

SWP-Aktuell

NR. 42 JULI 2022

Amerika-Gipfel mit hemisphärischen Divergenzen

Warum Lateinamerika auf Unabhängigkeit setzt und was das für Europa bedeutet

Günther Maihold

Die wachsende Entfremdung zwischen den USA und ihren Partnern in Mittel- und Südamerika ist das sichtbarste Ergebnis des 9. Amerika-Gipfels, der Anfang Juni 2022 in Los Angeles stattfand. Kontrovers war bereits die Einladungspolitik der Regierung Biden gegenüber den 34 Staaten der Region; darüber hinaus bestimmten auch tiefergehende Unstimmigkeiten diesen Gipfel, auf dem der erhoffte Aufbruch in den Beziehungen zwischen USA und Lateinamerika ausblieb. Auf der einen Seite appellierte Biden zur Zusammenarbeit, auf der anderen verlangten die Gäste nach Kooperation ohne Einmischung. Die Staaten Lateinamerikas und der Karibik sind gegenwärtig nicht bereit, in den hemisphärischen Austausch zu investieren. Eine projektbezogene Kooperation mit den extraregionalen Akteuren China, Europa, Russland und Indien erscheint ihnen lohnender, eine zu enge Bindung an die USA dabei nur hinderlich. Europa muss sich auf diese neue Lage einstellen und sein Kooperationsangebot in variabler Geometrie umbauen.

Im Vorfeld des Gipfels hatte es zehn Absagen gegeben. Begründet wurden sie vielfach mit Solidarität gegenüber Kuba, Nicaragua und Venezuela, die als autoritär regierte Staaten keine Einladung vom Gastgeber erhalten hatten. Dabei wurden die Absagen als Versuch interpretiert, die USA zu düpiieren; ja sogar von einem Boykott war die Rede, obwohl die abwesenden Präsidenten Boliviens, Guatemalas, El Salvadors und Mexikos sich von ihren Außenministern vertreten ließen. Das Bild eines »Rumpf-Gipfels« suchte etwa der venezolanische Staatschef Nicolás Maduro zu verstärken. Er unternahm zeitgleich eine

Reise nach Algerien, in die Türkei und in den Iran, um die internationale Anerkennung zu unterstreichen, die seinem Land von anderer Seite zuteilwird.

Dass der mexikanische Präsident angekündigt hatte, dem Gipfel fernzubleiben, sahen manche als Versuch, die USA noch zum Einlenken in ihrer Einladungspolitik zu bewegen. Doch waren Präsident Joe Biden zu diesem Zeitpunkt innenpolitisch bereits die Hände gebunden, vor allem mit Blick auf die Kongresswahlen im November.



Die Bedeutung der Amerika-Gipfel seit 1994

Seit ihrer Gründung im Jahr 1994 haben sich die Amerika-Gipfel immer wieder als Format erwiesen, das stark von regionalen oder weltpolitischen Konjunkturen abhängig ist. Die Treffen folgen der Idee von der westlichen Hemisphäre als einer privilegierten Beziehung zwischen den Völkern der Vereinigten Staaten und Lateinamerikas. Auf Grundlage des gemeinsamen Ideals, die eigene Unabhängigkeit gegenüber externen Mächten zu sichern, wurden sie als ein Instrument der US-Außenpolitik entwickelt. Ihre Schattenseite war dabei stets die große Asymmetrie zwischen Washington und den übrigen Teilnehmern. Letztlich sollte dieser Gipfelprozess dem Konzept der westlichen Hemisphäre ebenso wie jenem des Pan-amerikanismus dienen, was mit der Erwartung einherging, das regionale Kooperationsystem der Amerikas zu vertiefen. Doch hat sich das interamerikanische Beziehungsgeflecht nicht zuletzt in Gestalt der – schon seit 1948 bestehenden – Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) als wenig dynamisch erwiesen. Eigentlich sollte das erste Gipfeltreffen der Amerikas, das im Dezember 1994 in Miami stattfand, der Startschuss dafür sein, Institutionen für eine neue Art der regionalen Kooperation aufzubauen. Im Vordergrund sollten dabei Freihandel, Demokratie und Menschenrechte stehen, während früher eine Sicherheitsagenda dominiert hatte.

