

## Gewichtsverschiebungen in Lateinamerika

Zum wirtschaftlichen und politischen Kontext des VII. Amerika-Gipfels

*Claudia Zilla*

Die Begegnung zwischen den Präsidenten Raúl Castro und Barack Obama dominierte den VII. Gipfel der Staaten Nord-, Mittel-, Südamerikas und der Karibik, der am 10. und 11. April 2015 in Panama-Stadt stattfand. Ihr historischer Handschlag versinnbildlicht den Wandel in den Beziehungen zwischen den USA und Kuba. Doch auf dem amerikanischen Kontinent sind derzeit noch mehr Veränderungen zu beobachten. Viele lateinamerikanische Regierungen stehen vor großen innen- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen, die die Außenpolitik bzw. regionale Führungsambitionen in den Hintergrund rücken lassen und Gewichtsverschiebungen zur Folge haben werden.

Ein zumindest formaler Erfolg des VII. Gipfels der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) bestand in der Tatsache, dass mit einer Ausnahme sämtliche Präsidentinnen und Präsidenten angereist waren: Nur Michelle Bachelet blieb der Veranstaltung aufgrund der Überschwemmungskatastrophe in Chile fern. Beim letzten Treffen 2012 in Kolumbien war die Liste der Abwesenden deutlich länger.

Am Ende des Gipfels verkündete Panamas gastgebender Präsident Juan Carlos Varela, dass 42 von insgesamt 48 geplanten Abkommen unterzeichnet wurden. Die nicht unterzeichneten sechs Abkommen betrafen umstrittene Themen wie Umwelt, Menschenrechte und demokratisches Regieren. Zum dritten Mal in Folge konnte wiederum keine Einigung über eine gemeinsame Abschlussklärung erzielt werden.

### Eine vielversprechende Annäherung

Kubas Suspendierung von der OAS war 2009 aufgehoben worden. Diese Aufhebung hat ebenso wie Obamas und Castros Verkündung am 17. Dezember 2014, dass Kuba und die USA ihre diplomatischen Beziehungen wiederaufnehmen würden, den Boden für ihre gemeinsame Teilnahme am Amerika-Gipfel bereitet. Beide Männer hatten sich ein Jahr zuvor bei der Beerdigung Nelson Mandelas erstmals die Hand geschüttelt, als die geheimen Gespräche zwischen ihren Regierungen bereits liefen. Im Vorfeld des Gipfels hatten beide Seiten auch einzelne Normalisierungsmaßnahmen getroffen.

In verschiedenen Mitteilungen signalisierten sie gegenseitigen Respekt und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit. So äußerte Obama, dass ein Regimewechsel auf Kuba kein außenpolitisches Ziel der USA mehr sei, da es sich als kontraproduktiv erwiesen

hätte. Castro erklärte sich bereit, mit den USA »über alles« zu sprechen, was das für Kuba sensible Thema Menschenrechte einschließt. Beide Präsidenten haben es eilig: Bevor Obama das Weiße Haus 2017 verlässt, soll der einzuleitende Abbau aller Restriktionen unumkehrbar sein. Für dieses Vorhaben rechnen sie mit mehrheitlicher Unterstützung in beiden Gesellschaften.

Zähe Verhandlungen zwischen den USA und Kuba sind über das nur vom Kongress aufzuhebende Embargo, den Status der US-Militärbasis in Guantánamo Bay und die Einrichtung eines Menschenrechtsdialogs zu erwarten. Botschaften könnten aber bereits eröffnet werden, bevor alle Streitpunkte ausgeräumt sind.

Die Normalisierung des Verhältnisses ist für die kubanische Regierung eine ungleich größere Herausforderung als für jene der USA: erstens setzt sie das totalitäre Regime unter Öffnungsdruck; zweitens entfällt das »Feindbild USA« als Faktor der Legitimation des Regimes und des gesellschaftlichen Zusammenhalts und drittens wird die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zunächst nicht nur einen Wachstumsimpuls für Kuba bedeuten, sondern sicher auch die (bescheidene) einheimische Industrie an den Rand drängen. Zudem können sich die sozialen Unterschiede auf der Insel verschärfen – denn anfangs wird nicht jede/r unter Marktbedingungen wettbewerbsfähig sein oder Zugang zu Ressourcen haben.

