen der Geberharmonisierung für die ärmsten Länder der Re-

14) Peter Hakim, „The Reluctant Partner“, in: *Foreign Affairs*, January/ February 2004, S. 115.

15) Heidemarie Wieczorek-Zeul, „Partner für globale Entwicklung“, in: E+Z, Jg. 46, 2005:5, S. 204.

gion erscheint es sinnvoll, bei diesen auf multilaterale Hilfe zu setzen, um deren Verwaltungsstrukturen nicht mit einer zu hohen Geberpräsenz zu überlasten. In Hinblick auf die weiter entwickelten Länder sollte Deutschland trotz der aktuellen internationalen Diskussion in der Entwicklungspolitik<sup>15)</sup> über die grundlegende Förderwürdigkeit der Middle Income Countries weiterhin seine Entwicklungskooperation aufrechterhalten. Besonders von den „Ankerländern“ Brasilien und Mexiko geht eine generell stabilisierende Wirkung auf die politische Entwicklung und Integration Lateinamerikas aus. Hier sollte Deutschland mehr Beratung für die Rechtssysteme und sozialen Sicherungssysteme anbieten. Auch im Bereich der Umweltkooperation muss sich Deutschlands Interesse an der Erhaltung des Amazonas als der „grünen Lunge der Erde“ in verstärktem Entwicklungspolitischem Engagement manifestieren.. Die von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit stark kritisierte Politik des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hinsichtlich der Streichung Venezuelas, Argentiniens und Uruguays aus der Liste der Schwerpunkt- bzw. Partnerländer ebenso wie die ideologisch belastete Entwicklung bei der Zusammenarbeit mit Kuba verdeutlicht hierbei, dass in der Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika viel Zeit verspielt worden ist.

Die Europäische Union gibt immerhin 40 Prozent ihrer Entwicklungsgelder an Lateinamerika. Allerdings sind diese auf acht verschiedene EU-Initiativen verteilt, die ausschließlich die (bi-) regionale Kooperation fördern. Unvermeidlich scheinen dabei Koordinations- und Abgrenzungsprobleme zwischen den EU-eigenen Programmen und denen der Mitgliedstaaten. Ein weiteres Problem ist die mangelnde Kohärenz zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und anderen Politikfeldern, die sich im Falle Deutschlands beispielsweise in der Konkurrenz unterschiedlicher Ressorts manifestiert.

Die Vereinigten Staaten koppeln ihre Entwicklungshilfe gezielt an die eigenen Interessen in der Region und geben, an ihrer Wirtschaftsleistung gemessen, relativ wenig für multilaterale Entwicklungszusammenarbeit aus. In den USA existieren nämlich konkrete politische Zielsetzungen und Maßgaben, die

die Entwicklungshilfe an sicherheits- und geopolitischen Prioritäten orientieren. Angesichts wichtiger strategischer Interessen Deutschlands müsste diese Verknüpfung auch hierzulande überdacht werden, doch sollte Deutschland seinen grundlegenden entwicklungspolitischen Ansatz gegenüber Lateinamerika trotz – oder gerade wegen – der Umorientierung der USA auf zunehmend militärische Formen der Hilfe nicht aufgeben. Deutschland kann mit seiner Entwicklungspolitik, die auf einer Förderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Basis gründet, eine wichtige komplementäre Rolle zu den USA in Lateinamerika ausfüllen.

### *Strategische Interessen*

Die Voraussetzungen für eine Vertiefung der strategischen Partnerschaft mit Lateinamerika sind aufgrund der langjährigen Verbindungen gut. Durch die historisch gewachsenen Beziehungen, die kulturelle Nähe und einen weitgehenden Wertekonsenses ist Lateinamerika für Deutschland und Europa ein Wirtschaftspartner. Träger dieser strategischen Partnerschaft ist nicht zuletzt die deutsche auswärtige Politik, die in der Region traditionell positiv aufgenommen wird. Die übereinstimmenden Grundauffassungen Deutschlands und eines Großteils der lateinamerikanischen Staaten in den Bereichen Menschenrechte, Multilateralismus und ausgeglichener Welthandelsordnung im Rahmen der WTO, für die man auch gemeinsam internationalen Organisationen gegenüber auftritt, sind Grundlagen dieser strategischen Partnerschaft. Die Vorbildfunktion, die Deutschland und Europa für Lateinamerika zukommt, wird angesichts der Agenda des dritten EU-Latinamerika-Gipfels in Guadalajara 2004 deutlich, bei dem die Themen „Soziale Kohäsion“ und „effektiver Multilateralismus“ im Vordergrund standen.<sup>16)</sup>