Ein breites Netzwerk an themenbezogenen Kommissionen auf Ministerebene sollte den politischen Prozess zwischen den Gipfeln gestalten. Erster sichtbarer Ausdruck der Neuorientierung war die 2001 verabschiedete Interamerikanische Demokratiecharta, die in ihrer Umsetzung jedoch bis heute keine durchschlagenden Ergebnisse brachte. Auf dem 4. Gipfel im Jahr 2005 scheiterte das Projekt einer Amerikanischen Freihandelszone (FTAA) am Widerstand Argentiniens (unter Präsident Néstor Kirchner), Venezuelas (Hugo Chávez) und Brasiliens (Luiz Inácio »Lula« da Silva). Seither fehlt ein umfassendes Programm, das die

auseinanderstrebenden Kräfte der Region zusammenführen könnte. Einen gewissen Höhepunkt bildete der 7. Amerika-Gipfel in Panama 2015, der im Kontext der Annäherung Washingtons an Havanna stattfand und an dem Kubas Staatschef Raúl Castro an der Seite von Barack Obama teilnahm. Der 8. Gipfel, abgehalten 2018 in Lima, stand dagegen im Zeichen wachsender innerregionaler Spannungen. Angesichts des damaligen Machtkampfes in Venezuela war Präsident Nicolás Maduro vom Gastgeber Peru eingeladen worden, und es kam zu Auseinandersetzungen um die Rolle der OAS gegenüber dem Konflikt in Caracas. Viele Staaten Lateinamerikas hatten sich dem Kurs von US-Präsident Donald Trump angeschlossen, der den »Gegenpräsidenten« Juan Guaidó unterstützte.

Seitdem haben die ideologischen Divergenzen in der Region weiter zugenommen. Der inneren Fragmentierung sind Integrationsinstanzen wie die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) zum Opfer gefallen; andere Zusammenschlüsse wie die Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) oder der Gemeinsame Markt Südamerikas (Mercosur) funktionieren nur eingeschränkt. Kritik entzündet sich nicht zuletzt am Handeln der OAS und ihres Generalsekretärs Luis Almagro, der von einigen Regierungen nicht mehr als Gesprächspartner akzeptiert wird. Dabei fungiert die Regionalorganisation als technisches Sekretariat der Amerika-Gipfel, was es erschweren dürfte, getroffene Vereinbarungen umzusetzen.

Ein Gipfel wachsender Misstöne

Auch wenn die Amerika-Gipfel stets mit dem Hegemonievorwurf an die USA belegt wurden, hatten viele regionale Staaten von Präsident Biden als Gastgeber erwartet, das Format wieder aufzuwerten und ein Signal der Einheit zu senden. Doch Washingtons selektive Einladungs politik ließ diese Hoffnung rasch schwinden. Hatten frühere Gipfel schon spezifische Dynamiken gezeitigt, so scheinen gegenwärtig die Divergenzen

zwischen den Staaten hervorzutreten. Dies ist nicht zuletzt dem Verlust eines verbindenden Narrativs geschuldet. Demokratie und Rechtsstaat stehen in vielen Ländern Lateinamerikas nicht mehr hoch im Kurs. Das gilt nicht nur für die sogenannten Wahlautokratien wie El Salvador, Nicaragua und Venezuela, sondern auch für Staaten wie Brasilien, Guatemala, Kolumbien, Mexiko und Peru. Hier wie dort werden Menschen- und Bürgerrechte massiv missachtet, Justiz und autonome Einrichtungen wie Universitäten und NGOs eingeschüchtert und präsidiale Befugnisse auf Kosten der Gewaltenteilung ausgedehnt.