Die Annäherung der USA und Kubas hat potentiell starke entspannende Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen den USA und der Region. Das revolutionäre Kuba besitzt eine große Symbolkraft für Lateinamerika, das in der Kuba-Politik der USA einen Ausdruck von Imperialismus sieht. Die Aussicht auf kontinentale Entspannung konterkarierte Obama zum Teil durch eine exekutive Verordnung, die er im März erließ. Darin wird die Korruption in Venezuela und der sich daraus ergebende Zufluss illegaler Finanzmittel zu einer Bedrohung für die USA erklärt. Die daraufhin verhängten Sanktionen richten sich gegen sieben Mitglieder der Regierung und des Justiz- und

Sicherheitsapparats, die in Menschenrechtsverletzungen involviert seien. Für diese Personen besteht nun ein Einreiseverbot, ihre Vermögenswerte in den USA wurden eingefroren, US-Bürgerinnen und -Bürger dürfen keine Geschäfte mit ihnen machen.

Es stellt sich die Frage, wem diese Maßnahme der US-Regierung am meisten zugutekommt. In Venezuela jedenfalls fördert sie das »Feindbild USA«. Dessen Regierung spricht von einem Embargo und macht die USA für die im Land herrschende Wirtschaftskrise verantwortlich. In den meisten präsidentiellen Redebeiträgen auf dem Amerika-Gipfel wurde zudem scharfe Kritik an den US-Restriktionen geäußert. Nach einer kurzen Begegnung zwischen Obama und Venezuelas Präsident Maduro auf diesem Gipfel scheint nun aber wieder Tauwetter in den bilateralen Beziehungen zu herrschen. In Panama hat Maduro schließlich auch darauf verzichtet, Obama die rund 13,5 Millionen Unterschriften zu überreichen, die er in Venezuela gegen die exekutive Verordnung hatte sammeln lassen.

### **Herausforderungen Lateinamerikas**

Der Amerika-Gipfel ist ein kontinentales Dialogforum. Dennoch haben ihn viele lateinamerikanische Präsidentinnen und Präsidenten auch als öffentlichkeitswirksame Bühne genutzt, um die eigene Wählerschaft anzusprechen, die Opposition im Heimatland anzugreifen und/oder die Welt über die in den letzten Jahren erzielten Erfolge ihrer Regierung zu informieren. Damit haben sie vielfach von großen wirtschaftlichen und politischen Problemen abgelenkt.

**Schwächere Konjunktur.** Wegen sinkender Rohstoffpreise flaut der Rückenwind des »commodity booms« ab, von dem die Regierungen der ressourcenreichen lateinamerikanischen Staaten seit 2003 profitierten. Laut Angaben der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) verzeichnete die Region 2014 die niedrigste Wachstumsrate der letzten

fünf Jahre. 2015 dürfte diese Rate lediglich zwischen 2,0 und 2,5 Prozent liegen. Vor allem drei externe Faktoren sind hierfür verantwortlich: die Verlangsamung des Wachstums in China, einem der Haupt-handelspartner Lateinamerikas, die Verteuerung der externen Finanzierung und der Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen. Die wirtschaftliche Konsolidierung der USA ist für die in Mexiko und Zentralamerika angesiedelten Exporteure verarbeiteter Produkte von Vorteil. Andererseits ziehen höhere Zinsen in den USA Kapital an, das zuvor nach Lateinamerika floss.

Ein relativ hohes Pro-Kopf-Einkommen konnte nur in wenigen Fällen erzielt werden, etwa in Chile, Uruguay und einigen karibischen Staaten. Den größten Teil der Region sieht die ECLAC aber durch die »Falle des mittleren Einkommens« gefährdet, aus der nur schwer zu enttrinnen sei. Die Produktivität in Lateinamerika steigt viel zu langsam an. Es fehlt an den strukturellen Reformen, die nötig sind, um die Bildung und die technische berufliche Qualifikation zu verbessern und für Innovation zu sorgen. Aus solchen Reformen würde langfristig eine nachhaltige Entwicklung erwachsen.