Auch sicherheitspolitisch ist Lateinamerika für Deutschland von Bedeutung, da es mehrere Felder einer zu verstärkenden Kooperation gibt: Die Bekämpfung des internationalen und transnationalen Terrorismus, die beiderseitige Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs und auch die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, bei der man mit Lateinamerika als erster atomwaffenfreier Zone weltweit einen guten Partner hat.

16) [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/regionalkonzepte/lateinamerika/leitlinien\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/regionalkonzepte/lateinamerika/leitlinien_html) vom 11. Juli 2005.

Die in Europa vor einigen Jahren geführte Diskussion, ob sich die Beziehungen Europas zu Lateinamerika am besten im Rahmen eines Atlantischen Dreiecks mit den USA gestalten lassen oder ob das politische Handeln der drei Akteure sich nicht vielmehr in Konkurrenzbeziehungen vollzieht, ist überholt. Der relative Rückgang europäischen Einflusses in Lateinamerika röhrt auch von der stärkeren Ausrichtung des Kontinents auf neue und dynamischere Märkte in Asien und verlief parallel zu dem Phänomen, dass die Vereinigten Staaten ihr Interesse an der Region seit dem 11. September auf Freihandel im Rahmen von NAFTA, CAFTA und FTAA sowie Sicherheitsaspekte reduzierten. Das Beispiel Kolumbien zeigt die Konzentration der USA auf Drogenkrieg, Terrorismusbekämpfung sowie den Abbau von Handelshemmnissen.

Sozusagen im „toten Winkel“ des europäischen und amerikanischen Interesses hat sich aber in Lateinamerika strategisch vieles verändert. Zum einen hat sich in kurzer Zeit Brasilien zur neuen regionalen Führungsmacht entwickelt, was sich auch in dem nahezu konkurrenzlosen Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zeigt. Des Weiteren gibt es in der Region die zunehmende Tendenz einer neobolivารischen Revolution zur Emanzipation von den USA. Hierbei spielen das ölreiche Venezuela unter Chavez, das rebellische Kuba unter Castro, das dem Internationalen Währungsfonds trotzende Argentinien unter Kirchner und das erstarkende Brasilien unter Lula die tragenden Rollen. Jüngste Entwicklungen in Uruguay und Ecuador verstärken den Trend, der in der Wahl des Kokabauern-Führers Morales zum neuen bolivianischen Präsidenten gipfeln könnte.

Dies wird zwar in Washington mit großer Sorge gesehen, angesichts der prekären Lage im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus allerdings nicht mit Priorität bedacht. Zudem tritt das in den USA immer mehr als Gegner der Zukunft wahrgenommene China selbstbewusster denn je als Handelspartner und Investor in Lateinamerika auf, so dass sich die Frage stellt, wann die USA der Erosion ihres einst so bedeutenden Einflusses in Lateinamerika ein Ende setzen. Je länger dieser Prozess dauert, desto schwieriger scheint eine Rückkehr zum Status