Diese negative Entwicklung konnte Joe Biden kaum ausblenden, als es darum ging, alle Präsidenten und Präsidentinnen des Kontinents um einen Tisch in Los Angeles zu versammeln. Nicht nur, dass dies innenpolitisch für ihn nicht darstellbar gewesen wäre. Auch hatte er noch im Dezember 2021 einen internationalen Demokratiegipfel ausgerichtet, um autokratischen Tendenzen weltweit entgegenzuwirken. An Gemeinsamkeiten fehlt es jedoch auch bei anderen Herausforderungen der Gegenwart – wie der Covid-19-Pandemie, der Klimakrise und der wachsenden Ungleichheit. In der Klimapolitik haben sich zumindest die beiden großen Staaten Brasilien und Mexiko von den internationalen Bemühungen verabschiedet, die Folgen der Erderwärmung einzudämmen. Stattdessen beschreiben sie Wege, die diesem Ziel eher abträglich sind. Zudem steht die Frage auf der Tagesordnung, wie das Verhältnis der USA zu Lateinamerika jenseits traditioneller Instrumente der Auslandshilfe neu begründet werden kann. Denn die lateinamerikanischen Staaten gelten inzwischen mehrheitlich als »middle-income countries« und erfüllen daher nicht mehr die internationalen Kriterien von Entwicklungshilfe (im Sinne der Official Development Assistance des Development Assistance Committee der OECD). Bislang sind weder von den USA noch in Lateinamerika selbst Ansätze für neue Finanzierungsmodelle entwickelt worden.

Eine neue Migrationsagenda für die Amerikas

Biden hat eine Prosperitätspartnerschaft für den Kontinent vorgeschlagen, die von der Interamerikanischen Entwicklungsbank und dem Privatsektor getragen werden soll. Damit hat er zwar den krisenbedingten Bedarf der Region an wirtschaftlichen Lösungen erkannt, doch blieben die entsprechenden Zusagen zu unverbindlich. Innenpolitisch war für Biden das zentrale Gipfelthema, wie sich der wachsende Druck auf die Südgrenze der USA durch Migration und Asylsuchende kontrollieren lässt. Im Mai 2022 war die Zahl der beim illegalen Grenzübertritt festgenommenen Personen im Vergleich zu den Vormonaten wieder gestiegen. Darunter waren 76 887 Personen mexikanischer Nationalität, 25 348 aus Kuba, 21 382 aus Guatemala, 19 490 aus Honduras und 19 040 aus Kolumbien. Zugleich bereitet sich eine neuerliche Migrationskarawane im Süden Mexikos auf den Marsch Richtung US-Grenze vor, ungeachtet der Gegenmaßnahmen, die von der mexikanischen Regierung ergriffen wurden.

Die Lebensbedingungen in den Herkunftsländern von Migranten zu verbessern ist der zentrale Ansatz des Migrationspakts, den Biden auf dem Gipfel vorlegte. Von den Teilnehmerstaaten wurde die darauf fußende »Erklärung von Los Angeles« zur Migration auf dem amerikanischen Kontinent angenommen. Sie eröffnet neue Quoten für legale Arbeitsmigration, erleichtert den Zugang für Flüchtlinge in die USA sowie die Familienzusammenführung und weitet den gemeinsamen Kampf gegen Schlepperbanden aus. In den nächsten zwei Jahren sollen 20 000 Flüchtlinge in den Vereinigten Staaten Aufnahme finden, und 65 Millionen US-Dollar werden eingesetzt, um haitianische und zentralamerikanische Arbeitskräfte befristet zu beschäftigen. Verpflichtungen sind auch andere Staaten eingegangen: Kolumbien und Ecuador wollen den zahlreichen Migranten aus Venezuela Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen gewähren, Costa Rica sagte den Nicaraguas im Land dauerhafte Aufnahme zu.

Diese Zusicherungen sollen die gemeinsame Verantwortung für eine Lösung des Migrationsproblems unterstreichen und ein multilaterales Handeln voranbringen. Aber auch weiterhin projiziert sich bei Migrationsfragen auf dem amerikanischen Kontinent vieles auf die Südgrenze der USA, die nicht erst, aber besonders seit den Zeiten von Präsident Trump ein innen- wie außenpolitisch hochvirulentes Thema ist. Die von den USA eingesetzten Maßnahmen des Grenzschutzes verletzen die Menschenrechte, weil Familien bei der Einreise getrennt und Migranten durch langwierige Asylverfahren gefährdet werden, die sie in mexikanischen Grenzstädten (»Remain in Mexico«) abwarten müssen. Bidens Versuche, das Programm seines Vorgängers außer Kraft zu setzen, sind bislang an den Gerichten gescheitert – nun liegt die Angelegenheit beim Supreme Court. Abschiebungen aus den USA und Mexiko in die Heimatländer lassen bislang vielfach das Bild entstehen, dass in den Grenzgebieten unkontrollierbare Zustände herrschen; diese sollen nun durch ein humanes Grenzmanagement und koordinierte Notfallmaßnahmen abgelöst werden. Entscheidend wird dabei sein, auch die mexikanische Regierung mit ins Boot zu holen, jenseits der aktuellen politischen Verstimmungen. Am 12. Juli 2022 wollen die Präsidenten der beiden Länder ein bilaterales Gipfeltreffen abhalten, um hier voranzukommen; im November soll ein Treffen unter Beteiligung von Kanadas Premierminister Justin Trudeau folgen.