Für Brasilien, die größte Volkswirtschaft Lateinamerikas, prognostiziert ECLAC im laufenden Jahr eine Wachstumsrate unterhalb der 0,5-Prozentmarke sowie zunehmenden Inflationsdruck. Besonders entwicklungshemmend wirkten sich Infrastrukturprobleme aus. Brasilien verzeichnet gegenwärtig sein höchstes Primärdefizit seit 1997 und eine Arbeitslosenrate von rund 6 Prozent – Tendenz steigend.

Argentinien und Venezuela werden 2015 aufgrund schwerwiegender Ungleichgewichte wohl negative Wachstumsraten aufweisen. Beiden Staaten stehen eine starke Rezession und Inflation bevor, auch der Zugang zu Krediten wird ihnen erschwert. In Venezuela ist bereits eine Wirtschaftskrise ausgebrochen – in der Lebensmittelversorgung kommt es zu gravierenden Engpässen.

Die Konjunkturschwäche gefährdet die Errungenschaften der Dekade sozialer In-

klusion (2003–2013), in der Armut und soziale Ungleichheit massiv reduziert werden konnten. Zusammen mit den Anpassungs- und Sparmaßnahmen, die als Reaktion ergriffen wurden, führt dies dazu, dass der Rückhalt vieler lateinamerikanischer Regierungen in der Bevölkerung schwindet.

**Innenpolitische Krisen.** Korruptions- und politische Skandale treffen Lateinamerika in besonderem Maße. Im Fokus stehen dabei die Präsidentinnen von drei Ländern.

In Chile, dessen Wirtschaftsdaten relativ positiv sind, ist die Korruption vergleichsweise gering. Dennoch sind neben Naturkatastrophen, die das Land in der letzten Zeit heimsuchen, vor allem Korruptionsaffären dafür verantwortlich, dass die Bevölkerung ihre Regierung kritisch beurteilt. Die Skandale betreffen die politische Elite insgesamt (illegale Wahlkampffinanzierung und Schmiergelder) und speziell die Schwiegertochter von Präsidentin Bachelet (Vetternwirtschaft und Nutzung von Insider-Informationen für Grundstückskäufe). In der Folge musste Bachelets Sohn als Direktor der Präsidentschaftsabteilung für Soziales und Kultur zurücktreten.

In Brasilien ermittelt die Justiz gegen zahlreiche Persönlichkeiten der Politik, darunter auch wichtige Mitglieder der Partei von Präsidentin Rousseff und ihres (ehemaligen) Kabinetts. Der Vorwurf lautet auf Veruntreuung (illegale Wahlkampffinanzierung und Schmiergelder) von rund vier Milliarden US-Dollar des staatlichen Ölunternehmens Petrobras. Empört über diese Enthüllungen gingen zahlreiche Bürgerinnen und Bürger zuletzt im März und April auf die Straßen.

In Argentinien schlägt der mysteriöse Tod von Staatsanwalt Alberto Nisman im Januar 2015 noch immer hohe Wellen. Nisman war für die Aufklärung des Terrorangriffs auf die jüdische Wohlfahrtsorganisation AMIA 1994 zuständig. Die laufenden Ermittlungen liefern kaum Erkenntnisse zum Fall, fördern dafür jedoch abgründige Verwicklungen zwischen Ökonomie, Politik, Justiz und Geheimdiensten zutage.

Im venezolanischen politischen System ist die Korruption extrem ausgeprägt. Venezuela kann auch nicht mehr zu den Demokratien Lateinamerikas gezählt werden. Charakterisierungen wie elektoraler bzw. plebiszitärer Autoritarismus (Dieter Nohlen) oder kompetitiver Autoritarismus (Steven Levitsky/Lucan A. Way) erscheinen adäquater als Bezeichnung für ein Regime, in dem zwar weiterhin Wahlen stattfinden, Freiheiten und die politische Gleichheit bzw. rechtsstaatliche und demokratische Prinzipien aber massiv verletzt werden. So werden beispielsweise immer mehr Mitglieder der Opposition verhaftet und Angestellte im öffentlichen Dienst systematisch dazu gedrängt, sich für die Regierung auszusprechen und für sie zu demonstrieren.