quo ante, was sich kürzlich im Unvermögen der USA gezeigt hat, bei der Wahl eines neuen Präsidenten der Organisation amerikanischer Staaten einen für sie akzeptablen Kandidaten durchzusetzen und die Organisation mehr auf innenpolitische Belange wie die Stärkung der Menschenrechte auszurichten.<sup>17)</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es also für Europa von großer Bedeutung, die Beziehungen zu Lateinamerika auch im Rahmen des Verhältnisses zu den USA zu betrachten. Eine exklusiv artikulierte Nähe zu einer der beiden Regionen wäre angesichts der Abgrenzungsbestrebungen mehrerer Staaten auf der lateinamerikanischen Seite von den USA einerseits und der durch die USA mit Missfallen beängteten Entwicklung populistischer Regierungsweisen in Lateinamerika andererseits für eine europäische Lateinamerikapolitik nicht vielversprechend. Deshalb ist es für Europa sehr wichtig, die eigenen Interessen in Lateinamerika sorgsam zu bestimmen. Die Kunst dieses Spagats wird es sein, das Verhältnis zu Washington nach der Ära Schröder/Fischer wiederherzustellen und gleichzeitig in Lateinamerika als Unterstützer der eigenen Emanzipationsbestrebungen wahrgenommen zu werden. Sollte dies nicht gelingen, droht in einem Fall eine verlängerte Eiszeit mit den USA und im anderen Fall eine Hinwendung der Region zu China, das weltweit aggressiv nach Rohstoffquellen sucht und in Lateinamerika willige Lieferanten findet. Problematisch ist hierbei gerade, dass in Lateinamerika angesichts der Interessenpolitik, die die Vereinigten Staaten in einigen dortigen Regionen verfolgen, die Politik der Europäischen Union und Deutschlands als sehr zurückhaltend empfunden wird.<sup>18)</sup> Mit dem umstrittenen Plan Colombia wird beispielsweise deutlich, dass die entwicklungspolitischen Ansätze der USA nicht immer zielführender sein müssen als die vermeintlichen *soft measures* Deutschlands. Hier besteht also durchaus strategischer Spielraum für eine im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit konstruktive Weiterentwicklung deutscher Lateinamerikapolitik.

## ■ Handlungsempfehlungen

1. Koordination zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten vertiefen, um eine bes-

17) Matthias Rüb, „Unerwünschte Nebenwirkungen in Lateinamerika; Washington will die OAS zum Instrument der Demokratisierung machen“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.6.2005, S. 6.

18) Daniel Deckers, „Relatives Desinteresse – Lateinamerika zwischen West und Ost“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.4.2005, S. 10.

- sere Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit zu ermöglichen.
2. Kohärenz mit anderen Politikfeldern wie Handelspolitik und Sicherheitspolitik herstellen und mehr Länderschwerpunkte in Lateinamerika setzen. Derzeit investiert Deutschland vor allem in den „Grossen Drei“. Je weiter sich aber andere Länder in der Region wirtschaftlich entwickeln, desto wertvoller dürfte dort ein stärkeres deutsches Wirtschaftsengagement sein. Chile ist hierbei ein interessanter Zielmarkt.
  3. Größere politische Unterstützung für Regionalintegration ermöglichen, da vertiefte Freihandelsräume Stabilität schaffen und das Risiko unkoordinierter Wirtschaftspolitik vermindern, die bisher oft dem Wachstum geschadet hat. Da deutsches Kapital vor allem im Mercosur gebunden ist, sollte sich deutsche Unterstützung auf diese Region konzentrieren.
  4. Stärkere Diversifizierung des deutschen außenwirtschaftlichen Engagements fördern, da sich deutsche Direktinvestitionen bisher auf zu wenige Sektoren fokussieren. Schon jetzt existieren etwa im Flugzeugbau oder in der Pharmabranche wettbewerbsfähige lokale Anbieter, denen man auf den nationalen Märkten begegnen könnte. Auch deutsche Umweltindustrien könnten in der Region auf verstärkte Nachfrage stoßen.
  5. Verknüpfung der EU-Mercosur-Verhandlungen mit der Doha-Runde herstellen, da ein Fortschritt bei Doha das EU-Mercosur-Abkommen stark beschleunigen würde.
  6. Beendigung des Kahlschlags bei der deutschen auswärtigen Kulturpolitik in Lateinamerika und Stärkung der entsprechenden Programme der Deutschen Welle erwirken.
  7. Intensivere Abstimmung und stärkere Zusammenarbeit gegenüber Internationalen Organisationen wie UNO und WTO mit den lateinamerikanischen Staaten vornehmen.
  8. Ausweitung der Beratungsarbeit der politischen Stiftungen in den Bereichen Rechtsstaatsprogramme und Stabilisierung der Parteiensysteme fördern.
  9. Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure ermöglichen, die sich für die Integration von Minderhei-

tengruppen in die Gesellschaften Lateinamerikas einsetzen.

10. Priorisierung Lateinamerikas zur Vertiefung der strategischen Partnerschaft im Hinblick auf Forschungscooperationen und Versorgungssicherheit mit Rohstoffen vornehmen.