Großmächtekonkurrenz in Lateinamerika: Chance oder Risiko?

Auf dem lateinamerikanischen Subkontinent sehen viele Regierungen gegenwärtig eine Chance darin, sich ihre externen Partner frei aussuchen zu können. Dies geht einher mit der Überzeugung, eine hinreichende Distanz zu den Großmächten garantieren, dass deren Rivalität nicht auf amerikanischem Boden ausgetragen wird. Dem Druck, sich zu einem bestimmten Lager zu bekennen, wollen die Staaten der Region

eher ausweichen; die eigene Autonomie soll nicht durch Parteinahme beeinträchtigt werden. Die Impf- und Maskendiplomatie, die China und Russland in der Corona-Krise betrieben, hat ihrer Konkurrenz mit den USA um Lateinamerika eine weitere Dimension verliehen – nachdem die beiden Länder während der letzten Dekaden ihre Rolle im Bereich von Handel und Investitionen ausgebaut hatten, wodurch der Ressourcenboom in Südamerika massiv befördert wurde.

Vielen lateinamerikanischen Politikern erscheint es als Gewinn, die wirtschaftlichen Außenbeziehungen ihres Landes zu diversifizieren, wie es auch in der Vergangenheit immer wieder praktiziert wurde. Auf diese Weise hofft man die eigene Verhandlungsposition zu stärken, was den Verkauf strategischer Rohstoffe mineralischer, energetischer oder agrarischer Art betrifft. Dass die Rohstoffpreise gegenwärtig anziehen, gibt dabei exportstarken Ländern erste Ermutigungen, auch wenn so ihre Rolle als Rohstoffexporteur nur erneut festgeschrieben werden könnte. Andererseits steigen Importpreise und Transportkosten ebenfalls. Staaten, die stark von Zulieferungen abhängig sind, könnten dadurch in ihrer inneren Stabilität bedroht sein, zumal wenn sich Nahrungsmittel oder Treibstoffe verteuern. Die jüngsten Unruhen in Ecuador unterstreichen diese Gefahr.

Lateinamerikanische Länder, die auf Energieexporte bauen können – wie Brasilien, Ecuador, Kolumbien und Venezuela sowie in begrenztem Umfang Mexiko –, sehen Chancen für sich, weil die geopolitische Konkurrenz um ihre Ausfuhrprodukte steigt. Diese Entwicklung könnte dazu beitragen, akute fiskalische Krisen zu überwinden und die betreffenden Länder auf einen neuen Wachstumskurs zu bringen. Dabei bemühen sich die Regierungen, die eigene Souveränität über die Ressourcen zu wahren – mit dem Ziel, ihre nationale Autonomie für den Fall zu stärken, dass die Versorgung mit anderen Produkten aus internationalen Lieferketten stockt. Energieimportierende Staaten laufen dagegen Gefahr, dass sich die Inflationstendenzen

verstetigen und damit die nationale Devisenausstattung in Mitleidenschaft gezogen wird. In jedem Fall ist erkennbar, dass sich wirtschafts- und rohstoffpolitisch keine gemeinsame Position des Subkontinents abzeichnet. Vielmehr dürfte Lateinamerika auch in dieser Krise weiterhin ein fragmentiertes Erscheinungsbild abgeben.