### **Regionale Veränderungen**

Konjunkturschwäche, Sparmaßnahmen, Korruptionsskandale und schwindende Zustimmungswerte für die Regierungen sind Ursachen dafür, dass zurzeit eher die Stunde der Innenpolitik schlägt, nicht die der Außenpolitik. Daraus ergeben sich regionale Gewichtsverschiebungen.

Durch die Normalisierung seiner Beziehungen mit den USA wird Kuba nicht automatisch zu einer Demokratie. Doch unter Raúl Castro betreibt der Inselstaat immerhin eine gemäßigtere und berechenbare Außenpolitik. Venezuela dagegen, das nicht mehr als Demokratie gelten kann, versinkt im Chaos. Sein Anspruch auf regionale Führung schrumpft unter Maduro zu reinem Wunschdenken. Dadurch verliert auch die von Venezuela initiierte und bislang stark unterstützte Bolivarianische Allianz (ALBA) an Gewicht, zu der unter anderem Bolivien, Ecuador, Kuba und Nicaragua gehören.

Venezuelas finanzielle und ideologische Umarmung Kubas hat sich gelockert, der Inselstaat beschreitet nun neue Wege aus der Isolation: Eine wichtige Rolle spielt Havanna seit 2012 als Gastgeber für die Friedensgespräche zwischen der kolumbianischen Regierung und der Guerillagruppe FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias

de Colombia – Ejército del Pueblo). Und die EU hat inzwischen wieder Verhandlungen über ein Kooperationsabkommen mit Kuba aufgenommen. Die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini hat dem Inselstaat im März einen Besuch abgestattet.

Brasilien – einer der Hauptinvestoren auf Kuba – ist zurzeit nicht imstande bzw. nicht gewillt, seine subregionale Führungsrolle umfassend auszufüllen. Die internen Herausforderungen haben dazu beigetragen, dass Brasilien unter Präsidentin Rousseff – die von Anfang an einen zurückhaltenden außenpolitischen Stil als ihr Vorgänger pflegte – seinen einstigen »Aktivismus« in Südamerika teilweise aufgegeben hat.

Die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) hat als außenpolitischer Akteur an Glanz verloren. Die Regierungen Brasiliens, Kolumbiens und Perus sind der Ansicht, dass sie einen neuen Impuls braucht und pragmatischer werden sollte, weniger ideologisch. Zwar bezog UNASUR im Dezember 2014 ein neues Hauptgebäude in Quito, in dem laut Generalsekretär Ernesto Samper ein »Neuerwachen« stattfinden soll; das im selben Monat beschlossene Dokument »Von der Vision zur Aktion« deutet als kritische Diagnose aber eher auf Stagnation hin.

Auf die Weiterentwicklung regionaler Initiativen konzentrieren sich zurzeit eher die schneller wachsenden Volkswirtschaften wie Mexiko, Kolumbien, Peru und Chile. Gemeinsam konsolidieren sie die im Jahr 2012 formalisierte Pazifik-Allianz. Sie basiert auf den Prinzipien des offenen Regionalismus (Handelsliberalisierung und Weltmarktintegration) und der Privatwirtschaft als Integrationsmotor. Regional verbindet sie Mexiko mit Südamerika, bei einer ausgeprägten Ausrichtung nach Asien.

Die traditionelle Nord-Süd-Konfliktlinie wird von den lateinamerikanischen Regierungen insbesondere auf gesamtamerikanischen Veranstaltungen weiterhin rhetorisch bekräftigt. Die skizzierten Tendenzen zeigen aber, wie sich die politischen und wirtschaftlichen Gewichte verändern und neue Konstellationen zwischen den Ländern Lateinamerikas entstehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364