Lateinamerikas Selbstbehauptungsstreben

Die geopolitische Neustrukturierung der internationalen Politik wird von vielen Staaten Lateinamerikas als Chance wahrgenommen, eine neue strategische Relevanz zu gewinnen, mit der sich die strukturelle Schwäche der Region auf globaler Bühne überwinden lässt. Zwischen atlantischer Einbindung und Seidenstraßen-Konnektivität suchen insbesondere die Länder Südamerikas ihren jeweils eigenen Weg. Eine große Rolle spielt dabei, inwiefern sie mit natürlichen Ressourcen ausgestattet sind und wie die entsprechenden Nachfrageprofile ausfallen. Man verspricht sich Diversifizierungsvorteile durch Partnervielfalt bei Handel und Investitionen. Dagegen ist das Handlungsfeld für Mexiko sowie die zentralamerikanischen und karibischen Staaten eingeschränkter, denn angesichts von Drogenproblematik und Migrationsdynamiken bewegen sie sich viel stärker im »Sicherheitsschatten« der Vereinigten Staaten. Zwar folgen auch sie der Maxime des »Abstandhaltens« von Washington, doch hat dies Grenzen, weil sie ökonomisch auf den US-Markt ausgerichtet sind.

Es ist eine Lehre aus dem Kalten Krieg, dass lateinamerikanische Staaten sich (mit nur beschränktem Erfolg) bemühten, auf der neuen geopolitischen Landkarte keiner Hegemonialmacht zugeordnet zu werden, sondern eigene Vorstellungen von regionaler Ordnung und Teilhabe an der internationalen Politik umzusetzen. Dabei ist den Regierungen durchaus bewusst, dass die wirtschaftliche Dynamik im Rahmen des Globalisierungsprozesses nach Asien abgewandert ist, die eigene Region sich heute

aber verstärkt um eine intelligente geoökonomische Positionierung bemühen muss. Der internationale Bedeutungsverlust, den Lateinamerika in den vergangenen Dekaden erlitten hat, erlaubt dem Subkontinent heute angesichts wachsender geopolitischer Konkurrenz eine selektive Politik diversifizierter Außenbeziehungen, ohne sich von den USA, China oder Russland vereinnahmen zu lassen. Man will auf jeden Fall das Risiko vermeiden, Flexibilität und damit auch Handlungsoptionen zu verlieren – und letztlich mit dem Rücken zur Wand zu stehen. Die europäische Antwort auf dieses Dilemma, nämlich Autonomie durch Regionalismus zu sichern, wird hier indes abgelehnt – zu groß sind die Eigenheiten und Sensibilitäten der einzelnen lateinamerikanischen Länder, zu nachhaltig die negativen Erfahrungen mit einer Reihe gescheiterter Integrationsprojekte. Im Vordergrund stehen nationale Lösungen. Die Staaten fürchten einseitige Abhängigkeiten und legen sich nicht auf Allianzen fest; in der Rivalitätskonstellation zwischen Washington und Peking wollen sie durch selektive Kooperationsmuster erfolgreich sein. Nicht ohne Grund macht in der gegenwärtigen Diskussion der Begriff »Äquidistanz« die Runde, eingefasst in das Konzept eines »active non-alignment«.

Allerdings geht damit auch die Gefahr einer doppelten Abhängigkeit von den USA wie von China einher; sie wird dadurch nicht geringer, dass die lateinamerikanischen Staaten eine ausgeprägte Präferenz für minilaterale Formate haben. Denn zentrale Fragen der Ernährungssicherheit, der globalen Infrastrukturentwicklung in Lieferketten oder auch des Gesundheitsschutzes können effektiv nur multilateral bearbeitet werden. Das Muster einer Rivalität mit Interdependenz mag zwar verlockend sein, gerät aber bei einer passiven Einbettung in die internationale Politik schnell in den Bereich abhängiger Beziehungsstrukturen. Nicht zuletzt wächst mit dieser Aufstellung das Risiko, dass die Kosten interner Herausforderungen und globaler Dilemmata der Großmächterivalität in Lateinamerika anfallen, wie dies mit

den Folgen weltweit steigender Zinsen für die verschuldeten Staaten der Region bereits jetzt erkennbar wird.

Auf technologischer Ebene droht Lateinamerika mit einer Politik der Äquidistanz in Parallelwelten zu geraten, wie sie sich aus Einzelprojekten in der Kooperation mit China und den USA ergeben könnten. Die Entscheidungen zur Vergabe von 5G-Lizenzen sind dafür ein erstes Beispiel, weitere Konfliktfelder tun sich im Bereich von Cybersicherheit und Biotechnologie auf. All dies sind strategische Bereiche, in denen sich die Regierungen Lateinamerikas bewähren müssen, wenn sie ihre Gesellschaften mit technologischer Kompetenz weiterentwickeln wollen. Die Alternative wäre, sich mit der Rolle eines internationalen Rohstofflieferanten zu begnügen, der zwar von Preissteigerungen profitiert, aber die Zukunftschancen der jungen Generationen nicht systematisch verbessern kann.

Eine neue »linke Welle«?

Nachdem Gustavo Petro im Juni 2022 als Gewinner aus den Präsidentschaftswahlen in Kolumbien hervorgegangen ist, hat sich für manche Beobachter die rote Einfärbung auf der politischen Landkarte Lateinamerikas weiter ausgedehnt. Sie wäre demnach fast komplett, sollte Ex-Präsident »Lula« da Silva im November in Brasilien einen Wahlsieg erringen. Nur Ecuador, Paraguay und Uruguay würden in dieser Sichtweise dann noch dem einheitlichen Bild entgegenstehen. Hier wird bereits eine gemeinsame Front gegen die USA gesehen. Doch die verschiedenen linken Regierungen der Region folgen bislang stark nationalen Eigenheiten und sind weit von einer gemeinsamen programmatischen Ausrichtung entfernt. Viel zu sehr sind sie im Inneren in spezifische Koalitionen und Allianzen eingebunden, was vielfältige Unterschiede bei Themen wie Abtreibung, Frauen- und Indigenenrechte, Energiewende und Klimaschutz zur Folge hat. Zwar lässt sich eine gewisse Handlungseinheit herstellen, wenn es um die Verteidigung von nationaler Souveräni-

tät und Ressourcenautonomie geht, aber von einer Bereitschaft zur regionalen Integration oder auch nur zu gemeinsamem internationalen Handeln ist man gegenwärtig noch weit entfernt. Dazu ist die Spannweite zwischen den verschiedenen Varianten der Linken zu groß. Sie reicht von autoritären Formen in Nicaragua und Venezuela über erstmals regierende linke Präsidenten und Präsidentinnen in Honduras, Kolumbien, Mexiko und Peru bis hin zu Parteien und Bewegungen, die nach einer kurzen Episode konservativer Regierungen wieder ins Amt zurückkehren – wie in Bolivien, Chile und möglicherweise Brasilien. Eine gewisse Ausnahmestellung nimmt dabei der chilenische Präsident Gabriel Boric ein, da sein Bündnis eine neue politische Kraft bildete und sich eindeutig von der bisherigen Parteienkoalition abzusetzen wusste. Seine Präsidentschaft hat ein klares Mandat für politischen Wandel in Chile und besitzt damit trotz aller abzusehenden Schwierigkeiten wegweisenden Charakter für die zukünftige Gestalt des linken »Progressismus«.

Es gibt also eine Vielzahl von Regierungen und Bewegungen, die zwar oft auf eine ähnliche Rhetorik setzen, deren inhaltliche Differenzen jedoch bedeutender sind als ihre Gemeinsamkeiten. Damit geht von der aktuellen »Umfärbung« der politischen Landkarte keine Gefahr für die Regierung Biden aus. Dies markiert einen Unterschied gegenüber der ersten »rosa Welle« in den 1990er Jahren und zu Beginn des 21. Jahrhunderts, die mit den Namen Hugo Chávez (Venezuela), »Lula« da Silva (Brasilien), Néstor Kirchner (Argentinien), Evo Morales (Bolivien), Tabaré Vázquez (Uruguay), Rafael Correa (Ecuador) und Fernando Lugo (Paraguay) verbunden war. Heute sind die Herausforderungen für die sich als »progressiv« verstehenden Regierungen deutlich größer. So ist die Region bislang nicht in der Lage, angemessen auf die sich zuspitzende Klimakrise, die Rezession und die Viruspandemie zu reagieren. Angesichts von Versorgungsengpässen und Inflationsdruck sind soziale Unruhen absehbar. Es besteht auch die Gefahr, dass Regierbar-

keitskrisen das Vertrauen in die demokratischen Institutionen weiter untergraben und autoritären Tendenzen den Weg bahnen.

Die USA müssen ihr Konzept für die Hemisphäre und ihre Rolle in der Weltordnungspolitik im weiteren Sinne neu ausrichten. Der rein reaktive Handlungsmodus, das Vertrauen auf Sanktionen gegen Kuba, Nicaragua und Venezuela und die Gewährung bilateraler Präferenzen reichen nicht hin, um auf die Ansprüche in der Region zu antworten und erwartbare Turbulenzen aufzufangen. Hier ist die Biden-Administration deutlich stärker gefordert, als auf dem Amerika-Gipfel deutlich wurde. Sie muss sich darauf einstellen, dass die Regierungen Lateinamerikas im Umgang mit den USA und China strategische Parallelagenden verfolgen, die sich in Teilen überlappen und daher kompetitiv angelegt sind, während auf anderen Politikfeldern bestimmte exklusive Regeln dominieren. So sind Fragen der Drogenpolitik und der Sicherheitsinteressen stark durch das bilaterale Verhältnis zu den USA geprägt, während bei den Themen Handel, Investitionen und Innovation ein wettbewerblich geprägtes Beziehungsmuster vorherrschen dürfte.

Neugestaltung von Partnerschaften – Herausforderung für Europa

Auch Europa wird sich diesem Muster der Beziehungsgestaltung seitens der Partner in Lateinamerika nicht entziehen können. Trotz langjähriger Präsenz in der Region haben die Europäer deutliche Positionsverluste bei Handel und Investitionen zu verzeichnen, die sich auch durch die Schaffung strategischer Partnerschaften nicht ausgleichen ließen. Die Ratifizierungsverfahren für die Assoziation der EU mit dem Mercosur und für die Modernisierung der Verträge mit Mexiko und Chile stagnieren; dies bildet keinen hilfreichen Kontext, um das Handeln eines geopolitisch aufgestellten Europas zu befördern. Das Gleiche gilt für die Debatten darüber, das EU-Mercosur-Abkommen aufzuspalten – in einen han-

delspolitischen Teil auf der eine Seite und die weiteren Regelungen zum politischen Dialog sowie die Kooperationsagenda, die sich in zentraler Weise auf die Entwaldung im Amazonasgebiet bezieht, auf der anderen. Neben umweltpolitischen Aspekten blockieren jedoch auch weiterhin protektionistische Interessen eine vorläufige Inkraftsetzung des Abkommens. Das Europäische Parlament wie auch nationale Parlamente beklagen, dass klimapolitische Verpflichtungen missachtet werden; zudem haben sie Bedenken in menschenrechtlicher und demokratiepolitischer Hinsicht. Nach den Regelungen des European Green Deal sind alle globalen Handelsabkommen damit zu konditionieren, dass die Partner das Pariser Klimaabkommen ratifizieren und wirksam umsetzen. Daraus ergeben sich im Falle Brasiliens und Mexikos unlösbare Probleme, da sich ihre Regierungen immer deutlicher von den entsprechenden Verpflichtungen entfernen.

Zunehmend wird erkennbar, wie wichtig Rohstoffe aus Lateinamerika wie Lithium, Niob, Kupfer, Bauxit und Eisenerz für die Energiewende und die Digitalisierung in Europa sind, zumal wenn im Zeichen des Ukraine-Krieges auch der Druck zur energetischen Versorgungssicherheit zunimmt. Die Neigung der Europäischen Kommission, aber auch einzelner EU-Mitgliedstaaten, nun mit Rohstoffkooperationen wieder näher an die Region heranzurücken, ist nachvollziehbar. Doch sind solche Avancen in den gegenwärtigen Formaten wenig aussichtsreich. Zum einen sind die dafür eingesetzten Instrumente nicht aufeinander abgestimmt – wie strategische Rohstoffpartnerschaften im Rahmen der European Raw Materials Alliance (ERMA) und die grünen Allianzen unter dem Dach des European Green Deal. Zum anderen ist für die lateinamerikanischen Staaten kein konsistentes Erwartungsprofil der Europäer erkennbar, wenn diese ihre Nachfrage nach Kohleimporten aus der Region erhöhen, gleichzeitig aber Fortschritte bei der dortigen Dekarbonisierung einfordern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/tueber-uns/qualitaetssicherung/>

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 (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2022A42

Wenn in Lateinamerika das geopolitische Erwachen Europas vor allem als wachsende Konkurrenz um Rohstoffe wahrgenommen wird, besteht die Gefahr eines einseitigen Profils, das mit dem etablierten Bild vom umwelt- und klimapolitischen Engagement nicht zur Deckung gebracht werden kann. Ein rein rohstoffpolitisch motiviertes Interesse an der Revitalisierung der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen wäre jedoch abträglich für die Positionierung Europas in der Region; es bedarf einer Neugestaltung des europäischen Kooperationsangebotes. Europa muss hier ein neues Gesicht zeigen und sich deutlich von den Angeboten anderer Staaten unterscheiden. Als Region, die kaum Großunternehmen zur Rohstoffausbeutung besitzt, sollte Europa sich bemühen, Rohstoffpolitik, Nachhaltigkeitsvorsorge und lokale bzw. regionale Wertschöpfung zu verbinden. Dies bedeutet vor allem eine Zusammenführung von außen-, wirtschafts- und entwicklungspolitischen Interessen, die konkret miteinander zu verknüpfen sind und nicht mehr nur in nachgeordneten Abstufungen sichtbar gemacht werden dürfen.

Gefragt ist also ein integraler Ansatz, der verschiedene Instrumente kombiniert und gemeinsam mit den Stakeholdern vor Ort und in Europa zu entwickeln ist. Dabei muss auch die nachhaltigkeitsorientierte Entwicklungsfinanzierung neu gestaltet werden, denn die große Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten fällt als »middle-income countries« – wie erwähnt – aus den traditionellen Kriterien der finanziellen und technischen Zusammenarbeit heraus. Letztlich ist damit auf eine Fondslösung verwiesen, die sich aus Nachhaltigkeitsbonds finanzieren müsste. Auf diese Weise könnte zusammen mit interessierten Staaten der Region ein Kooperationsangebot aufgebaut werden, das sich jenseits der ausgelaugten Rohstoffpartnerschaften bewegt und zugleich den Wertschöpfungsinteressen der traditionellen Exportländer entgegenkommt. Eine solche europäisch-lateinamerikanische Rohstoff-

und Nachhaltigkeitsfazilität könnte durch eine Innovationsdimension ergänzt und vorangetrieben werden, die sich unter Einbeziehung technologischer Impulse am Beispiel des »grünen Wasserstoffs« entwickeln ließe. In diesem Bereich bestehen viele Ansatzpunkte, die in einem gemeinsamen Rahmen überprüft und verdichtet werden könnten. Ein solcher innovativer Zugang könnte die traditionellen Verhärtenungen hinsichtlich der blockierten Assoziierungsabkommen vermindern und neue Wege der Zusammenarbeit eröffnen.

Die europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen müssen angesichts der geopolitischen Herausforderungen und der unterschiedlichen Antworten, die beidseits des Atlantiks darauf gegeben werden, in eine neue Entwicklungsphase treten. So muss gemeinsam ein flexibles Design gefunden werden, das den jeweils national bestimmten Interessen lateinamerikanischer Staaten eine Opting-in- oder Opting-out-Modalität eröffnet und sie nicht mehr in feste subregionale Verbünde zwingt. Mit dieser Formgebung flexibler Geometrie könnte Europa einen eigenen Fußabdruck in einer gemeinsamen Entwicklung mit Lateinamerika bieten. Gefragt ist ein integrierter Ansatz, der europäische und lateinamerikanische Interessen aufnimmt und dabei auch private und zivilgesellschaftliche Stakeholder erfasst, indem ihnen ebenso Mitwirkungsrechte eingeräumt wie Leistungsverpflichtungen (etwa bei der Achtung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten) abverlangt werden. Dies setzt einen vertieften und breiten Dialog voraus, der sich von etablierten Formaten ablöst und tragfähige Muster der Zusammenarbeit ermöglicht – jenseits des blockierten bi-regionalen Dialogs zwischen EU und CELAC auf Ebene der Präsidenten und jenseits vorgegebener Förderlinien. Dafür könnten gute Partner in Lateinamerika gefunden werden, die zwar ihre nationale Autonomie bewahren wollen, sich aber gerne an zukunftsorientierter Kooperation beteiligen.

Prof. Dr. Günther Maihold ist Stellvertretender Direktor der SWP.